

abstract

The present document outlines different possibilities regarding organisational change and design which can be found in business depending on the level of agents' active and/or passive decision-making performance and how this can be harmonised for achieving objectives. The elements proposed by Senge (2006) have been taken: practices, principles and beliefs and used to recreate a visualisation of the alternatives, depending on such elements.

Key words: organisational change and design.

resumen

Una nueva aplicación para procesos de cambio organizacional

El presente documento señala las diferentes posibilidades de cambio y diseño organizacional que se pueden encontrar en las empresas dependiendo del nivel de los agentes en su desempeño parte activa y/o pasiva en la toma de decisiones y cómo estas pueden armonizarse para el logro de los objetivos. Se toman los elementos del planteamiento de Senge (2006): las prácticas, los principios y las esencias (creencias) y con ello se recrea una visualización de las alternativas que depende de estos elementos.

Palabras clave: Cambio y diseño organizacional.

resumo

Uma nova aplicação para decursos de transformação organizacional

O presente documento indica as diferentes possibilidades de transformação e estruturação organizacional a encontrar nas empresas, dependendo do nível dos agentes que protagonizam seu desempenho, bem seja adotando decisões de forma ativa ou passiva e como as mesmas podem harmonizar-se para atingir seus objetivos. Faz-se isso com fulcro nas indicações de Senge (2006): as práticas, os princípios e as essências (crenças), de forma a visualizar as alternativas que dependem de tais elementos.

Palavras chave: Transformação e Estruturação Organizacional.

A new application for organisational change¹

IVÁN MONTOYA RESTREPO* y ALEXANDRA MONTOYA RESTREPO**

Introduction

The proposed design springs from the basic supposition that the possibility of learning lies in change, awareness as a cognitive process and organisational advance. An organisation tries to survive in confrontation with change, adapt its structures and experience the lessons learned from experience. What follows is the idea of understanding organisation-company or the individual as an integrated whole which can be dialogically broken down, based on its role within a problematic situation; an intervention and/or understanding is thus suggested: a relatively active part when setting out the problem (for example, for the people having a particular problem) can be considered in an organisation and a passive part influenced by the actions arising from the active part (Montoya, 1999)².

The document's main objective is to highlight organisations' two such possibilities so that they become harmonised and find a scenario between positive and/or negative attitudes. The methodology was aimed at ascertaining whether organisational decision-making could originate from a merely executive image by a single director (active part) concerning the direction for the rest of an organisation (passive part). It was also designed to observe the situation regarding decisions shared by an organisation where active and passive parts become harmonised with the same objectives. Reinforcing (positive) and compensating (negative) feedback can also be studied within the model's initial considerations.

¹ This reflection article forms part of work begun in 1999 in MSC Business Administration as part of the basis for 21st century management, forming part of the Universidad Nacional de Colombia's prospective line of research.

² As is understandable, the activity/passivity dialogical division can be replaced by any other pair of opposing dialogical notions.

* Doctor en Ciencias Económicas, Profesor Asociado, Facultad de Agronomía, Universidad Nacional de Colombia.

CORREO-E: iamontoyar@unal.edu.co

** Doctora en Ciencias Económicas, Profesora Asociada, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.

CORREO-E: lamontoyar@unal.edu.co.

Recibido: noviembre de 2010 / Aprobado: mayo de 2011

CORREO IMPRESO: Universidad Nacional de Colombia, Carrera 30 No. 45-03, Escuela de Administración y Contaduría Pública.

Montoya Restrepo, Iván y Montoya Restrepo, Alexandra. 2011. "A new application for organisational change". *Administración & Desarrollo* 39(54): 11-32.

Conceptual framework

After both possibilities had been verified, three types of criteria could be assumed, leading to the active and passive parts being recognised. Three notions were taken from the work of Senge (2006) in the following example:

- The development of learning and work
- The existence of mental models and
- Identification with a vision

Practice, principles and essences (beliefs)³ may also be distinguished within Senge's approach.

Regarding the active part, and the supposition that activity within organisations is done, in principle, from the individual towards the collective, the learning and individual work of a subject or subjects of specific interest may be observed within a problematic situation, its particular mental models and individual vision or specific grouping which they adopt.

The passive part, consequently, thus assumes the intentions of the active part in a group, or as the remaining part of an organisation (defining the passive part as that part of an organisation which is not active), with which work and learning would be group-based, where the group or organisation's mental models must be recognised and a vision shared in broad terms of the group.

The combination of these elements provides six possibilities (triads or triorities (elements consisting of 3 components) for each active/passive dialogical unit) for identifying the situation of an organisation as a whole, whilst the situation determined from the passive and active parts and the result of combining them may also be distinguished.

It is thus interesting to find as instrument for evaluating such precepts in the established parts having

³ The last approach accepts that system intelligence is found in itself, such condition being fundamental for promoting system learning which can only be achieved through developing interior awareness. These criteria used here, suggested by Senge (2006), recall Greek cosmology which identified nature within the criteria of matter (practice), the principles coming from resembling "emergent" life when the soul moves the body and intelligence as superior quality, using the Greek essence-belief concept, also in Senge, from superior order in an organisation. This vision offers a qualitative, even symbolic categorisation which surprises due to its simplicity/complexity. From now on beliefs will be used instead of the term essences due to it being easier to understand and being a less abstract element than essence which is more intangible.

adaptability to a problematic situation's conditions, more from a soft⁴ rather than a rigid perspective.

The "problem" and not just its visible effects must be truly identified to establish an evaluation; it is thus suggested that the problematic situation be defined as far as possible⁵. The presentation of a problematic situation should also be presented "positively", i.e. it should be stated without containing negations, since the unconscious, according to Ribeiro, registers the verbs set out but does not consider the negations⁶. It is worth saying that it is preferable to ask oneself whether the work of an employee or a group is valued, more than if it is not, whether a functionary should be fired or whether this should not happen, etc. The more "positive" the message, then less difficulties will be encountered during evaluation as a small part of the bias involved in each observer "observing" and finding that which is sought will thus be avoided (observer/observed loop).

What followed was to verify whether each of the three criteria positively or negatively fed back the "intuitive" solution to a stated problem (problem-

⁴ Soft or smooth systems recognise the divergence of values and/or interests by different members of an organisation. "Hard" approaches such as investigation of classical operations have no place for this type of divergence. Referring to a "soft" approach, "smooth" tries to accommodate different interests or values, beliefs or visions held by different actors or stakeholders regarding a problematic situation. Understanding these topics comes from Checkland's Soft Systems' Methodology and Jackson's critical systemic thinking. Checkland, 2001, pp. 7-11. Jackson, 1994.

⁵ Ackoff presents a whole series of "fables" about the way in which problems can be resolved and analyses problems' real motives which are not sufficiently observed by "solutioners" (Ackoff, 2005).

⁶ Ribeiro has stated that, "Human beings have used language as a communication system during hundreds of thousands of years. Language is the attempt to express what the brain is experiencing. However rich it is, it can never completely express what happens in our minds" (Ribeiro, 2000. P. 73). According to Ribeiro, more than 95% of the world's population maintain a "negative interior conversation" meaning that this tends to be more focused on what one does not want rather than what one really desires. The unconscious, which acts very directly, assimilates the actions so proposed, but not negations. For example, when one says "I do not want to fail," the unconscious assimilates the failure and omits the negation, meaning that internal representation of the problem in an individual becomes affected and leads to depressive emotional states. Ribeiro has said that, "Do the following experiment: before continuing reading, lift your right hand. Well have you lifted it yet? In a state of hypnosis you would have only lifted your hand, and not the hand and the forearm, as you probably have done [this shows the swiftness of the action of the unconscious] [...]. For example: Do not think of red! Do not think about an apple! As you would have seen, it's already too late. Even underlining "Do not think", I thought about red and an apple, perhaps even a red apple" P. 74.

based approach/solution-based approach)⁷, or the possibility of change-evolution in an organisation. For example, if it were to be established that an employee should be fired, then the intuitive solution is, effectively, to fire her/him; if there is positive feedback (regarding a problematic situation), then a value of 1 would be assigned whilst negative feedback would score 0. The 1 and the 0 represent, resourcefully, a certain level of activity (positive feedback) or passivity (negative feedback), but, of course, not reflecting levels of “goodness or evilness.”

Systems’ thinking, which permeates the other elements, becomes a conceptual body for the evaluator/diagnosticator’s particular conversion of reality which he/she perceives in a pertinent model, thereby contributing towards assigning values to design elements from a rational and intuitive perspective.

Equivalently, practices, principles and beliefs can be evaluated and thus combine design with positive or negative feedback and active or passive part alternatives; this approach could prove very useful for analysing organisational climate, organisational structure and evaluating the impact of certain practices in a company.

This proposal can be understood by the following image. Sounds are being made by two supposed trumpets. Each trumpet has three pistons thereby providing eight positions for playing as each piston can be pressed or released, giving each of them two positions, and as there are three per trumpet, then the number of positions is 2³. The notion of the two trumpets allows active and passive parts to be perceived; the first trumpet will play the main tune (active) whilst the other will be its accompanist, providing the setting (passive), not only providing sounds but music.

What is sought to be constructed is very similar to the above representation.

⁷ Each enunciation of a problem dialogically contains a solution (called “intuitive” in this work) from the very moment when such problem has been enunciated. Suitably setting out a problem makes an observable problematic situation more difficult, whilst the solution will emerge from what has been considered regarding such problem. The conceptual design proposed here ultimately seeks for an “actor” in a situation having the possibility carry out the exercise of identifying “problems”, from a dialogical perspective and be able to verify whether the image being supplied coincides with the situation being experienced at this particular moment.

Constructing different types of situations for the active and passive parts

Two values are required for each of the three criteria for constructing these types ((0,1) for practices, principles and beliefs, for example) assigned according to perceived (negative or positive) feedback thereby giving eight possibilities (2³ = 8), or types of situations which may arise in either the active or passive part.

Having 8 reference points means that a hologram-style mental image can be constructed; 8 reference points are required for drawing it up (to be photographed) to give the sensation of movement.

What follows shows what could happen from making such “combinations.”

Situation one. Full movement image: effectiveness regarding the problematic situation. Entrepreneur-type initiative

Situation one	Value
Vision	1
Mental models	1
Learning / work	1
Result	1,1,1
Beliefs	1
Principles	1
Practices	1

In this case both an organisation or individual’s vision and paradigms resonate, receiving positive feedback regarding the problematic situation. Additionally, individual or group learning / work functions within the problem, leading to greater effects, coordinated with the vision and necessary mental models concerning an organisation’s consideration and its challenge at a particular moment. It may also be assumed that the practices used reinforce the situation and also the principles increasingly feeding beliefs and thus all three become “harmonised” regarding a particular problematic situation. Such element has great creative force and constitutes the greatest potential for entrepreneurial initiative in business. When one has this image, the decision is clear as there is certainly great potential for change regarding the intended idea that this does not correspond to a state of “being” but rather to the function’s conditions. For example, when the problematic situation refers to the need to hire new personnel and the work involved as practices reinforces such need. This would also happen with principles, understood, according to

Senge (2006), as guiding ideas and concepts (mental models), being mentally strengthened for hiring new workers and visions or beliefs (beliefs are what is left over from making practice become principles, is awareness favouring learning).

Situation two. Capacity for movement with compensated vision. Organisational self-indulgence

Situation two	Value
Vision	0
Mental models	1
Learning / work	1
Result	0,1,1
Beliefs	0
Principles	1
Practices	1

Here one has compensation for or scope of limits regarding personal or organisational vision or direction whilst mental models and learning / work would be receiving positive feedback according to the problematic situation.

Whilst beliefs become adjusted to certain limits, without evident need for change, principles and practices advance like a “snowball.” This situation reflects self-indulgence and pleasure as an organisation’s virtue (bringing satisfaction with the status quo, serene tranquillity and maturity in a cycle of organisational life). This type is representative of the general satisfaction produced when it is felt that a company is doing well, even though such satisfaction could ultimately be the cause of renovation for an organisation as the first symptoms of decadence begin to be observed from this time on, to the detriment of innovation. It should be remembered that beliefs are observed as an organisation’s vital process, the activity involved in an organisation’s ongoing structuring, principles, practices and work, guaranteeing its self-production⁸.

⁸ Capra’s elements are taken here (2009 A, 2009 B) for distinguishing a live system, as well as Senge’s scheme. The pattern of an organisation as the configuration of relationships determining a system’s essential characteristics (autopoiesis) point to its equivalence in an organisation’s practices, the structure or physical corporisation of the pattern of organisation of a system (dissipative structure) being equivalent to principles as materialisation of concepts and the vital process, understood by Capra as cognition in the sense of Bateson (1972)/ Maturana, Varela (1973, 1974). This includes perception, emotion on the one hand and action and language, conceptual thinking and awareness on the other, broadening the concept of the mind as a pro-

Situation three. Movement with limited conceptual capacity. External elegance, external shell

Situation three	Value
Vision	1
Mental models	0
Learning / work	1
Result	1,0,1
Beliefs	1
Principles	0
Practices	1

Type three proposes using mental models in negative feedback with a proposed situation, in the consultancy team’s judgement whether by person having the problem or an organisation as a whole (or the active or passive parts, or the compensatory and reinforcing feedback). In spite of this, an individual or an organisation’s vision of the future (personal command, according to Senge (2006)) and learning-work vigorously correspond (positive feedback) to the demands of the problematic situation or the challenge being faced.

In this case, the main organisations diverge regarding the situation being studied, acting as catalysers between practices and beliefs, catalysers finding a point of stagnation for company effectiveness. Such stabilisation makes an organisation hard outside, elegant and distinguishable, but soft inside; it makes it adherent, in the sense that its practices and beliefs lead it to consolidating responses to the problem, but how, at a certain conceptual level, becoming stagnant or at the point of becoming so, the influence of new very divergent conceptual levels and could have to adopt the first mental models proposed by some type of response to the situation being faced. Using a metaphor, it is a hard-shell animal, having external strength. For example, think about an adolescent who feels alone because his/her parents work. This youth’s practices and beliefs about life reinforce the behaviour which the parents expect from him/her (scholastic performance, for example). His/her principles at a determined moment have become stagnant and her/his mental models offer little explanation about what might happen or, supposedly, about what is being done wrongly. His/her actions and practices will then become guided by his/her beliefs about what it means to behave

cess, similar to beliefs, which according to Senge have been strengthened by using five disciplines (Capra, 2009, 171-189. Senge, 2006, pp. 457-462).

suitably, but being open to explanations from this point on to what may be offered by her/his friends which are in harmony with that believed to be (as mental accumulation of her/his procedure) correct and what is thought and done correctly. This creates adherence to new conceptual explanations.

Situation four. Propagating practices (innovation)

Situation four	Value
Vision	1
Mental models	1
Learning / work	0
Result	1,1,0
Beliefs	1
Principles	1
Practices	0

The type suggested here indicates that work coming from group or individual or active-passive level, based on current work experience, has found its limits (negative feedback), meaning that rethinking new product and/or process designs has become necessary. Whilst this happens, there is personal command and shared vision related to positive reinforcing feedback, the same as in mental models, regarding organisational challenge.

Whilst an organisation has support for growth, regarding its highest values, its practical actions do not yet reflect such virtue. This type may well resemble the norm and the creation or use of formalisms, partly due to the indecision hovering around an organisation, caused by the need to materialise ideas into practices. This type of action's capacity lies in "contaminating" through ideas and visions of the future and penetrating operational processes and practices.

Situation five. Intended movement. Immobilisation, at rest

Situation five	Value
Vision	1
Mental models	0
Learning / work	0
Result	1,0,0
Beliefs	1
Principles	0
Practices	0

The fifth situation propose a vision of the future and the role of an organisation or individual positively

feeding back from the problematic situation, whilst saying that mental models and learning/work take different directions, being compensated for by negative feedback to that established within current organisational or individual commitment, in harmony with a proposed vision.

An organisation, in this case, provides an image of being at rest or being detained. This is due to stagnation or immobilisation of practices and principles (conceptual divergence), even though the company members convictions-beliefs may be reinforcing ones. The recommendation for this type tries to seek prudent humble action in the midst of the necessary resistance until conditions change; management feels alone regarding a solid economic and social entity which is difficult to put into movement until it achieves a certain level of consensus concerning the great diversity found in its principles and practices. An image of this situation is provided by a hermit at the top of a mountain whose fundamental preoccupation lies in her spiritual development and faith.

Situation six. Initial orientation towards the need for movement. Flexible progress

Situation six	Value
Vision	0
Mental models	1
Learning / work	0
Result	0,1,0
Beliefs	0
Principles	1
Practices	0

The paradigms covered by this particular type are, according to an evaluator's judgement, a reinforcing level having situations proposed as being problematic; nevertheless, the vision of the future and learning/work have different orientation, having found compensation or limitation regarding the challenges proposed for an intervention (i.e. concepts, in a reinforcing loop, making an organisation advance within a problematic situation, but in which practices have become stagnant and faith has been lost).

This position leads to serious predicaments for an organisation as there is unity in principles but diversity in the vision or beliefs, from which a state of high self-demotivation in the personnel could be supposed,

probably due to apathetic or insensitive management. The processes, activities and form involved in company members relating to each other become difficult in midst of conflict, melancholia, etc. The exit route will consist of overcoming the obstacles little by little, or even in surrounding them. Work will become difficult as the consequence of this image, in turn being the cause, is the progressive loss of confidence amongst the members of an organisation.

Situation seven. Spontaneous movement. Motor, impetuous action

Situation seven	Value
Vision	0
Mental models	0
Learning / work	1
Result	0,0,1
Beliefs	0
Principles	0
Practices	1

Here, the work being executed and the experience evolving from such labours contributes in a really increased way to that established by the problematic situation, whilst the vision and mental models correspond to other types of intentions (compensating feedback). The capacity of practices is outstanding, but not regarding beliefs or principles where great diversity can be found. The virtue of this position lies in movement. Great impulse, agitation, impulsive and impetuous decision-making can be observed as attributes. As an image, it would be as if a worker had found a new idea arousing curiosity and great mental activity throughout a whole organisation.

Situation eight. Potential movement. Receptivity

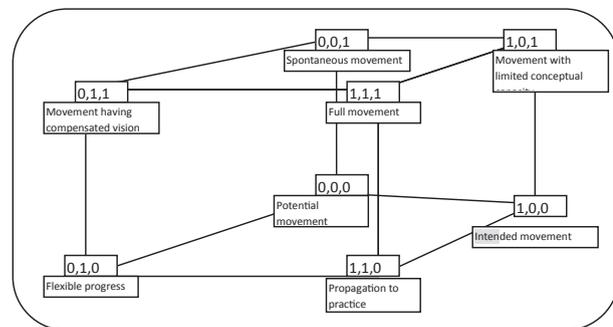
Situation eight	Value
Vision	0
Mental models	0
Learning / work	0
Result	0,0,0
Beliefs	0
Principles	0
Practices	0

In this particular case the problematic situation described does not correspond, reinforcingly, to any of the analysis criteria used here. There is great diversity and compensation in the three different fields. This could happen when the problematic

situation represents a very innovative challenge regarding what cannot be had, or when visions, paradigms or related work are lacking (the same happens with beliefs, principles and practices). This can also happen when the new challenge for an organisation or an individual corresponds to a requirement set out from an inadequate perspective, regarding which greater relationship cannot be found. This is a very flexible and receptive position as it allows the three elements to become harmonised from the beginning, without “obstacles” which could become advantageous, whilst on occasions it could correspond to a lot of activity within an organisation in accordance with everything being “just a shell.”

Such great receptivity brings submission, serenity and multiplicity of possibilities to a company, from which the maximum diversity available can be suitably administered.

These eight types of possibility can be seen in the following diagram:



A pair of dialogical rules

Negative, compensating or stabilising feedback achieving certain goals, like processes regarding a possible solution to a problematic situation, lead to stagnation regarding the degree of change or evolution in an organisation. The idea is that compensating feedback leads to reaching a frontier, an explicit objective, making an initial advance, but increasingly less so, and does not allow advancing further than this limiting point, regarding a solution to a particular problem.

However, given that negative feedback leads to the process of change stagnating, when certain limits have been reached and on being detained puts the solutioner-evolutionary process in dialogical relationship with diversity. This means that when certain limits are

reached when resolving a problematic situation, this could arise from (or lead to) diversity in the criteria being considered. For example: if one considers that a problem concerns increased losses and the “intuitive” or implicit solution is that these should become reduced, then negatively analysing these practices will provide feedback concerning the state of the solution; this means that when a limit has been found which does not allow a greater degree of evolution for finding new profits, then it could be thought that this had led to or could originate diversity. Such diversity is what makes efforts divergent, negative feedback thereby reaching limits (or vice versa). Diversity in the example could be understood as each member, regarding his practices, adopting his own position, thereby leading to indecision (originated by the great amount of individual forms which might be suggested) and the necessary regulation for “toning them down” and enable living with the degree of diversity. This gives rise to an interesting dialogical relationship here as diversity, which can be understood as wealth, leads to (or is originated from) stagnation.

Negative feedback compensating for reaching limits, thus stagnates change in dialogical relationship with diversity. Such dialogical relationship could be positive feedback, as far as seeking a point of leverage, for finding consensus, thereby leading to reducing diversity and concentrating efforts on the possibilities of change⁹.

The second rule is exactly the opposite regarding that mentioned above. The idea here is that positive, reinforcing or amplifying feedback acting like motors of growth incrementally activate the increase (increasingly greater) in the degree of change in an organisation. It should be remembered here that positive feedback originated from the criteria to be analysed and the implicit solution which has been proposed, like the possibility of change-evolution. This pattern may be understood more as the emergence of a spiral, an extension, between the solution (evolution) and the criteria being studied. This image proposes that positive feedback increases the possibility of change, reinforcing the possibility of criteria for originating change. However, the advance towards change is possible because there is little

⁹ This rule which has been found could contribute towards understanding the motives why countries having limited resources compared to others (Japan and Chile, perhaps being the most famous) have much more rapid evolution, economic development than other countries having a great variety of resources, cultures and other elements.

variety, or variety has reached a limit or has unity of precepts, or consensus in the three criteria studied, meaning that there will be compensating feedback (in dialogical relationship) of diversity leading to the functioning of reinforcing feedback.

Positive, reinforcing feedback thus brings about change in dialogical relationships with consensus and unity. Such dialogical relationship can be negative feedback up to seeking a point of leverage for finding divergence allowing unity to become reduced. This could be desirable when there is the desire to slow down or compensate for very intense evolutionary processes of change.

It could be stated that the possibility of change could involve positive or negative feedback for the triads of criteria which have been considered. However, resourcefully, each positive or negative feedback dialogically involves its opposite, thereby allowing it to display its nature.

It may also be said that when consensus is reached by an organisation regarding a particular objective, limits on change have been reached whilst reaching stable levels of variety could offer better possibilities of change.

The 21st century manager will be in constant recursion between increasing variety and consensus, or reducing variety and consensus. His/her wisdom for toning down or amplifying these notions, as the case may be, will be one of challenge for achieving integral management, recognising oppositions but intending to live with them. The present model outlines a map enabling living together with the different degrees of diversity (or consensus). The manager will have to move between consensus¹⁰ and

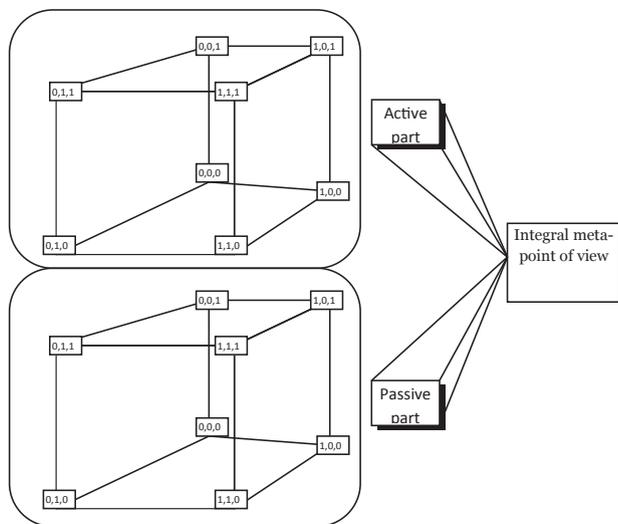
¹⁰ “When there is general consensus, then the decisions taken by society are incontrovertible. When opinions differ, then the problem consists of finding methods for transforming diverse opinions regarding decisions in which all are interested. Social choice theory precisely deals with such connection between individual values and collective choice. The fundamental problem consists of establishing whether the whole set of society’s preferences can be coherently deduced from its members’ preferences and whether, if this is possible, in what form” (Sen, 2009, p. 14). An evident prerequisite for a collective decision-making rule is that it must not be “dictatorial”, i.e. that it must not reflect the values of a single particular individual. A minimum requirement for protecting individual rights is that the rule must respect individuals’ preferences or at least those of some people, at least regarding some dimension, for example, their personal setting. Sen proposed a fundamental dilemma when showing that no rule regarding a collective decision could satisfy such minimum requirement regarding individual rights and other axioms regarding Arrow’s impossibility theorem.

diversity in ongoing coexistence (without reaching a maximum level for each of them) and alternating levels of consensus and diversity (proposing the opposite each time, i.e. consensus to diversity and from diversity to consensus) indicating that what today may become the possibility of success for an organisation, may possibly lead to its failure tomorrow (or vice versa).

The eight positions

The particular vision of some of an organisation's members or teams has been considered up to now; however, now that one has become aware of the usefulness of the observer/observed dialogical notion, then recursion could be used for recognising the opposite point of view point to that being defended, or from which one is talking. This is proposed as the observer cannot now become dissociated from the object being observed, or his /her particular vision of its reality.

This means that one must return to the initial consideration of having the active and passive parts separated within the study; vision, mental models and learning/work (or beliefs, principles and practices) must thus be separately analysed¹¹. The conceptual map will therefore consist of the 8 types of situation as follows:

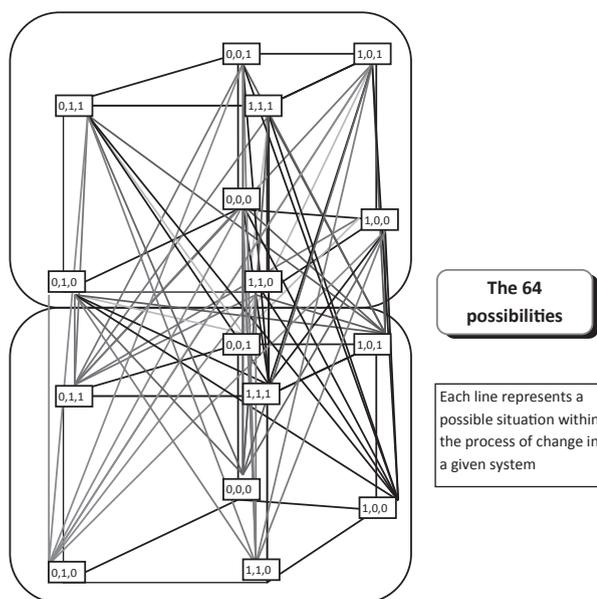


This finding gave rise to wide scientific discussion about the degree to which a rule regarding collective decision-making could be compatible with the setting of individual rights (Sen, 2009, p.15).

¹¹ The authors consider that it is advisable to deal with, at the same time, the triads of criteria chosen for characterising an organisation for a better understanding of the proposal being made.

This will give 64 possibilities located within the conceptual framework ($8^2=64$), whilst one of the cubes represents the active or individual part and the other the passive part or group for a particular study (following the dialogical idea, this could be applied in different considerations or subsystems, meaning that the design could brought closer to the hologram principle).

The conceptual map's 64 positions (the active part would be considered in the upper part, managerial, reinforcing feedback, etc. the lower vector inferior involves the passive part, executing, or compensating feedback, etc.).



(1,1,1) Full movement
 (1,1,1) Full movement

Here is the greatest power available as entrepreneurial innovative initiative resides in both managers and executive members (Taylorist perspective, for example), or those having the problem and the rest of an organisation. Success in this route consists of prolonging the effort for materialising business ideas on two levels; the challenge will be to administer creativity and innovation and the amount of resources deployed with tenacity, energy, firmness and purpose of relationship.

(1,1,1) Full movement
 (0,1,1) Capacity for movement with compensated vision

Whilst management (or those having the problem) have confidence, clarity, lucidity and work capacity (consensus), the executor part (or passive regarding a problem, or both) of an organisation is pleased with its performance, meaning that it is not seeking new visions. This type expresses a clear demarcation regarding differences in management capacity, education and the influence of both groups and agrees that members of the first vector adopt a position of power centred on a real hierarchy, distinguishable for its example, a social or formal hierarchy, derived from its position.

(1,1,1) Full movement
(1,0,1) Movement with limited conceptual capacity

A community focus can be observed here. Whilst management, or those having the problem, have full capacity, the passive part at this moment only express some “restraining” principles regarding the problematic situation. Even when this can be seen, the members of an organisation meet as a group, led by high values to pass the situation. The best choice route is thus intended for an organisation to accept the plurality of principles following the same beliefs, with which the scenario should be pluralist and involve participation (from multiple approaches).

(1,1,1) Full movement
(1,1,0) Propagation towards practices

Hardly unified and stagnant movement is infiltrated, little by little, from the passive part. The practices at the base of an organisation are at their limit, whilst all the rest have coherence and harmonisation in the search for increasing and reinforcing conditions favourable to the problematic situation. It is thus advisable not to waste resources in that inspiring lack of confidence in a company, in accordance with what could be regarding a situation of employees as “fishermen in rough water”, or even dishonest (in the passive part) who could begin to corrupt the rest of the company (bottom-up).

(1,1,1) Full movement
(1,0,0) Intention to move

This combination suggests protection. Whilst those having the problem are attuned to it, reinforcingly,

the passive (or operational) part only has its beliefs, creating the effect of increasing the solution to the problematic situation. The active part must then evaluate whether it has the support and sufficient resources for the action being proposed. Given the case of finding few possibilities of success, a change of focus/approach is thus proposed or the search for a more opportune moment for the requirement of suggested change.

(1,1,1) Full movement
(0,1,0) Initial orientation towards the need for movement. Flexible progress

Whilst the active part has a clear entrepreneurial and progressive spirit, the passive part is disorientated, having stagnant practices and beliefs, lacking a fixed aim, regarding the principles-concepts acting as catalysers between the first two. Such lack of synchronism leads to a state of conflict within an organisation where each member of the operational or passive part regarding the problem will seek to save individual interests, without having a vision of the future or work which is appropriate for the problematic situation to be resolved as a group or organisation. The recommendation seems to be the search for a negotiator contributing towards enlightening shared beliefs and related practices, using participation to ensure that an organisation becomes fully effective.

(1,1,1) Full movement
(0,0,1) Spontaneous movement

Solution-increasing spontaneous movement from the passive part unfolds in line with the criteria, thoughts and actions of the active part or those having the problem. The passive part does not therefore constitute a difficulty as the things leading an organisation towards effectiveness are ultimately being done well. It could be said that an organisational approach is lacking, with “natural” acceptance of authority where there are no preoccupations about pre-acquired mental models or individual interests. It is an approach in which management can think about things such as “Why should we want our employees to think or have faith and confidence if things are already being done well. That’s why they have us” from a mechanistic perspective.

(1,1,1) Full movement
(0,0,0) Potential for movement

The movement of divergent forces can be seen here. The passive part is faced with a scenario within an organisation where there is maximum diversity, without a group regarding minimum interests. This proposes a very competitive scenario, rigidity, toughness and a lack of acceptance of others' ideas which the expression of well-intentioned activities could become altered or distorted. Regarding this image, Confucius stated regarding the size of stagnation: *"The danger lies there where one feels safe in one's position. The threat of declination there must be addressed with extreme determination to preserve the situation"*. Faced with this panorama it would be convenient to withdraw (from the active part), needing and proposing, for example, some reengineering exercises. Such decadent situation is that which follows having reached the zenith.

(0,1,1) Capacity for movement with compensated vision
(1,1,1) Full movement

This is the classic entrepreneurial situation where all the power and goods are held within an organisation, without looking in detail at delegating or greater management capacity. Such excess of accumulated tensions in a single person who does not express her/his beliefs or vision of the future regarding the rest of an organisation can lead to losing existent consensus. The suggestion put forward here regards decision-making, delegation mechanisms and participation.

(0,1,1) Capacity for movement with compensated vision
(0,1,1) Capacity for movement with compensated vision

This is a calm and "happy" situation for an organisation. Whilst the active and passive parts become mutually enriched, there could be greater breadth of beliefs regarding a problematic situation. Until firmness and truth have been established regarding principles, the atmosphere will be complacency with work done and the climate will become relaxed. It would also be advisable, in a situation of relative calm, not to lose sight of intentions which can hide behind the appearance of stability and complacency.

(0,1,1) Capacity for movement with compensated vision
(1,0,1) Movement with limited conceptual capacity

This image provides the idea of replacing activities and processes which have become degenerated as time has elapsed, where a true revolution is needed. The idea of abolishing the old lies in management lacking high philosophic values (lack of confidence), given its stagnation (negative feedback), or the active part confronting problems whilst the passive part has confidence but lacks notions regarding the evolution of principles mediating beliefs and practices.

The active part's satisfaction regarding the passive part's executive capacity (for example, the existence of a powerful army commanded by stubborn leaders, satisfied with what they have done, and even somewhat corrupt in comply with their pleasures). Such lack of harmony suggests avoiding corrupt actions which might emerge, or have emerged, by reviewing values, standards, policy and processes which have become degenerated. A danger which must be run is that passive part personnel will feel defrauded by the active part's "moral" stagnation.

(0,1,1) Capacity for movement with compensated vision
(1,1,0) Propagation towards practice

A top-down lack of direction (compensated beliefs), together with the passive part's limited practices, leads to an imbalance in virtue, meaning that each group stops doing what it knows how to do best (from a planning-execution perspective) or the active part lacks what is active and the passive part what is passive (changed roles). This situation requires serenity and patience for the necessary precautions to be taken, whilst staying firm regarding decision-making. This is the moment to propose new designs and processes for the passive part, whilst the active part seems not to identify any difficulty.

(0,1,1) Capacity for movement with compensated vision
(1,0,0) Intending to move

Firmness of principles by upper management, from the part having the problematic situation, and its

sense of complacency regarding any diagnosis made, can suggest such strength to the passive part of an organisation which is attracted (by virtue of the existence of reinforcing beliefs and convictions) to respond with motivation to the proposals suggested by the top part to that below it. Success can be achieved if this process (easily possible) leads to the execution of practices and the creation of images of the future and beliefs. This is a very special case where the passive and active parts of an organisation are mutually influenced.

(0,1,1) Capacity for movement with compensated vision

(0,1,0) Initial orientation towards the need for movement. Flexible progress

The passive part's complacency becomes bound up with the personnel's sense of demotivation, probably due to its lack of vision regarding future growth. Resources thus become exhausted regarding the passive part's desire to act; there are no mutual support criteria between the parts or confidence for carrying out projects or confronting problematic situations. The active part's projects, in this state, find no echo within the passive part. This is the typical company whose solution is to let things go and leave time to progressively resolve things.

(0,1,1) Capacity for movement with compensated vision

(0,0,1) Spontaneous movement

Here one finds a state of submission, conformism (by the passive part) and complacency (by the active part). This situation, as a variant of Taylorism, proposes that the passive band follow-up the active one which is only interested in "going along" with the flow of things as they advance. It thus becomes necessary to ensure, following this image, that submission can displace the passive part's voluntary acceptance and adaptation regarding the natural rhythm which the active part wishes to secure, and leave the market (or the "fate" of an organisation) to lead the company according to need. The serious side of this image lies in the stagnation of the vision of the future or in the limitation regarding beliefs, this only being favourable from a perspective of adaptation and acceptance of market conditions.

(0,1,1) Capacity for movement with compensated vision

(0,0,0) Potential movement

The idea of communion of company purposes could be derived here. Whilst the active part of an organisation is orientated towards the present, there is receptivity by the passive part to orientate itself towards necessary action within the context of the problematic situation. However, to enable achieving the meeting of multiple interests, participation is advisable when setting out ideas by involving all the members of a company, (collective) bargaining and the existence of a team accompanying such process.

(1,0,1) Movement with limited conceptual capacity

(1,1,1) Full movement

Here, increased conceptual clarity about the future and capacity of action lies with the passive part, whilst the effort comes from the active part. This can represent condescension from varied points of view about principles which the active part can assume whilst the performance of the receptive part of the company is integrated. Material success perceived by an organisation and preparing a vision of the future and a referent for suitable beliefs for guaranteeing greater organisational capacity would be right in this scenario. This image is favourable as one talks of the active part acting with criteria concerning consensus, humility, sincerity and receptivity of ideas.

(1,0,1) Movement with limited conceptual capacity

(0,1,1) Capacity for movement with compensated vision

This scenario expresses diversity as a characteristic, as there are (as groups) two types of freely expressed, non-coinciding willingness following the internal notion (in each) of individual execution of each part. Such diversity needs to be administered, even though constituting important richness, as it can become a brake on executing any action which might be proposed. The passive part is self-satisfied with what it does and thinks (this being sufficient), whilst the active part seeks greater conceptual clarity.

(1,0,1) Movement with limited conceptual capacity

(1,0,1) Movement with limited conceptual capacity

This image deals with the development of an organisation having high connection capacity by virtue of the company's values allowing the free expression of different principles (limited, identified), within the harmonisation of a company towards the same ends. This image points to an organisation which is successful in the market, covered by an important shell and having broad internal criteria.

(1,0,1) Movement with limited conceptual capacity

(1,1,0) Propagation towards practice

The situation observed here is slow and progressive transformation which can be shared by all members of an organisation. This could be the idea of a company developing new progresses and technological innovations, based on intelligent and broad criteria so that they can then come to operationalise the necessary work.

(1,0,1) Movement with limited conceptual capacity

(1,0,0) Intention to move

This image expresses a state of searching for new paths for an organisation in line with the values of perseverance, caution and modesty. This can assert whether the range of objectives has been considered regarding the active part's principles and mental models, concerning the latter's harmonisation with the passive part's beliefs and visions of the future, having increasingly greater expectations. However, the capacity of action has its restrictions with which the best proposals must be incremental or minor, at least in the short-term.

(1,0,1) Movement with limited conceptual capacity

(0,1,0) Initial orientation towards the need for movement. Flexible progress

This could give a glimpse of a state of relative crisis; the proposed goals require great prudence and

perseverance as the passive part clearly has some evolving principles which are not key notions for the active part, or those having the solution to their own given problem (in terms of decision-making). The hope which this scenario brings lies in the possibility of harmonising based on reflection, principles (or mental models) towards the same path, having a common vision.

(1,0,1) Movement with limited conceptual capacity

(0,0,1) Spontaneous movement

The sense of the necessary legality stands out in this image as the passive part has growing ability in practice (and in work performance) whilst the active part dominates regarding an organisation's vision of practices in the future, having broad criteria concerning its mental models. A good part of the evolution of the problematic situation has thus become transferred to the field of clarifying action or interventions for building up personnel's confidence in the passive position, in line with the criteria laid down by the active part. The richness lies in the passive part's receptivity of principles and beliefs which may be constructed through participation, guided by the active part's clarity.

(1,0,1) Movement with limited conceptual capacity

(0,0,0) Potential movement

This scenario could be imagined as a new dawning for an organisation. The broadness of the active part's principles and mental models can analyse the passive part's receptivity which can prepare the ground for important deployment for enabling an organisation's integral progress.

(1,1,0) Propagation towards practice

(1,1,1) Full movement

The active part's power in this image concerns a moderate role, as it lacks increasing scope regarding practices and the work necessary for provoking important changes. The passive part (fully integrated) becomes stronger and informally controls part of the situation. It is thus interesting that the active part act with flexibility and humility, seeking to re-establish

the nature of work/practice and gather together all support possible from the passive part.

(1,1,0) Propagation towards practice
(0,1,1) Capacity for movement with compensated vision

There could be an important capacity for an organisation's integration here, centred on mutual confidence between the active and passive parts for resolving the problematic situation. The moral force and values of the part having the problem (or active) moves the passive part to respond through their actions, from a perspective lacking prejudgements. Such integration leads an organisation to undertake projects with strength, from which conditions regarding confidence can be developed.

(1,1,0) Propagation towards practice
(1,0,1) Movement with limited conceptual capacity

The idea which can be perceived here is that of active part management dominating the passive part where both parts' visions of the future become integrated; however, one of them specialises in "thinking" whilst the other "executes." Such cohesion (a little paternalistic) requires each member of an organisation to assume the role corresponding to it within this "society" and fulfil it. The part responsible for organisational change or management must thus be "paternalist" whilst managing to change the organisational position. It must be firm and comprehensive so that each member respects and feels at ease in "its place."

(1,1,0) Propagation towards practice
(1,1,0) Propagation towards practice

This could be the exercise of an organisation rethinking itself regarding a vision of the future and its beliefs and principles for tuning its work practices later on. It is the "soft" movement of divergence of values and interests which should happen without violence, where there is interest in preserving the diversity of ideas and opinions. This also deals with an organisation's approach will involve pure innovation, always thinking about its practices in a real effort at ongoing daily improvement.

(1,1,0) Propagation towards practice
(1,0,0) Intention to move

Active and passive part commitment is necessary during this stage. Innovation regarding problematic situation resolution finds an echo in the beliefs and/or vision of the passive part's future. The problem is that the passive part is not clear about how to carry out practice or how to think about a particular situation (as it has a variety of mental models hampering prior agreement, originated by compensating feedback). The form of acting from the passive part indicates calm and method (especially) for suggesting forms of suitable thought and ideas about the problem or intervention's requirements.

(1,1,0) Propagation towards practice
(0,1,0) Initial orientation towards the need for movement. Flexible progress

It is necessary to seek ways of living with dispersion in this case. When there is an active innovative part seeking appropriate practices (as there is a great diversity of options) and the passive part has diversity concerning its vision of the future and its beliefs. Furthermore, in its practices it must overcome personal egoism and harmonise the purpose of work in common. The idea seeks to disperse and propagate sublime ideals from the top to disperse the confusion which emerges from the bottom in forming the image.

(1,1,0) Propagation towards practice
(0,0,1) Spontaneous movement

During this stage, the active part must seek being supported by the passive part. Such mutual collaboration facilitates important decision-making and action for making a start. A company fostering Taylorist innovation and "dictatorships" centred on values and principles having an echo in the passive part could be similar for this image.

(1,1,0) Propagation towards practice
(0,0,0) Potential movement

An interesting possibility for the active part is to achieve the desired interventions from a passive perspective just to exercise the function of transforming an

organisation. The passive part (being receptive in this case), compensated for its diversity, is willing (in the midst of its multiplicity of options) to seek an “aim” identified by the capacity for innovation of those seeking to resolve the problematic situation. The possibility of achieving the desired change is thus mentioned from an interactive rather than proactive perspective.

(1,0,0) Intention to move

(1,1,1) Full movement

The passive part of an organisation is orientated towards change and has many possibilities of accepting the vision proposed by the active part, regarding the situation which is the object of the intervention. This allows the imagination and creation of varied options of mental models, though all of them must be centred on the passive part’s experience, vital process (cognition). The important part of this image is recognising the passive part’s force in an organisation (as the problematic situation does not directly affect the passive part). This image presents the capacity to undertake and progress, centred on these conditions.

(1,0,0) Intention to move

(0,1,1) Capacity for movement with compensated vision

Regarding immobility regarding change (offered by the active part or part having the need for intervention) re an organisation’s beliefs and visions, the passive part, concerning this attitude by the active part, reduces its activities to try to reduce what is trivial and repetitive. The passive part does not find convergence in its vision or is not developing cognition giving it “life” as part of an organisation. It is worth imagining this scenario to observe how reducing activities (passive or operational part) can create the space for returning to better values and mental models, shared and negotiated by an organisation and the search for the development of awareness as a process of conversion of the experience of work in valid principles and in coherent mental models.

(1,0,0) Intention to move

(1,0,1) Movement with limited conceptual capacity

This could show an organisation outwardly having distinction and elegance. Its practices function whilst being managed by unified, sufficient beliefs and/or visions of the future. Unfortunately, it has no principles and/or mental models strengthening or relating the most operational part with the corporate part. Even though an organisation’s functioning “in conformity” might be perceived, the active part is only responsible for a purely ideal world, the external aspect or even a company’s “aesthetic” expression. However, a lack of mental content by both parts hampers better organisational effectiveness.

(1,0,0) Intention to move

(1,1,0) Propagation towards practice

Probably here, immobility towards change detached from the active part, regarding its variation in concepts and practices, offers difficulties concerning innovation (and conviction about it) emerging from the passive part, not really offering an escape route towards consensus in practical work and the execution of labours. Corresponding to the part having the situation, recomposing it has led to it becoming degenerated by inertia, due to attachment to the past or lack of opportune action.

(1,0,0) Intention to move

(1,0,0) Intention to move

This image is the end or beginning of a new action, synchronised for both active and passive parts of an organisation. A shared vision of the future and unified beliefs makes it possible to expect a necessary moment for undertaking action aimed at change, after understanding the exact nature of a particular situation facing a company. Both parts’ immobilisation is thus an image inviting a situation to be analysed and prepare for change, following suitable reflection and understanding of an actual problem.

(1,0,0) Intention to move

(0,1,0) Initial orientation towards the need for movement. Flexible progress

Faced with a lack of practical action by the active part, ideas and principles generated by the passive part as consensus or majority concept lead to the obstacle of not knowing where a company is going or what to do

(as there is diversity of opinions and interests). Such lack of experience (young organisations) suggests passing through a period of difficulties, ignoring the conventions, consolidating organisational “character and personality” to find new ways forward regarding the absence of previous experience.

(1,0,0) Intention to move
(0,0,1) Spontaneous movement

Here one must consider the moderation and equilibrium possible between practical work (passive part) and the visions provided by the active part. Such equilibrium can be analysed from a strong perspective offered by executing work regarding the tranquilising attitude of constructing future scenarios. Work here means seeking equilibrium at varied levels and given that there are no principles for harmonising, then the work of change within the problematic situation can begin here.

(1,0,0) Intention to move
(0,0,0) Potential movement

The influence of the variety of practices (active part and passive), principles (active part and passive) and beliefs (passive part) leads to confronting the active group’s beliefs regarding a problem situation, with which little can be done except strengthening a company’s bases in the midst of not very creative, egoistical and materialist setting, without high values. Here an organisation has become worn out, disintegrated, as time has elapsed, and only has consensus about an image of the future held by a few members of a particular organisation. The image seems to recommend the search for consensus before beginning any type of important action whatsoever on the market.

(0,1,0) Initial orientation towards the need for movement. Flexible progress
(1,1,1) Full movement

This image suggests that the active part regarding a particular problem is only orientated from its principles. The passive part, on the other hand, has great capacity for activity on its three levels. This panorama presents an obstacle for the active part regarding a boost from the passive part so that positions must be negotiated and achieved

accordingly, to become provided with certainty and confidence before confronting problematic situations. So that this work can be done, a measure of hope must thus be proposed leading to calmly deciding the way to act at the most opportune moment.

(0,1,0) Initial orientation towards the need for movement. Flexible progress
(0,1,1) Capacity for movement with compensated vision

Whilst the active part exclusively has specific ideas about a particular situation and diversity about the rest, the passive part is orientated towards action, just as an organisation as such does not have unified beliefs and few high values, or those which it has are very varied. Such lack of precision concerning this point leads to a company becoming dispersed in several directions, without being fixed on precise objectives (top down) with which advisable advance with moderation can be made (i.e. agreement can be achieved through the personnel’s willingness and determined, unifying goals can be fixed.

(0,1,0) Initial orientation towards the need for movement. Flexible progress
(1,0,1) Movement with limited conceptual capacity

This could be a common position after having reached the objectives set out regarding change within an organisation and these have already reached a good degree of maturity. Some signs of decadence may be glimpsed within the process, suggesting that the company should be alert and seek to exploit the situation and anticipate achieving better incremental improvements.

(0,1,0) Initial orientation towards the need for movement. Flexible progress
(1,1,0) Propagation towards practice

The idea which might be derived from this combination deals with an organisation only acting when it has a vision, beliefs and principles functioning within the true nature of an organisation. If some activity or action re change is begun without reaching any agreements, consensus, etc. this could waste the wealth within an organisation and hamper intervention, such as when many horses are pulling

the same carriage in different directions. The active part may not act without recognising the passive part's wealth of consensus. When such recognition has happened, unifying practice is relatively simpler than other processes.

(0,1,0) Initial orientation towards the need for movement. Flexible progress

(1,0,0) Intention to move

Without doubt, the movement which could happen in this image will involve important risk. The active part's lack of vision and practice capacity (its multiplicity), added to the passive part's vision (lacking principles or intention for practical work) leads to a lack of work orientated towards the problematic situation. The active part proudly thinks that it is right about the problematic approach, whilst passive part beliefs are unified; such obstacles concerning inherent risk, partly arising from selfishness and the particular interests of certain sectors in a particular organisation, suggest precaution regarding threat-weakness type situations which must be anticipated concerning options for action.

(0,1,0) Initial orientation towards the need for movement. Flexible progress

(0,1,0) Initial orientation towards the need for movement. Flexible progress

This scenario presents the image of an organisation which has become used to obstacles and deals with them on by one. The active part has stalled regarding the need for practical action and future vision regarding the situation, straying from the point in hand. The same thing happens with the passive part. This is only clear in an organisation which proposes a shared vision of the future and some practices orientated towards such end, harmonised with existent mental models. An organisation thus becomes used to "dangerous" situations which it must face in such panorama.

(0,1,0) Initial orientation towards the need for movement. Flexible progress

(0,0,1) Spontaneous movement

This combination has great resemblance to Taylorism during its first implementation phases and first years. It usually has practical implementations (innovations

not arising from within an organisation) where some confusion may be observed regarding standardisation needs. The situation can seem complex and difficult initially, requiring persistence, considering options and resources and being surrounded by personnel who act in the same manner suggested by the active part (i.e. that having the problem, attempting to rectify the lack of future vision and/or shared beliefs). The active part's mental model, for example, is that the passive part can be motivated by wages/salaries. The passive part, divergent concerning what it thinks and believes to be self-motivating, accepts "the business" but then begins to recognise that other things are lacking, satisfying higher order needs and this leads to the situation becoming difficult.

(0,1,0) Initial orientation towards the need for movement. Flexible progress

(0,0,0) Potential movement

This image offers interesting perspectives for the party having to resolve a problem situation. The active part's convergent ideas arising from mental models or principles can become a motivating force for members of an organisation to find a route towards becoming integrated into some project allowing a sense of belonging. However, this requires seeking a community of interests, even if it has been difficult to have a unified shared vision. Management's role (i.e. the active part) is that of group catalyser or decision facilitator. Ideas of empowerment and delegation can arise from this image, in the modern style, influenced by networks and understanding power as being the capacity of influence, not of domination.

(0,0,1) Spontaneous movement

(1,1,1) Full movement

This combination offers great activity capacity. The part having the problem is engaged in a programme centred on ongoing practices and work (the power of influence can be exercised with great force on an organisation from this perspective). The passive part is also fully integrated as it has shared beliefs and principles leading to it becoming united regarding practices and work, with motivation. It is interesting for the active part to consider that force without order and lacking in honesty only leads to violence, meaning that it is the active part's job to question itself about just and adequate action in harmony

with the values developed by the passive part. This can be the situation concerning a new boss who has been well received and comes to a really motivated group, having its own established culture which is worth getting to know about.

(0,0,1) Spontaneous movement
(0,1,1) Capacity for movement with compensated vision

What is most interesting to observe here is the “passion” which could emerge from the passive part. The latter is self-satisfied with the work it has been doing whilst the active part is driven towards action with little reflection as there is no agreement concerning beliefs and principles. The active part has arrived at such proceedings, probably following a lot of experience, after having done things the same way for many years, meaning that the passive part would seem to be less expert in the problem than they would wish to be considered. Such considerations involve risk; relationships, even corrupt ones, may be created between the parts beyond what is admissible within the culture which an organisation might have. This means that a lot of tact and subtlety are required by the active part to achieve cooperation, of course, without losing sight of an action’s finality.

(0,0,1) Spontaneous movement
(1,0,1) Movement with limited conceptual capacity

This may be a moment for an organisation which has reached a stage of superiority in processes and proceedings, whilst intelligent action by the active part has borne fruit. The active part has effective action; the passive part is clear about carrying out the necessary work regarding its beliefs and/or vision of the future. The abundance which may be generated by this stage, however, is only temporary, meaning that it is advisable to seek new intentions and situations of challenge for the company leading to mental models’ conceptual unification.

(0,0,1) Spontaneous movement
(1,1,0) Propagation towards practice

This proposes both passive and active parts’ joint evolution. The active part, regarding the problem situation, has found a way (even though not integrated)

to be effective. The passive part, on the other hand, is preparing to unify its internal practices regarding achieving common values (as could also be the case of innovations to be implemented). It is thus important to have joint, lasting evolution involving an intention for change thereby allowing both parts to be in harmony. Of course, each part can “infect” the other regarding what is missing or what is available (see the combination of numbers for better understanding: active part (0,0,1), passive part (1,1,0)).

(0,0,1) Spontaneous movement
(1,0,0) Intention to move

It could be said that the interventions proposed by this stage should not be very great or jeopardising. The active part’s divergent but emphatic action contrasts with the passive part’s practical immobility. Whilst there is a great need for action on one hand there is no receptivity for such course on the other. Great change, within this panorama, becomes hindered (the passive part must be moved by ideas, beliefs and values and not imposed), meaning that interventions must be small and incremental, as important action-intervention could become very overbearing and even violent.

(0,0,1) Spontaneous movement
(0,1,0) Initial orientation towards the need for movement. Flexible progress

This gives the idea of being “kind or indulgent.” It reforms practical, effective action and is directed by the active part, influencing existent multiplicity (varied individual intentions) in the passive part, where agreements only concern principles and/or beliefs in mental models. The active part’s decided action can allow an organisation to become free from the difficulties originating in a more egoistic and individualistic space. The active part’s firm and modest action allows the passive part a space for unification, so that offences committed against the group (originating in some members’ egoistic intentions) might become forgotten and overcome. The proposed changes could be large-scale, but interest would lie in them being equitable (just and benevolent).

(0,0,1) Spontaneous movement
(0,0,1) Spontaneous movement

The virtue of this image lies in freedom of action, spontaneous movement by both parts of an organisation. The difficulty regarding this image is that it acts rashly, meaning that an organisation becomes subject to sector or market (external) “gossip” and may become involved in action produced by panic or collective external uncertainty (for example, banks becoming bankrupt as “self-fulfilling prophesies,” or when rumours run around stock exchanges leading to companies becoming bankrupt, thereby lowering share prices. Such freedom of action should be accompanied by any intervention or processes stimulating good judgement. An idea reflecting such pattern could be when a man leaves his house in a hurry, without knowing where he is going, but convinced that he is late.

(0,0,1) Spontaneous movement

(0,0,0) Potential movement

When the active part acts with vehemence and clarity towards the passive part, which is receptive given its diversity, it has a “spark” which arouses the passive part’s impulse towards unification thereby allowing a company to direct itself towards resolving or understanding a particular problematic situation. The active part, in such combination, manages a choir (the passive part) which longs to keep in time so that it can stand out as a group or individually. It only remains to say that such enthusiasm must be accompanied by sufficient discernment concerning the problematic situation.

(0,0,0) Potential movement

(1,1,1) Full movement

This is a business working in harmony. Whilst the passive part functions in an integrated way, having problem situation-orientated values and practice, the active part maintains great receptivity and diversity. Each part can concentrate better on its own work, of course without overstepping what is too practical or too conceptual.

(0,0,0) Potential movement

(0,1,1) Capacity for movement with compensated vision

This shows the active part’s surveillance of the passive part whilst the latter acts in line with

diversity regarding the active part, concerning the passive part’s self-indulgence. It should be mentioned that the active part’s knowledge and control ability must become increased and more alert as the passive part’s actions become more complex, using an influence-based scheme of authority, aware of possible symptoms of decadence which may become provoked.

(0,0,0) Potential movement

(1,0,1) Movement with limited conceptual capacity

An organisation’s progress towards a problematic situation in this setting is difficult. The passive part holds unified beliefs and visions of the future corresponding to the problem in hand, sustained on very varied principles with which its practical work functions. The setting thus becomes hesitant and feelings within an organisation can become very diverse and dominate situations, given that intentions to seek empowerment regarding an organisation’s positions of power can emerge, or confidential information may be stolen, the theft of technical secrets or industrial espionage favouring the competition may occur. The active part must therefore remain reserved and cautious, hoping that the setting becomes more pacific and sufficiently careful of “fishermen in troubled water.”

(0,0,0) Potential movement

(1,1,0) Propagation towards practice

A move towards what is noble may be appreciated in this combination, as the active part is receptive to a diversity of opinions, beliefs and principles, whilst the passive part has developed some values spreading towards practical work. Such elevation requires, then, great effort and work to make ideas regarding new projects find a favourable setting where they can become fed and grow to produce fruit. The active part can thus propose work aimed at change or improvement regarding a problematic situation, enriching itself from the passive part’s values. Progress will be slow, ongoing and well-worked in this perspective. None of the stages concerning change will be free.

(0,0,0) Potential movement

(1,0,0) Intention to move

Potential movement by the part having the problem can benefit from the passive part's intentions (still motionless), derived from agreements or consensus emerging from beliefs or visions of the future held by this part of an organisation. The image invites nourishment being received from such visions which have not led to practical action in such management but which can be of great usefulness for the active part, whenever passive part members can roughly experience a company's true reality ("the mountain can only be seen from afar"). The active part's modesty concerning taking these ideals, recognising them and adopting them becomes indispensable for both the success of an organisation's practical actions and true agreement which is participative at all levels.

(0,0,0) Potential movement
(0,1,0) Initial orientation towards the need for movement. Flexible progress

It is interesting that the motor of intervention emerges from the passive part and corresponds to available unifying principles and mental models. The active part's work, having great variety, thus becomes enriched from consensus or agreement achieved in the passive part to empower passing to the field of practical work (physical). This company thus needs to be organised to function and this organisation emerges from the passive part which encourages intervention, even though not being responsible for it. This image highlights the search for recognition of a particular situation at all levels of the company.

(0,0,0) Potential movement
(0,0,1) Spontaneous movement

Whilst the passive part is clearly directed towards necessary practice or orientated towards a problematic situation, the active part becomes enriched by a large amount of opinions, criteria, beliefs, etc. (within a setting of respect and participation of everyone's ideas). This is truly a stage where many levels of an organisation have been questioned and a way to seize new possibilities emerging from the free flow of values, criteria and thoughts needs to be constructed, using a common methodology (possibly Checkland's SSM, 2001). Such documentation is important

as its construction (being "natural", not forced, transformation and enrichment) leads to constructing consensus and agreements for consolidating an organisation's future images, principles and practice. This type of organisation comes very close to that of foundations or non-profit-making NGO, orientated towards rescue or emergency work.

(0,0,0) Potential movement
(0,0,0) Potential movement

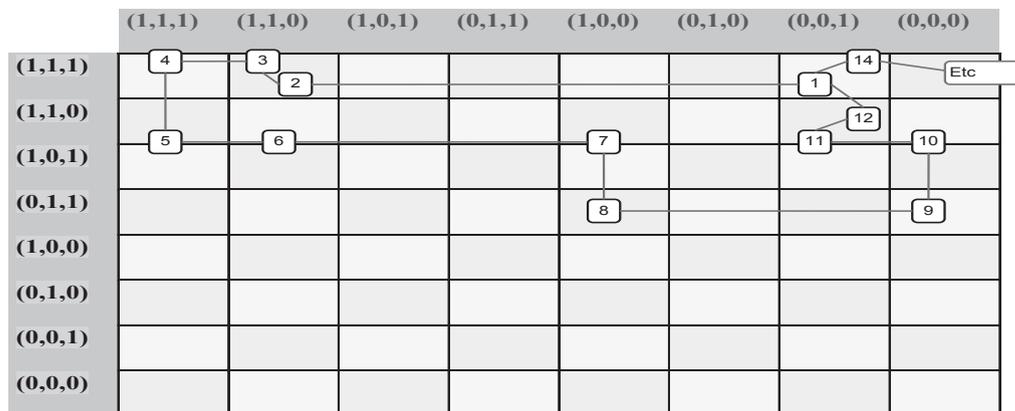
This combination offers documenting the great diversity arising from both active and passive parts, thereby creating true richness (wealth). Such great diversity leads to spaces which are open to receiving new ideas. The idea of intervention here seems to emerge from the concept of self-organisation, even from pure autopoiesis as it is only required that each member plays her/his role (without provocation or attempts at managing others) and, together, bringing together available forces. This can be the image of a foundation type organisation seeking the dignity of man, the care of national, cultural heritage.

Conclusion: possible managerial layout

An exercise which can be carried out and which makes this conceptual map interesting is that the "polarity" of each criterion for both the active and the passive part can be changed. This exercise facilitates seeing whether the concept of change and the problem/solution being set out is correct and also leads to a method for conceiving future scenarios. Basically, this conceptual map offers an instrument for guiding planning by offering future scenarios.

Another use could be suggested. The idea consists of constructing a figure showing the 64 positions; one would join the points for the positions which an organisation has adopted and does maintain regarding a particular problematic situation; for example, planning for the future. This can give an organisation an idea of its movement, meaning that it can enable constructing a figure showing an organisation's evolution and thereby verify whether there are common points of departure, repeated paths or "recursion" concerning an organisation's history.

Figure 1. Possible managerial layout



It can thus be concluded that this design for the proposed conceptual map is dialogical, not just regarding its conception but also its rational/symbolic nature and double static/dynamic condition. Triads have been used; in this case, Senge's proposals in the Fifth Discipline. However, others may be used such as autopoiesis or structural patterns, dissipative structures and vital or cognition processes or Capra's proposal for characterising living systems which is a triad of concepts tacitly used in design (meaning that it was tacitly considered that an organisation-company was a living system).

The model is resourceful as it uses dialogical rules regarding positive and negative feedback as a key notion and has hologramatic scope when considering the conceptual map as a "portable" design which can be used at any system level, in subsystems or suprasystems in a particular organisation. It has also tried to favour relationships concerning entities, avoiding evaluations such as "good" or "bad", and analysing evolution and logic concerning change, more than anything else. It also offers a biointegrated perspective as, regarding contrasting evaluating activities by results (verifying points of departure and arrival) or processes or intentions (in the black box) and their coexistence, the resulting rating could also be contradictory if evaluated using "good" or "bad" criteria. A meta-point in an integrative view, whilst conserving setbacks, is found when an individual acts in an integrated way between her/his practices, principles and beliefs. More than just evaluating what is good or bad (mechanistic and reductionist concepts) it could be considering what is integrated or "disintegrated" leading to positive and negative feedback.

The proposed model seeks what is considered integral human development within an organisation, coherence offered by systemic ideas revealing relationships showing and weighting when members of an organisation reach a level of group awareness (from their own individual "biointegration") leading to effective flows of communication and information. The dialogue inherent in the model is that it should "level" the parts' condition for improving relationships and understanding an organisation's systemic nature, thereby achieving a certain degree of integration for the members of a particular system being considered.

Systems' theories and the reality of workers in the field of knowledge have shown that capital and work are not contradictory-conflicting, as has been thought, but rather such relationship depends on the management element which can create a new vision of their causality, different to that of contradiction.

The conceptual map may function (modestly) with what C.H. Waddington called *creoda* (from the Greek *chre*, necessary, and *hodos*, route or path) for morphogenetic fields, considering the temporal aspects of change and development (Sheldrake, 2009, p. 63).

An application which may be developed from this proposal is that called *strategic benchmarking and scenario planning (a symbolic representation)*. A type of DOFA matrix can thus be formulated which uses the concepts of feedback concerning company effectiveness using an organisation, sector, market triad (or organisation, institution, market) instead of having external and internal compensating

and reinforcing feedback¹². A condition is that such proposal must be analysed from “within” an organisation (How do we see ourselves?) and a perspective from “outside” an organisation (How does the competition see us?). This will lead to 64

¹² Reinforcing feedback regarding company effectiveness: internal (strength), external (opportunity). Compensating feedback: internal (weakness), external (threat).

scenarios in which mental exercises can be situated and performed concerning an organisation’s current position, how the competition sees a particular company and possible ways forward. This map is thus coordinated with prospective scenario-based planning exercises, including competitive two-way referencing (i.e. from both internal and external viewpoints).

REFERENCES

- Ackoff, Rusell. 2005. *El arte de resolver problemas*. Limusa
- Bateson, Gregory. 1972. *Pasos hacia una ecología de la mente: colección de ensayos en antropología, psiquiatría, evolución y epistemología*. Ballantine Books.
- Capra, Fritjof. 2009. A. *El Tao de la Física*. Barcelona: Editorial Sirio.
- _____. 2009. B. *La trama de la vida: Una nueva perspectiva de los sistemas vivos*. Barcelona: Anagrama.
- Checkland, Peter, Scholes Jim. 2001. *Soft systems methodology in action*. England: Wiley.
- Jackson, Mike C. 1994. "Más allá de las modas administrativas: El pensamiento sistémico para administradores". *Innovar* 4: 6-21.
- Ribeiro, Lair, 2000. *El éxito no llega por casualidad*. Urano.
- Montoya, Iván. 1999. *Gestión global, siglo XXI*. Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Sallanave, 1995. *La teoría L. manual de antigerencia*. Bogotá: TM Editores.
- Sen, Amartya, 2009. *The idea of justice*. Published by the autor.
- Senge, Peter. 2006. "La quinta disciplina: cómo impulsar el aprendizaje". En *La organización inteligente*. Argentina: Granica.
- Sheldrake, Rupert. 2009. *A new science of life*. London: Icon Books.
- Varela, Francisco J. y Maturana, Humberto R. 1973. *De máquinas y seres vivos: una teoría sobre la organización biológica*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Varela, Francisco J.; Maturana, Humberto R.; & Uribe, R. 1974. "Autopoiesis: The organization of living systems, its characterization and a model". *Biosystems* 5: 187-196.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Montoya Restrepo, Iván y Montoya Restrepo, Alexandra. 2011. "A new application for organisational change". <i>Administración & Desarrollo</i> 39(54): 11-32.	Montoya Restrepo, I. & Montoya Restrepo, A. (2011). A new application for organisational change. <i>Administración & Desarrollo</i> , 39(54), 11-32.	Montoya Restrepo, I.; Montoya Restrepo, A. "A new application for organisational change". <i>Administración & Desarrollo</i> 39.54 (2011): 11-32.

resumen

La investigación se propuso describir aspectos institucionales del municipio (estructura administrativa, carrera administrativa, gestión local evidenciada en el presupuesto local, recursos propios) y aspectos sociales, culturales y políticos locales que permitieran explicar la inestabilidad administrativa vivida en estos 14 años. Se observó la ausencia de una organización administrativa estable y experimentada. No se ha establecido la carrera administrativa prevista en la Ley. Grupos de poder como las FARC y las autodefensas (AUC) asentadas en el territorio tuvieron incidencia en la administración local, según las opiniones de algunos entrevistados, presionando la ejecución de recursos, desarrollo de proyectos o contratación de personal. Nuevos procesos de inversión privada de gran dimensión y estudios para encontrar petróleo, junto con la nueva elección popular de Alcalde, Concejo, Asamblea y gobernador, en el 2011, generan algunas tensiones sobre la vida administrativa municipal de Cumaribo.

Palabras clave: administración territorial, cultura indígena, descentralización, poder local.

abstract

Cumaribo: relationships between traditional culture and territorial administration

This investigation was aimed at describing the town of Cumaribo's institutional aspects (administrative structure, administrative posts, local management as shown in the local budget and its resources) as well as local social, cultural and political aspects helping to explain the administrative instability experienced in Cumaribo in the Vichada department, Colombia, during the last 14 years. The lack of stable and experienced administrative organisation was observed. The administrative posts foreseen by law have not been established. Power groups like the FARC (terrorist group) and AUC (self-defence/paramilitary groups) which have settled in the area have had an impact on local administration, according to the opinion of some of the people interviewed, putting pressure on the execution of resources, developing projects or contracting personnel. New large-scale private investment schemes and studies for finding and exploiting oil, together with the popular election of mayor, town council, assembly and governor in 2011, have led to some tensions concerning Cumaribo's municipal administrative life.

Key words: Territorial administration, indigenous culture, decentralisation, local power.

resumo

Cumaribo: relações entre a cultura tradicional e a administração territorial

A pesquisa objetivou descrever aspectos institucionais do município (estrutura administrativa, gestão local evidenciada no orçamento local, recursos próprios) e aspectos sociais, culturais e políticos locais, que permitissem explicar a instabilidade administrativa vivida nestes últimos 14 anos. Observou-se a ausência de uma organização administrativa estável e experiente. Não tem sido instalado o concurso administrativo previsto pela Lei. Grupos de poder como as FARC e as auto defesas (AUC) asentadas no território, tiveram incidência na administração local, segundo as opiniões de alguns entrevistados, pressionando a execução de recursos, desenvolvimento de projetos ou contratação de turmas. Novos decursos de investimento privado de grandes dimensões e estudos para encontrar petróleo, além da nova eleição popular para Prefeito, Conselho, Assembléia e Governador em 2011, geram algumas tensões sobre a vida administrativa municipal de Cumaribo.

Palavras chave: Administração territorial, cultura indígena, descentralização, poder local.

Recibido: marzo de 2011 / Aprobado: julio de 2011

CORREO IMPRESO: Escuela Superior de Administración Pública, Territorial Meta, Villavicencio. Carrera 31. No. 34-23, San Fernando.

Ladino Orjuela, Wilson. 2011. "Cumaribo: relaciones entre cultura tradicional y administración territorial". *Administración & Desarrollo* 39 (54): 33-46.

Cumaribo: relaciones entre cultura tradicional y administración territorial

WILSON LADINO ORJUELA*

Introducción

Diversas noticias divulgadas por los medios de comunicación local y nacional daban cuenta de la inestabilidad que se vivía en el municipio de Cumaribo desde el comienzo de su constitución, en 1996, mediante la Ordenanza 066 de 16 de noviembre.

Se presenta a continuación un estudio de caso. Este municipio está ubicado en una zona marginal de Colombia, en un departamento marginal, fuera de los circuitos económicos centrales de país, con presencia de fuerzas irregulares, con existencia tradicional de economía de colonización y campesina y territorio habitado ancestralmente por indígenas de la familia sikuani, sin organización de instituciones burocráticas modernas.

El proyecto de investigación se planteó hacer una aproximación descriptiva longitudinal (desde el comienzo de la vida municipal, en 1997, hasta el 2010) a algunos aspectos institucionales del municipio, tales como las estructuras administrativas establecidas durante el período, el grado de implantación de la carrera administrativa, los proyectos de acuerdo tramitados y aprobados por el Concejo municipal, la composición del Concejo municipal, los presupuestos anuales administrados por los alcaldes, las investigaciones disciplinarias y judiciales realizadas por los organismos de control, las biografías de los alcaldes indígenas y de los alcaldes encargados, los rasgos de la cultura indígena predominante en el municipio y la presencia de actores legales e ilegales en su territorio, para establecer la causa probable de la inestabilidad.

El municipio de Cumaribo hace parte del departamento del Vichada, con aproximadamente 71.000 kilómetros cuadrados. Según las proyecciones del DNP y el DANE, la población estimada del municipio es de 40.000 habitantes, en un 90% miembros de diferentes etnias de la nación sikuani o guajiba (DANE, 2010), asentadas en este territorio desde hace ya varios miles de años según las investigaciones realizadas por varios antropólogos (Gómez, 1988; Molano, 1989; Gumilla, 1994).

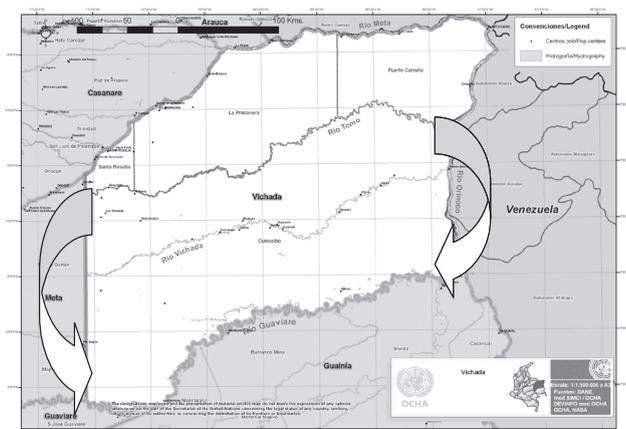
* Profesor ESAP, Colombia. Sociólogo y Máster en Sociología. Candidato a doctor en Gobierno y Administración Pública. Universidad Complutense de Madrid, Instituto Ortega y Gasset. España.

CORREO-E: wilson.ladino@esap.edu.co

Los frailes de las comunidades jesuitas, a quienes se les encargó la evangelización de las poblaciones ubicadas en la Orinoquia desde el comienzo de la Colonia (1550), describen la presencia de miles de indígenas en el territorio allende el río Meta (Rivero, 1956; Gumilla, 1994; De Calazans, 1988, Reyes, 1974; Rojas, 1999; Pérez, 2002; Ramírez, 2003) en lo que se denominó el Gran Airico.

Con la conversión de este extenso territorio departamental en municipio en 1996, se estableció su centro administrativo en una zona cercana a un antiguo asentamiento indígena denominado “Cumaribo” (De Calazans, 1988).

Mapa No. 1. Departamento de Vichada



Fuente: Gobernación del Vichada, 2011

Los procesos de descentralización por los que se adentró Colombia desde 1986, cuando se aprobó la elección popular de alcaldes y luego la asignación de recursos y autonomía administrativa por parte de la Asamblea Nacional Constituyente, en 1991, permitieron que el municipio de Cumaribo, desde su creación, empezara a administrar importantes recursos financieros para salud, educación y otros sectores de inversión pública local con destino a las comunidades del casco urbano, los 37 resguardos que se han constituido en los últimos años en el territorio municipal y otros asentamientos humanos.

La aproximación encontró que diversos factores de poder, legales e ilegales, han intervenido sobre la administración municipal, lo que la ha llevado a una gran inestabilidad en estos 14 años de vida como entidad territorial (Ladino et ál., 2010).

El último se relaciona con el hecho de que la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) ha decidido

contratar estudios sobre la geología del departamento del Vichada y del municipio de Cumaribo. En los años 2008 y 2009 se entregaron a varias compañías zonas del departamento del Vichada y del municipio de Cumaribo para que en un plazo de 36 meses le entregaran los resultados. En el municipio se tienen comentarios encontrados sobre el proceso que han adelantado en estos años las compañías contratadas.

1. Aspectos conceptuales

El equipo de investigación se propuso realizar una aproximación a algunos conceptos teóricos que nos permitieran ordenar la compleja realidad existente en la municipalidad de Cumaribo.

Partimos de las reflexiones y conceptualizaciones que ha habido sobre la burocracia moderna a lo largo del siglo XX. Hemos tomado especialmente las construcciones desarrolladas por Weber sobre la administración burocrática, dominación tradicional y carismática. Así mismo, hemos identificado los elementos distintivos de estos tipos ideales (Weber, 1974; Zabudowsky, 1983).

La importancia de una estructura de dominación en la que impera la ley como una forma abstracta y general, la condición pública de la estructura burocrática moderna, la competencia del funcionario, la oficina pública, el cumplimiento de horario, las jerarquías, etc., son algunos de los elementos que nos permitieron aproximarnos al caso particular que se analizó en el municipio (Ladino, et ál., 2010).

Por otra parte, constatamos que la bibliografía existente sobre el municipio en cuanto unidad básica de la organización estatal moderna es amplia y proviene del siglo XIX (Bonin, 1810; Tocqueville, 1996; González, 1993, 1985; Sagawe, 2006).

A lo largo del siglo XX se desarrollaron en Colombia diversas reflexiones, especialmente luego de iniciados los procesos de descentralización administrativa, política y financiera (Medellín, 1998; Castro, 1986; Maldonado, 2001, 2011; Restrepo, 2006).

El problema de la autonomía, la planeación, la gestión, la organización administrativa local, la innovación en la gestión local y el gobierno local ha sido planteado por el pensamiento europeo contemporáneo en el marco de la nueva gestión pública de comienzos del siglo XXI (Olías de Lima, 2001).

La teoría del siglo XX ha establecido que el municipio permite un acercamiento importante con el ciudadano,

lo que ofrece mejor gobernabilidad, al facilitar la interacción entre el gobernante y las organizaciones sociales existentes en el mundo local, evidenciado en la formulación y ejecución de políticas públicas (Medellín, 1998; Meny, 1992; Rhodes, 2005; Cerrillo, 2005).

La discusión previa a la reforma constitucional que llevó en Colombia a la elección popular de Alcaldes en 1986 presentó argumentos a favor de este camino, uno de ellos es que le permite al ciudadano tener un mejor diálogo con su gobernante local y al gobernante funcionar como agente del desarrollo socioeconómico local (Castro, 1986).

La descentralización del poder del Estado ha tenido otras aproximaciones que muestran su funcionalidad con los desarrollos imperialistas del capitalismo y con las teorías neoliberales que pretenden la supresión del Estado (Auroi, 2006; Restrepo, 2006).

Teniendo en cuenta los desarrollos teóricos recientes y los conceptos de la Nueva Gerencia Pública, o de la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza (Aguilar, 2006; Rhodes, 2005), en el presente ejercicio de aproximación se describen algunos fenómenos observados, como la manera de gobernar de los alcaldes determinada por la concertación de políticas públicas, ejecución de recursos municipales, plantas de personal de la Administración, proyectos de acuerdo presentados al Concejo Municipal, funcionamiento del Consejo Municipal de Planeación, presupuestos participativos, foros de debate.

2. Metodología utilizada

La investigación asumió un enfoque descriptivo cualitativo de carácter longitudinal para hacer una aproximación cronológica que comprendiera los 14 años que van desde la creación del municipio, en noviembre de 1996, hasta diciembre de 2010. Se adelantó un proceso de recolección de información secundaria que permitiera identificar las características ambientales, sociales y económicas predominantes en el municipio de Cumaribo y de las comunidades indígenas existentes en su territorio.

Gracias a este proceso de búsqueda de información secundaria se encontraron trabajos sobre los indígenas Sikuaní, población predominante en el municipio, que ayudaron al grupo a tener una visión sobre sus particularidades culturales y sociales.

Asimismo, se hizo un trabajo de campo para obtener información primaria en el municipio de Cumaribo

(nóminas de personal, presupuestos de ingresos y gastos, etc.), en Puerto Carreño –capital del departamento–, en las oficinas de la Gobernación del Vichada, la Procuraduría, la Contraloría, la Registraduría Nacional del Estado Civil y los juzgados municipales, entre otras instituciones. Se pudo reconstruir la relación de alcaldes elegidos y nombrados en el municipio durante este período (Ladino, 2010).

Se efectuaron entrevistas semiestructuradas o temáticas a exalcaldes, exfuncionarios, funcionarios activos, excontratistas y contratistas del municipio y a pobladores residentes en el casco urbano. También se entrevistó a expobladores del municipio residentes en la ciudad de Villavicencio y a uno radicado en Fusagasugá (Ladino, 2010).

Aunque se pensó entrevistar a exgobernadores y exparlamentarios del departamento del Vichada que ejercieron sus cargos durante varios años en el periodo estudiado, sólo se pudo entrevistar a un exgobernador (Ladino, 2010).

El trabajo de campo tuvo lugar en agosto de 2010, momento en el que acababa de ser suspendido por tres meses el alcalde elegido por voto popular Aldemar Gómez, lo que hizo difícil el acceso a los archivos del municipio.

También se conocieron relatos, en desarrollo del trabajo de campo, de que la documentación sobre las actuaciones de los alcaldes elegidos y nombrados durante este período, en parte, ha sido retirada de los archivos de las oficinas municipales. No se pudo constatar la certeza de estas afirmaciones.

Tabla No. 1 Relación de entrevistados

Nombre del entrevistado	Actividad de desempeño
Víctor Jaime Rincón	Primer alcalde de Cumaribo (nombrado por decreto)
Julio Flórez	Secretario de Planeación de la Gobernación del Vichada
Hernando Sánchez	Exalcalde de Cumaribo (cacique)
Marcelino Sosa	Exalcalde de Cumaribo (preso cárcel La Picota [Bogotá])
Javier Sánchez	Representante de la ONIC en el Vichada
Alexánder Peña	Exalmacenista Cumaribo
Édgar Jasec	Exasesor Alcaldía Cumaribo
Orlando García	Exasesor y exconcejal Cumaribo
Ómar Baquero	Excontratista y exfuncionario Cumaribo

Nombre del entrevistado	Actividad de desempeño
Gustavo Romero	Registrador Cumaribo
Frabicio Piña Badillo	Diputado del Vichada
Miguel Antonio Caro	Contralor departamental
Iván Ortiz	Poblador Cumaribo
Alfonso Romero	Exfuncionario Cumaribo
Adán Ramírez	Gestor religioso educación en Cumaribo
Roberto Salcedo	Representante de Acatiseña
Fanny Gómez Acosta	Representante tercera edad Cumaribo
Óscar Yesid Florián	Concejal Cumaribo
Luis Consuegra	Representante de los campesinos
Guillermo Valencia Castro	Exalcalde encargado Cumaribo
Germán Botero	Representante de la Agencia Nacional de Hidrocarburos
Víctor Julio García	Exasesor Cumaribo
Alirio Rodríguez	Funcionario asuntos indígenas Cumaribo
José María Villalba	Exgobernador del Vichada
Jerley Medina Torres	Exalcalde encargado
Uriel Sánchez	Fiscal seccional Vichada
Luciano Ramírez	Procurador depto. Vichada
Senén Ulpiano Murillo	Exalcalde encargado
Luis Alejandro Torres Bueno	Exalcalde encargado
Roberto Salcedo Núñez	Presidente Consejo Cumaribo
Ángela Estrella Rodríguez	Concejal Cumaribo

3. Hallazgos

Una vez se constituye el municipio, mediante la Ordenanza 066 de 1996, el gobernador designó a un alcalde encargado para dar forma institucional a la nueva entidad territorial. Este proceso se realiza durante 1997. Ante la imposibilidad de acceder al archivo municipal, se trató de reconstruir, mediante las entrevistas, la organización básica del municipio desde su inicio.

3.1 Elección, nombramientos y organización institucional

Según el trabajo de campo se estableció que en el municipio, durante el período estudiado, se produjeron 6 elecciones populares de alcaldes y se nombraron 28 alcaldes por parte de los gobernadores del departamento del Vichada, con duración variable en el ejercicio del cargo (ver tabla 2).

Elecciones de alcaldes

La elección popular de alcaldes llevó a que la primera se programara, por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en octubre de 1997. En razón de las restricciones impuestas por la guerrilla de las FARC (Frentes 18 y 39), este proceso electoral debió realizarse principalmente en el casco urbano del municipio, a donde se desplazaron miles de indígenas (en las entrevistas se escucharon cifras de 3.000 a 5.000) de los 37 resguardos (Ladino, et ál., 2010). Veamos:

Cuando Marcelino estaba de candidato, yo también lo estaba, pero me retiré para apoyarlo, cuando ganamos por un voto se fueron cinco motociclistas para intervenir la votación que venía del Orinoco, esos fueron unos comandantes de la guerrilla y estos los quemaron, entonces ganó Álvaro Hernández por 136 votos.

Tocaba traerlos cinco días antes por la prohibición que hacían las FARC. Entonces había que traerlos con antelación para asegurar la votación, y eso con el tiempo también se volvió una costumbre (Ladino et ál., 2010).

Según varios de los entrevistados, esta acción estuvo a cargo de inversionistas que asignaron recursos para financiar la alimentación y estadía de los votantes durante varios días antes de la jornada electoral. Luego de esta primera elección se hizo costumbre que en las fechas próximas a las elecciones para alcalde, concejales, diputados y gobernador del Vichada, así como para Congreso y Presidente de la República, los indígenas se desplacen al casco urbano, junto con sus familias y permanezcan en sus inmediaciones hasta el día de la votación. No se pudo obtener registro fotográfico de dicha costumbre local (Ladino et ál., 2010). Otro conocedor dijo:

Llegan las administraciones y los funcionarios nunca son de acá; es que los financiadores son los que manejan el municipio, porque aparte de que le exigen la contratación, también le ponen los funcionarios.

Pero es la misma cosa, porque la financiación de la campaña son como cuatrocientos millones. Hay que matar como 70 reses, hay que contratar unos quince camiones, hay que garantizar la comida casi a cinco mil personas por unos tres días. El trago, el café y la panela. Lo que más vale es el traslado de toda la gente. Ahora pasó una campaña a la Cá-

mara que estaba avaluada en 700 millones. Mire la probabilidad que tiene un blanco de encontrar apoyo indígena. Esos 700 millones frente a las candidaturas de los indígenas de 70 y 50 millones y los indígenas ganaron acá. (Ladino et ál., 2010).

En enero de 1998 se posesiona el primer alcalde de elección popular. Dura apenas 8 meses, y al ser destituido por la Procuraduría General de la Nación, empieza una lista de alcaldes designados por el gobernador hasta terminar el período constitucional (tabla 2).

Las siguientes elecciones populares tendrán las mismas características, y los alcaldes, hasta el año 2010, serán suspendidos de sus cargos y reemplazados por alcaldes encargados.

Organización administrativa

Si bien el municipio de Cumaribo constituyó, fundado en la autonomía administrativa consagrada, una planta básica de personal para el cumplimiento de las funciones constitucionales, la designación del funcionariado se ha mantenido provisional y mediante contratos de prestación de servicios (temporales) en todas las unidades administrativas creadas en los 14 años de la vida municipal.

Debido a las condiciones culturales, baja escolaridad, inexperiencia en procesos de administración pública de los indígenas y de los colonos residentes en el casco urbano y en las zonas rurales adyacentes, la mayoría de los funcionarios no son del municipio, sino que han llegado de Villavicencio, Bogotá y otras ciudades del país. Tanto los alcaldes de elección popular como los alcaldes nombrados temporalmente por los gobernadores del departamento del Vichada conformaron equipos de trabajo con bachilleres o profesionales de fuera del municipio (Ladino et ál., 2010).

De acuerdo con las reconstrucciones que se pudieron hacer mediante entrevistas, la organización municipal se ha hecho cada vez más diversa y compleja al pasar de una nómina de 5 funcionarios en 1997 a 15 funcionarios y varias secretarías en 2010 (Ladino, 2010).

Indígenas sikuani

Las comunidades indígenas residentes en el territorio del hoy municipio de Cumaribo lo habitan desde hace miles de años y, según se desprende de las descripciones de los frailes jesuitas y de estudios recientes (Rivero, 1974; Reyes, 1974; Pérez, 2002; Gu-

milla, 1994; Jiménez, 2002), aún conservan muchos de sus rasgos culturales y sociales.

Los indígenas sikuani han sido objeto de diversos encuentros y ataques por parte de los primeros conquistadores que llegaron al territorio del Vichada en 1520 y durante la etapa de Colonia (1550-1819). Posteriormente, los colonos que han arribado al territorio ancestralmente ocupado también han atacado a los miembros de las comunidades sikuani, con la idea común durante muchos años de que los indígenas no son personas, sino animales a los que se puede cazar y asesinar. Son conocidos los procesos violentos llamados las “guajibidades”, ocurridos en las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta del siglo XX, y la “jaramillada”, en 1972 (Aponte, 1992; Molano, 1988; Sosa, 2007; Ladino et ál., 2010).

La mayoría de los 40.000 indígenas sikuani residentes en el territorio del municipio de Cumaribo (Vichada) no habla el idioma español y no mantiene relaciones permanentes con la sociedad colombiana que habita en el piedemonte llanero o andina en las otras regiones (Gómez, 1988; Perafán, 2000; Osorio y Salazar, 2006; Bautista, 1994; Ortiz, 1988; Pérez, 2002).

Según las observaciones de médicos contratados por las IPS y ARS que atienden a las comunidades residentes en los resguardos de Cumaribo, se puede diagnosticar un estado de desnutrición en niños, jóvenes, adultos y personas de la tercera edad. También se detectaron carencias en la salud oral de los niños (Bravo y Erazo, 2004; Ladino et ál., 2010).

La legislación nacional colombiana ha obligado a que los “capitanes”, quienes ejercen, junto con los brujos o médicos y los profesores de las comunidades existentes, un importante liderazgo, sean aquellos que hablan español, lo que ha roto la tradición de nombrar a los más viejos y “sabios” de las familias. (Perafán, 2000; Reyes, 1974; Sosa, 2007).

Las comunidades se han organizado en dos grandes asociaciones llamadas “Acatiseña” (12 resguardos) y “Palameku” (17 resguardos), las cuales mantienen presencia en el escenario municipal. Por intermedio de estas asociaciones se tramitan algunos asuntos de interés para el conjunto de las comunidades sikuani de Cumaribo (Ladino et ál., 2010).

Liderazgos indígenas recientes

Dentro de las comunidades sikuani se formaron en los últimos 40 años tres grandes líderes indígenas,

son ellos: Marcelino Sosa (suspendido, detenido), Hernando Sánchez (suspendido, sancionado) y Juan Pablo Castillo (fallecido). Este último murió siendo alcalde de Cumaribo a la edad de 58 años aproximadamente. Los tres, hispanohablantes, se desempeñaron como profesores de las comunidades sikvani y tuvieron diversos contactos previos con la Administración estatal colombiana. Podemos señalar que

Sosa fue consejero comisaral del Vichada y diputado en dos oportunidades; Sánchez fue diputado antes de ser alcalde (Ladino et ál., 2010).

Alcaldes de Cumaribo

En la siguiente tabla podemos ver la relación de alcaldes de Cumaribo entre 1997 y 2010:

Tabla No. 2 Alcaldes de Cumaribo, 1997-2010

Nombre	Fecha	Mestizo (meses)	Indígena (meses)	Observación
Víctor Jaime Rincón Morales	7 de enero de 1997-6 de enero de 1998	12		*Blanco
Luis Manuel Cariban Ramírez	7 de enero de 1998-22 de septiembre de 1998		8	Sikvani
Ángel Daniel Niño Baldivia	23 de septiembre de 1999-20 de diciembre de 1999	3		*Blanco
Óscar Iván Pérez Jiménez	21 de diciembre de 1999-2 de marzo de 2001	27		*Blanco
Álvaro Hernández Romero	3 de marzo de 2001-17 de enero de 2002		9.5	Sikvani
Jesús Guillermo Toro López	18 de enero de 2002-6 de febrero de 2002	1		*Blanco
Laurentino Castiblanco Castiblanco	7 de febrero de 2002-18 de octubre de 2002	8.5		*Blanco
Antonio Amórtegui González	19 de octubre de 2002-13 de noviembre de 2003	13		*Blanco
Juan Porfirio Castellanos	14 de noviembre de 2002-31 de diciembre de 2002	1.5		*Blanco
Hernando Sánchez Bonilla	2 de enero de 2003-3 de junio de 2004		17	Sikvani
Guillermo Valencia Castro	4 de junio de 2004-enero de 2005	8		*Blanco
Nancy Guzmán Gómez	Enero de 2005-22 de febrero de 2005		1.5	Sikvani
Ángel Daniel Niño Baldivia	23 de febrero de 2005-14 de mayo de 2005	3		*Blanco
Diana del Pilar Castillo Vega	15 de mayo de 2005-17 de mayo de 2005	0.1		*Blanco
Hernando Sánchez Bonilla (reintegrado al cargo)	18 de mayo de 2005-24 de mayo de 2005		0.5	Sikvani
Luis Antonio Chamarraví Gaitán	25 de mayo de 2005-13 de junio de 2005		0.5	Sikvani
Néstor Daniel García Colorado	14 de junio de 2005-4 de julio de 2005	1		*Blanco
Juan Pablo Castillo Gómez (fallece)	5 de julio de 2005-1º de septiembre de 2005		2	Sikvani
Jerley Medina Torres	2 de septiembre de 2005-28 de septiembre de 2005	1		*Blanco
Luis Alejandro Torres Bueno	29 de septiembre de 2005-8 de diciembre de 2005	2.5		*Blanco
Marcelino Sosa Quintero	9 de diciembre de 2005-7 de noviembre de 2006		11	Sikvani
Luis Antonio Chamarraví	8 de noviembre de 2006-21 de diciembre de 2006		1.5	Sikvani
Jerley Medina Torres	22 de diciembre de 2006-6 de enero de 2007	0.5		*Blanco
Hélmer Medardo Mora Romero	7 de enero de 2007-6 de junio de 2007	5		*Blanco
Polícarpo Mojica Miranda	12 de junio de 2007-21 de octubre de 2007	4.5		*Blanco
Pedro Pablo Pérez Puerta	22 de octubre de 2007-22 de octubre de 2007	0.5		*Blanco
Polícarpo Mojica Miranda	23 de octubre de 2007-31 de diciembre de 2007	2.5		*Blanco
Aldemar Gómez González	2 de enero de 2008-1º de agosto de 2010		31	Sikvani
Senén Murillo Hinojosa	2 de agosto de 2010-25 de octubre de 2010	3		Chocoano
Jairo Carmona	25 de octubre de 2010-1º de noviembre de 2010	0.5		*Blanco
Aldemar Gómez González (reintegrado al cargo)	3 de noviembre de 2010-22 de diciembre de 2010		1.5	Sikvani
Totales		84.5	85.5	

Fuente: Alcaldía Cumaribo, 2010.

Como podemos observar en esta tabla, durante el período de 14 años se produjeron 6 elecciones populares que llevaron a 6 miembros de la comunidad sikuni a la condición de alcaldes, quienes por diversas razones fueron suspendidos de sus cargos luego de diferentes tiempos de duración.

En general, los alcaldes indígenas han tenido corta duración en el ejercicio de sus cargos, con una excepción: Aldemar Gómez González, elegido para el período 2008-2011, quien completó 32.5 meses de ejercicio como Alcalde de 35.5 que había durado su período constitucional hasta diciembre de 2010. En agosto de 2010 fue suspendido por tres meses por la Procuraduría y reintegrado en noviembre.

La otra mitad del tiempo han ejercido como alcaldes personas mestizas vinculadas con la Administración departamental del Vichada. En algunos casos han sido abogados y exsecretarios del departamento. Si los alcaldes indígenas han estado cortos períodos en sus cargos, los alcaldes mestizos, en su mayoría, han permanecido muy poco tiempo en la Administración local (varios días o apenas 6 a 8 meses). Como se puede observar, hubo alcaldes encargados por menos de 2 meses y en un caso por un día.

Una característica que se observa ligada a la inestabilidad de los alcaldes mestizos es el permanente cambio de los funcionarios administrativos locales. Los secretarios de despacho responsables de los procesos administrativos cotidianos (Secretaría de Gobierno, Secretaría de Presupuesto o Financiera, Secretaría de Planeación o Infraestructura, Instituto de Deportes y Cultura municipal, etc.) han conservado los cargos casi el mismo tiempo que los alcaldes encargados, debido a la nula aplicación de la ley de carrera administrativa (Ladino, et ál., 2010).

Esta inestabilidad característica de las administraciones locales ha impedido que se consolide una cultura burocrática moderna que establezca a su vez controles adecuados a las decisiones de los alcaldes encargados. Los entrevistados señalan que por regla el nombramiento de un alcalde encargado tiene como correlato la designación de funcionarios en la Administración local según los intereses de los funcionarios que han nombrado a los alcaldes o producto de los acuerdos con grupos de poder vinculados a la vida departamental del Vichada. Estas negociaciones se hacen en privado y no se conocen públicamente los acuerdos establecidos. De manera indirecta se pueden confirmar por la movilidad permanente de funcionarios en la Administración municipal (Ladino et ál., 2010).

El establecimiento de una administración burocrática profesional (Weber, 1974) se plantea como un deber ser en este municipio colombiano. No obstante la legislación existente en Colombia, que es de obligatoria aplicación en todo el territorio nacional, se observa la apropiación personal de la máquina administrativa por parte de actores privados, como veremos más adelante.

Si la forma burocrática no se ha instaurado en la vida municipal, podemos señalar que la incorporación de conceptos contemporáneos como la nueva gestión pública, la preocupación por la eficiencia y eficacia, o la implantación de formas contemporáneas de gobierno como la gobernanza en la formulación de políticas públicas, etc., a la vida local, son lejanos en la vida presente (Cerrillo, 2005).

Las investigaciones adelantadas por la Procuraduría General de la Nación o por la Contraloría General de la República tienen relación con la indebida ejecución de procesos administrativos o con la contratación sin cumplir las normas legales vigentes (Ley de Contratación Pública) (Ladino et ál., 2010). Veamos una lista de investigados y sancionados por la Procuraduría General de la Nación:

Tabla 3. Relación de alcaldes, concejales y funcionarios investigados y sancionados (2011)

El señor Luis Manuel Cariban Ramírez en su condición de alcalde titular fue investigado y se sancionó con destitución e inhabilidad.
El señor Hernando Sánchez Bonilla en su condición de alcalde titular fue investigado y se sancionó con destitución e inhabilidad.
El señor Héctor Gonzalo Arias Rivera en su condición de alcalde encargado fue investigado y se sancionó con destitución e inhabilidad.
El señor Jerley Medina Torres en su condición de alcalde designado en el municipio de Cumaribo fue investigado y se sancionó con multa.
El señor Álvaro Hernández Romero en su condición de alcalde titular del municipio de Cumaribo fue investigado y se sancionó con multa, destitución e inhabilidad para ejercer función pública.
El señor Policarpo Mojica Miranda en su condición de alcalde designado del municipio de Cumaribo fue investigado y se sancionó con destitución e inhabilidad general.
El señor Marcelino Sosa en su condición de alcalde titular del municipio de Cumaribo fue investigado y se sancionó con destitución e inhabilidad general.
El señor Luis Carlos Tafur en su condición de asesor jurídico de Cumaribo fue investigado y se sancionó con suspensión por el término de tres meses.
El señor Carlos Guillermo Salazar Piñeros en su calidad de director de Instituto Municipal de Deportes y Recreación del municipio de Cumaribo fue investigado y se sancionó con destitución e inhabilidad general.
El señor Javier Vargas Lázaro en su calidad de tesorero del municipio de Cumaribo fue investigado y se sancionó con destitución e inhabilidad.
El señor Carlos Julio Colina Ponare en su calidad de Secretario de Desarrollo Social fue investigado y se sancionó con destitución e inhabilidad.
El señor Wilman Arcenio García Nieto en su calidad de jefe de presupuesto y tesorero del municipio de Cumaribo fue investigado y sancionado con destitución e inhabilidad general para contratar con el Estado.

El señor Aldemar Gómez González en su calidad de alcalde titular del municipio de Cumaribo fue sancionado con tres meses de suspensión (2010).

En la actualidad (2011), se están llevando investigaciones disciplinarias contra el señor Aldemar Gómez González en su calidad de alcalde del municipio de Cumaribo y contra otros funcionarios.

Fuente: Procuraduría General de la Nación, Vichada

Concejo municipal

En la organización municipal está prevista la conformación del Concejo, el cual es un cuerpo colegiado coadministrador, encargado también del control político a la administración local.

Junto con la elección popular de los alcaldes, en cada oportunidad se produjo la de los concejales que coadministrarían durante cada uno de los períodos constitucionales. En 1997 se eligieron 13 concejales para el período 1998-2000. Los acuerdos municipales aprobados, de iniciativa de los alcaldes, dejan ver la casi nula iniciativa que tuvieron los concejales durante estos años. Más de la mitad de ellos eran indígenas (Ladino et ál., 2010).

Para el segundo período, 2001-2003, fueron elegidos 12 concejales, más de la mitad indígenas. Similar a la tendencia observada en el período precedente, las iniciativas de acuerdo provinieron de la administración municipal (Ladino et ál., 2010). Algunos fueron reelegidos.

En el año 2003 fueron elegidos 15 concejales para el período 2004-2007, que se mantuvieron durante los cuatro años. Aprobaron el estatuto orgánico de presupuesto municipal, el manual de convivencia, la estructura orgánica y las funciones generales de las diferentes dependencias del municipio y el plan de desarrollo municipal; crearon la comisaría de familia y dieron diversas facultades a los alcaldes (Ladino et ál., 2010).

Para el cuarto período constitucional, 2008-2011, se eligieron 15 concejales; uno fue suspendido y reemplazado según las normas vigentes para estos casos. Aprobaron varios acuerdos, entre los que se destacan los de presupuestos anuales de ingresos y gastos, el de la creación de la Secretaría de Hacienda con sus respectivos cargos, de la empresa de acueducto y alcantarillado – entidad descentralizada local–, del coso municipal, de la corporación de cultura y turismo del municipio e inspecciones de policía de veredas (Ladino et ál., 2010).

Algunos miembros del Concejo se vieron envueltos en investigaciones y sanciones por parte de la Procuraduría General de la Nación:

“Los siguientes concejales del municipio de Cumaribo fueron investigados y sancionados con destitución e inhabilidad general:

Juan Antonio Fuentes
 Juan Enrique Castillo Yanave
 Hermínzul Reina Gaitán
 Manuel Yavaran
 Ángela Estrella Rodríguez Zea
 Francisco Antonio Cariban Gaitán
 Jairo Rincón Guachón
 Marco Aurelio Ardila Espinosa
 Sandra Patricia Inocencio Suárez
 Nohemí Gómez López
 William Alejo Pérez Ponare
 Jaiver Pérez Velandia
 Pedro Alan Sosa Sánchez
 Daniel Rodríguez Chipiaje

El señor Hermínzul Reina Gaitán en su calidad de presidente del Concejo del municipio de Cumaribo fue investigado y se sancionó con multa”. (Tomado de la Procuraduría General de la Nación, 2011).

El alto número de concejales investigados es otra evidencia de la baja institucionalidad vigente en la vida municipal de Cumaribo. Aunque no se tiene el detalle de cada una de las causas de las investigaciones, se indica que tienen que ver con no atender el régimen de inhabilidades e incompatibilidades que establece la ley.

Economía ilegal

La descripción que una entrevistada dio al grupo en el proceso de investigación nos podría ayudar a tener una imagen de la realidad económica predominante en el casco urbano al comienzo de la vida municipal:

“Cuando yo llegué a Cumaribo, en el 96, era un pueblo tranquilo. Llegué al pueblo para acompañar a mi marido, quien tenía los negocios en el pueblo. Pude observar que se asoleaba una harina blanca en unas bateas. Le pregunté a mi esposo que eso qué era; él me contestó que eso era coca”.

“El ‘negro Acacio’ (comandante de las FARC) era el dueño de eso. La gente salía con la coca a la calle a venderla. Pero llegó el ejército y empezaron los problemas. Ahora lo que se mira es que donde roban es en la Alcaldía. Hasta el Gobernador está metido en eso. Antes se miraba más gente porque allá se vendía y la gente hacía remesa (compraba artículos para llevar a las fincas)” (Ladino et ál., 2010).

3.2 Inversionistas externos

Según las entrevistas realizadas en el trabajo de campo, personas interesadas en los recursos financieros del municipio hacen inversiones en los procesos electorales para luego imponer condiciones a los alcal-

des elegidos. Aunque esta información no se puede corroborar o confirmar, diversas personas vinculadas con la Administración en diferentes momentos de la vida municipal o comerciantes locales insisten en estos señalamientos (Ladino et ál., 2010). Veamos:

¿La coca, la guerrilla, las AUC inciden mucho aquí?

“Claro. Pero la plata de la coca no tuvo incidencia en las elecciones. Esas elecciones las incidían financistas de Villavo. Yo, que estuve en las campañas pasadas, se lo digo. El candidato con el que estaba se fue para Villavo a conseguir unos recursos y se consiguieron como 28 millones en purgantes para hacer la campaña y yo, haciendo cuentas, ese medicamento valía dos millones. Entonces sobrevaloraron eso y se lo cobran cuando llegan a la Administración. En la época de Álvaro tuvieron incidencia las FARC, porque empezaron a cobrarles a los contratistas. Posteriormente, cuando Hernando Sánchez, lo intentaron los paramilitares, pero el ejército lo mantuvo a raya. Como el municipio es tan grande, en esos sitios tan alejados que haya o no haya guerrilla no afecta a la Administración, porque la población está tan dispersa.

Aquí a diez minutos se encontraban cultivos de coca grandísimos; eso el ejército lo permitía, pero poco a poco lo fueron acabando.

El problema de estos alcaldes es que no tienen amigos profesionales, y en últimas son los financistas los que colocan el equipo de gobierno” (Ladino et ál., 2010).

Algunos de estos inversionistas tienen su sede de trabajo en Villavicencio, Puerto Carreño o Bogotá. Un indicador que podría corroborar estas afirmaciones está en la falta de funcionarios de carrera administrativa, especialmente en las oficinas de Presupuestos y Planeación e Infraestructura (Ladino et ál., 2010).

Algunos de los profesionales que se han desempeñado como funcionarios de la Administración municipal son señalados como cuotas de dichos inversionistas. Ya hemos visto la lista de alcaldes, concejales y funcionarios investigados y sancionados por la contratación y la ejecución irregular de los recursos municipales. (Procuraduría, 2010; Min-Hacienda, 2010; Ladino et ál., 2010).

Podríamos decir, siguiendo la reflexión que nos presenta Rhodes (Rhodes, 2005), que en el municipio de Cumaribo se ha dado una gobernanza sin gobierno. El Gobierno como instancia oficial ha sido

suplantado por los inversionistas electorales, que han controlado las administraciones locales en estos años. Los actores privados han ejercido la administración sin cumplir los mandatos legales.

Sin haberse tenido un fuerte gobierno legal moderno, se aprovecha la debilidad de las administraciones municipales, expresada en la ausencia de controles y tradiciones administrativas, para desviar los recursos financieros públicos en beneficio de inversionistas electorales privados.

3.3 Fuerzas ilegales armadas

Las FARC tuvieron como escenario de actuación el territorio municipal próximo al casco urbano. En los últimos años se han desplazado hacia el sur en los límites con el departamento del Guainía. (PNUD, 2008; OCHA, 2008; Llanera.com, 2010) Al finalizar el siglo XX, hacia 1995, empezó el accionar de las Autodefensas del Meta y Vichada, las cuales hicieron presencia en el mismo casco urbano del municipio. No se ha podido constatar la intervención de estas fuerzas en la elección de los alcaldes indígenas, pero sí se ha escuchado de sus presiones sobre los alcaldes para que adelanten proyectos de su interés en algunas zonas del municipio (Ladino et ál., 2010).

Hacia el año 1998 el Estado colombiano fortalece su presencia militar instalando un batallón del Ejército en el municipio de Cumaribo. Con la ejecución del Plan Colombia (1998-2010), la presencia de las fuerzas armadas del Estado se hizo más frecuente y han logrado disuadir a los actores ilegales para no permanecer en el casco urbano del municipio (Ladino et ál., 2010).

Se indagó a los entrevistados por formas organizativas que promovieran la vida democrática en el municipio, pero no se identificaron desarrollos importantes. Las actividades deportivas organizadas por el colegio (campeonatos locales) son las más recurrentes en el casco urbano. Recientemente se observa el surgimiento de iglesias protestantes en los barrios del casco urbano. No hay evidencias de conformación de veedurías sociales sobre las actividades de la Administración local (Ladino et ál., 2010).

3.4 Finanzas municipales

Un rasgo distintivo del presupuesto municipal es su total dependencia de la transferencia de los recursos del Sistema General de Participaciones, aunque en términos financieros el municipio ha tenido un

aumento de los recursos para funcionamiento e inversión anual (Ladino et ál., 2010).

En 1997, según el testimonio del exalcalde Víctor Jaime Rincón, el presupuesto municipal fue de 740 millones de pesos; en el 2005, 6.204 millones; en 2007, 12.089 millones; en 2009, 26.328 millones; y en 2010 presentaba una ejecución a noviembre de 20.985 millones (Alcaldía de Cumaribo, 2010; Contraloría General de la República, 2010; Min-Hacienda, 2010) (Ladino et ál., 2010).

El municipio, en el año 2005, tenía una capacidad negativa para financiar su funcionamiento, pues sus ingresos corrientes de libre destinación eran 107.673.367 pesos y sus gastos de funcionamiento

eran 772.845.841 pesos, lo que da un porcentaje de -718% para su sostenimiento. Se presentaba un déficit en el recaudo de ingresos propios.

Para el año 2007, la situación mejoró al tener una capacidad de financiamiento del 81%, debido al crecimiento en el recaudo de los impuestos directos. En el 2010, en el presupuesto apropiado, los ingresos corrientes de libre destinación apenas llegaron a 192.215.722 pesos, en comparación con la proyección de los gastos de funcionamiento, que fue de 2.372.838.492 pesos. Esto dio un porcentaje negativo de 1.234% para este indicador. Se vuelve a presentar un déficit en el recaudo de ingresos propios.

Tabla No. 4. Dependencia de las transferencias, 2005, 2007, 2010

	Capacidad de autofinanciamiento del funcionamiento			
	Año	2005	2007	2010
Ingresos corrientes de libre destinación		107.673.367	2.229.863.615	192.215.722
Gastos de funcionamiento		772.845.841	1.803.534.874	2.372.838.492
Capacidad de autofinanciamiento del funcionamiento		-718%	81%	-1.234%

Fuente: Presupuestos municipales. Elaboración grupo de investigación.

Dependencia de las transferencias

El municipio de Cumaribo es altamente dependiente de las transferencias. Para el año 2005 su dependencia fue del 98%, lo que denota un bajo esfuerzo fiscal para conseguir recursos propios.

En el 2007 su dependencia bajó considerablemente, a 65%, debido a lo antes mencionado: el incremento del recaudo de los impuestos indirectos. Sin embargo, el

grado de dependencia sigue siendo relativamente alto (Ladino et ál., 2010).

Lo proyectado por la Administración municipal y aprobado por el Concejo para el año 2010 muestra una dependencia del 99%. Las transferencias ascendieron a 21.626.517.589 pesos de un total de 21.818.733.311 pesos de ingresos, lo que deja entrever que desde la misma proyección se ha estado incentivando la dependencia del municipio.

Tabla No. 5 Dependencia de las transferencias, 2005, 2007, 2010

	Dependencia de las transferencias			
	Año	2005	2007	2010
Transferencias y participaciones		4.453.463.427	4.172.630.924	21.626.517.589
Ingresos totales		4.561.136.794	6.402.494.539	21.818.733.311
Dependencia de las transferencias		98%	65%	99%

Fuente: Municipio Cumaribo, 2010, elaboración grupo de investigación.

Por otra parte, estas cifras crecientes muestran lo atractivo que se ha vuelto el municipio para los contratistas de servicios de salud, deportes y construcción de caminos, entre otros.

3.5 Estudios sobre yacimientos petroleros

Recientemente, la ANH ha dado comienzo a una etapa de estudios de la geología en el departamento del Vichada. La ANH entregó varios bloques a

operadores en el marco del desarrollo del proyecto crudos pesados, así: Bloques CP-3, CP-E2, CP-E4, CP-E5, CP-E8, en el 2008. Los plazos para realización de trabajos y entrega de resultados son 36 meses (2011). (ANH, 2008; ANH, 2010).

El coordinador del proyecto de crudos pesados de los Llanos, Germán Botero, informó que “este proyecto tiene unos bloques que se subastaron. Cada bloque fue ganado por una empresa. Los bloques uno (1) y seis (6) los ganó Pacific Rubiales. Los bloques dos (2) y cuatro (4) los ganó Ecopetrol. El bloque tres (3) lo ganó Exxon Mobil. El bloque cinco (5) –el más grande– lo ganó BHP Billiton (australiana).

El bloque siete (7) lo ganó Plus Petrol, compañía argentina. El bloque ocho lo ganó la Talismán, compañía canadiense. Hay algunos bloques, como el de la BHP Billiton, que tienen en su área más del 70% de resguardos indígenas, ubicados en la selva del Mataven. Allí hay pocas probabilidades de encontrar indicios de petróleo por el afloramiento de rocas. La zona más interesante está del río Vichada para arriba” (Ladino et ál., 2010).

Los líderes indígenas han expresado su preocupación por el impacto que empieza a generar la actividad realizada por las compañías contratadas por la ANH. La expectativa de hallar petróleo conlleva desplazamiento de nuevos pobladores de otros lugares del país hacia un territorio que ha sido ocupado ancestralmente por la comunidad sikuani (Ladino et ál., 2010).

4. Conclusiones

El municipio de Cumaribo presenta las características propias de uno de sexta categoría de Colombia: débil organización administrativa municipal, exposición de las autoridades locales a fuerzas ilegales presentes en su territorio, intervención de inversionistas electorales en la ejecución de los recursos municipales, falta de gestión de recursos públicos ante instancias nacionales e internacionales y dependencia total de las transferencias de recursos nacionales.

Las estructuras administrativas eran inexistentes antes de la creación, en 1996, del municipio de Cumaribo. Esta ausencia precedente es reemplazada por la conformación de una estructura administrativa precaria e inestable. En diciembre de 2005 se aprueba el Estatuto Básico de la Administración.

La creación del municipio no contó con el acompañamiento permanente de instituciones del orden nacional o departamental que ayudaran a constituir la experiencia administrativa necesaria para su desenvolvimiento. Tampoco hay evidencias de que se haya prestado apoyo a las administraciones locales con experiencia precedente sobre la ejecución de recursos públicos en municipios con predominio de resguardos indígenas.

La inestabilidad administrativa en el municipio de Cumaribo se produce a partir de 1998, un año después de su creación, y llega hasta el 2007. La inestabilidad administrativa se inicia con la elección popular de sus alcaldes.

Se observa inexperiencia de los alcaldes en el manejo de instituciones públicas y en la intervención de factores como la falta de una burocracia profesional en la Administración Pública y la intervención de actores interesados en el manejo de los dineros públicos como la guerrilla, las AUC, inversionistas y actores políticos departamentales. Las investigaciones y fallos de los organismos de control e instancias judiciales son un indicador de dicha debilidad institucional.

Una vez se produjo la suspensión temporal o la destitución de los alcaldes indígenas elegidos por voto popular, los alcaldes encargados han ocupado la mitad del tiempo total transcurrido, con evidencias de iguales problemas administrativos en la ejecución de los recursos públicos.

Los concejales del municipio se han visto comprometidos en procesos disciplinarios y han sido objeto de sanciones por transgredir la normas de inhabilidades e incompatibilidades vigentes en el régimen legal nacional.

No existen evidencias de la promoción de formas democráticas de participación y control social en la vida municipal. Los cabildos abiertos, las veedurías, las asociaciones de mujeres, las sociedades de mejoras, las asociaciones ambientales son prácticamente inexistentes. Se observa el reciente surgimiento de iglesias protestantes en el casco urbano del municipio.

En el período de surgimiento y en la primera década de existencia del municipio se registró presencia de fuerzas ilegales, que, según las entrevistas, ejercieron influencia sobre las administraciones locales, las cuales se veían incapaces de enfrentarlas. No existen

pruebas contundentes de la influencia de estas fuerzas sobre las administraciones inestables de este tiempo.

Posteriormente, la presencia del Ejército y la Policía en el casco urbano del municipio ha logrado el retiro de las fuerzas ilegales que actúan en la zona.

En tiempo reciente se han generado nuevas expectativas por importantes inversiones que se están realizando en el departamento del Vichada y por las exploraciones que adelanta la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) próximas al municipio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, Luis. 2006. *Gobernanza y nueva gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alcaldía Cumaribo. 2004-2013. *Plan Básico de Ordenamiento Territorial Cumaribo*. Cumaribo: s. e.
- _____. 2008. *Revista Sumario*. Cumaribo. 1a Edición.
- _____. 2009. *Información oficial del municipio de Cumaribo*. Cumaribo.
- Aponte, Silvia. 1983. *Las Guajibidas*. Villavicencio, Juan XXIII.
- Ariza Eduardo. 2006. *Matavén territorio, cultura y paisaje; Sicuani, piaroa, curripaco, puinave*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH): Asociación de Cabildos y Autoridades Tradicionales de la Selva del Matavén (Acatistema).
- ANH. 2008. *Contratos E&P y TEA firmados en 2008*. En <http://www.anh.gov.co/es/index.php?id=35> consultada el 13 de diciembre de 2010 (pdf).
- ANH. 2010. *Mapa de tierras*. En <http://www.anh.gov.co/es/index.php?id=1> consultado el 13 de diciembre de 2010.
- Auroi, Claude. 2006. "Regiones y descentralización en Europa y América Latina". En *Historias de la descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. América Latina, Europa y EUA*. Bogotá: Editorial de la Universidad Nacional.
- Azuero Holguín, Fernando; Barrios Alvarado, Isamary. 2001. *Algunos aspectos jurídicos de la propiedad del subsuelo petrolífero frente a las minorías étnicas*. En <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere2/Tesis53.pdf> (Consultada 22 de diciembre).
- Baquero Montoya, Álvaro. 1981. *Los guahibos del Vichada: historia de una conquista*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Bautista M. Juan, Jiménez Rosalba, Roelens Tania. 1994. *El canto de los peces*. Bogotá: Etnollano.
- Bravo G., María E., Erazo H., Yamilet P. 2004. *Elaboración de un diagnóstico de salud oral en las comunidades Sikuaní y Wayuu*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Bonnin, CJB. 1834. *Principios de la Administración*. En http://omarguerrero.org/bonnin/bonnin_espanol1834.pdf
- Cerrillo I. Martínez, Agusti. 2005. *La gobernanza hoy: Introducción*. En *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Coordinador Cerrillo I Martínez, Agusti. Madrid: INAP.
- De Calazans Vela, José, Molano, Alfredo. 1988. *Dos viajes por la Orinoquia colombiana 1889-1988*. Bogotá: Fondo Cultural Cafetero.
- Olías de Lima, Blanca. 2001. *La nueva gestión pública*. Madrid: Prentice-Hall.
- ¿Otro gobernador relacionado con 'cuchillo'? *El Espectador*, 2009, en <http://www.elespectador.com/impreso/judicial/articuloimpreso122427-otro-gobernador-relacionado-cuchillo> (Consultado el 20 de diciembre de 2010).
- Fundación Etnollano. *Mapa de la selva del Matavén en el Departamento del Vichada*. En http://www.etnollano.com/site/wp-content/uploads/2009/08/mapa_mataven_general.gif consultada el 07 de julio de 2010.
- Gómez L., Augusto. 1988. "Llanos Orientales: colonización y conflictos interétnicos, 1870-1970". *Univ. Hum.* 17(29): 45-88.
- González, Florentino. 1993. *Elementos de ciencia administrativa*. Bogotá: ESAP.
- _____. 1981. *Escritos políticos, jurídicos y económicos*. Bogotá: Biblioteca Básica Colombiana.
- Gumilla, José. 1994. *El Orinoco Ilustrado. Historia natural, civil y geográfica de este gran río*. Bogotá: Imagen Editores Limitada.
- Jiménez G., María del Pilar, Aguas M., Diana. 2002. "Mito, tradición oral y prácticas sociales. *El Kaliawirrinae*. Un análisis de la forma de apropiación y readaptación de la historia Sikuaní". *Documentos CESO* No. 135, Universidad de los Andes.
- Ladino, Wilson, Duarte, Pedro. 2010. *Apropiación de instrumentos fronterizos por parte de actores locales y su proceso de internacionalización. El caso del Departamento del Vichada*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Ladino, Wilson, Abella, Abel, Rodríguez, Fidel. 2010. *Cumaribo: relaciones entre la cultura tradicional y la administración territorial*. Informe Final, Villavicencio.
- Militares detectan en Cumaribo guarida con insumos y material de guerra*. En <http://www.llanera.com/index.php?pageNumNoticias=2&totalRowsnoticias=83&id=10694> (Consultada el 22 de diciembre de 2010).
- Maldonado, Alberto. 2011. *Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política*. Bogotá: Fescol.
- _____. 2001. *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: avances y resultados de la descentralización política*. *Archivos de Economía*. Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial, Documento 163, Bogotá, noviembre.
- Medellín, Pedro. 1998. *El retorno a la política. La gubernamentalización del gobierno*. Bogotá: Tercer Mundo Editores. UN. Cider.
- Mejía G., Astrid. 2006. *Saber sikuaní: una experiencia de vida desde el apadrinamiento cultural*. Bogotá, Universidad Nacional.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 2010. *Resolución 2699 (septiembre 14 de 2010)*. Por la cual se inicia la actuación administrativa de adopción de medida correctiva de acuerdo con lo previsto en el Decreto 028 de 2008 y sus normas reglamentarias y se adopta de manera cautelar la medida correctiva de Suspensión de Giros de los recursos de Propósito General y las Asignaciones Especiales de Alimentación Escolar y Atención Integral a la Primera Infancia del municipio de Cumaribo-Vichada. En <http://www.sualcaldiavirtual.com/2010/10/01/suspenden-giros-de-recursos-de-propósito-general-y-asignaciones-especiales-de-alimentacion-escolar-en-el-municipio-de-cumaribo-vichada/>

- (Consultado 12 de noviembre de 2010).
- Oficina para la Coordinación Humanitaria, OCHA. 2008. Mapa Básico. En <http://www.gobvichada.gov.co/images/mapabasicogrande.jpg> consultada el 7 de julio del 2010.
- Ortiz G Francisco. 1988. El simbolismo de la cestería Sikuaní. *Boletín del Museo del Oro* 21, Banco de la República.
- Osorio, Luis Carlos, Salazar, Francisco. 2006. *Derechos Humanos y Pueblos Indígenas de Colombia*. República de Colombia.
- Perafán S. Carlos S., Azcarate S. Luis J., Zea Z. Hidul. 2000. *Sistemas Jurídicos Tukano, Chumi, Guambiano, Sikuaní*. Bogotá: Ministerio de Cultura. Colciencias.
- Pérez Méndez, Carlos Alberto. 2002. *Gesta misionera de José Cavarte y Juan Rivero en el río Meta*. Tesis de grado. Roma, Universidad Gregoriana.
- Ramírez C. Héctor. 2003. *Diagnóstico sociolingüístico de Cumaribo, Zona de contacto indígena-Colono, Vichada*. Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional.
- Reyes Posada Alejandro. 1974. *El sistema jurídico de los indígenas Guahibos de Colombia*. Bogotá: Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo.
- Revista Etnia. 1978. "Los guahibos". *Revista Ethnia* XII(54): 23-26.
- Rhodes, RAW. 2005. "La nueva gobernanza: Gobernar sin gobierno". En *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Coordinador Cerrillo I. Martínez, Agustí. Madrid: INAP.
- Restrepo, Darío. 2006. Las fracturas del Estado en América Latina. En *Historias de la descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. América Latina, Europa y EUA*. Bogotá: Editorial de la Universidad Nacional.
- Rivero, Juan. 1956. *Historia de las misiones de los Llanos de Casanare y los Ríos Orinoco y Meta*. Bogotá: Empresa Nacional de Comunicaciones.
- Rojas G., Jorge Enrique. 1999. *El proceso de Organización Sicuaní en dos resguardos del medio río Vichada: realidad conflictiva y crisis indígena*. Monografía de grado, Universidad Nacional.
- Rojas, Jorge. 1998. *La yuca amarga y la cultural sikuaní*. Bogotá: Editorial Presencia.
- Meny, I. y J. C. Thoenig. 1992. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Tocqueville, Alexis de. 1996. *La Democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sagawe, Thorsten. 2006. Niveles supra-municipales y niveles intermedios en la construcción de los Estados modernos. En *Historias de la descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. América Latina, Europa y EUA*. Bogotá: Ed. Universidad Nacional.
- Sosa, Marcelino. 2000. *El valor de la persona en la economía guahiba*. Bogotá, Editorial Buena Semilla.
- 2007. Alegato de Defensa de Marcelino Sosa Bartxuito ex-alcalde indígena de Cumaribo. En http://www.globalizate.org/Alegato_Marcelino_Sosa171207.pdf, consultado el 22 de diciembre de 2010.
- Weber, Max. 1974. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zabludousky Kuper, Gina. 1983. *Patrimonialismo y modernización*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zamudio Teodora. 2005. *Derecho de los pueblos indígenas*. En www.indigenas.bioetica.org, consultada el 14 de diciembre de 2010.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Ladino Orjuela, Wilson. 2011. "Cumaribo: relaciones entre cultura tradicional y administración territorial". <i>Administración & Desarrollo</i> 39(54): 33-46.	Ladino Orjuela, W. (2011). Cumaribo: relaciones entre cultura tradicional y administración territorial. <i>Administración & Desarrollo</i> , 39(54), 33-46.	Ladino Orjuela, W. "Cumaribo: relaciones entre cultura tradicional y administración territorial". <i>Administración & Desarrollo</i> 39.54 (2011): 33-46.

resumen

En el presente documento se presenta una revisión de la literatura científica sobre los temas de gestión de Recursos Humanos y Planeación estratégica organizacional, con el objetivo de identificar los elementos de base en los que se apoya el desarrollo de este tema en las entidades públicas, haciendo énfasis en las colombianas. Así mismo, se hace una revisión en detalle de tres aspectos centrales que se tienen en cuenta en la mayoría de los modelos existentes sobre planeación estratégica de Recursos Humanos: Cultura organizacional, liderazgo y sistemas de compensación. Finalmente, también se hace mención al empleo de las Tecnologías de Información y Comunicación en los procesos de planeación estratégica, como uno de los temas que ha suscitado mayor interés en la literatura actual sobre este tema.

Palabras clave: Planeación estratégica, Recursos Humanos, Administración Pública.

abstract

A theoretical approach to the strategic planning of public sector human resource management

The present document reports a review of the scientific literature about human resource management and strategic organisational planning, aimed at identifying base elements supporting the development of this topic in public entities, emphasising Colombian ones. It also gives a detailed review of three central aspects which are taken into account in most existing models regarding the strategic planning of human resources: organisational culture, leadership and compensation systems. A mention is made concerning the use of information and communication technologies (ICT) in strategic planning as one of the topics which has aroused the greatest interest in the current literature regarding this topic.

Key words: Strategic planning, Human Resources, Public Administration.

resumo

Aproximação teórica ao planejamento estratégico de recursos humanos no setor público

No presente documento é apresentada uma revisão da literatura científica sobre temas de gestão de Recursos Humanos e Planejamento Estratégico organizacional, com o escopo de identificar os elementos de base onde apoia-se o desenvolvimento deste tema nas entidades públicas, enfatizando nas colombianas. Da mesma forma é feita uma revisão detalhada de três aspectos centrais que são levados em conta na maioria dos modelos existentes sobre planejamento estratégico de Recursos Humanos: cultura organizacional, liderança e sistemas de compensação. Finalmente também é feita uma manifestação a respeito do uso das Tecnologias da Informação e a Comunicação nos processos de planejamento estratégico, como um dos temas que mais interesse gera na literatura atual sobre o assunto.

Palavras chave: Planejamento estratégico, Recursos Humanos, Administração Pública.

Recibido: noviembre de 2010 / Aprobado: mayo de 2011

CORREO IMPRESO: Calle 152A No. 54-37, casa 132, Bogotá, D. C.

Ruiz Castro, Iván Ricardo; Aguilar Bustamante, María Constanza; García Rubiano, Mónica; González Herrera, Álvaro Giovanni; Vega Aguirre, Diana Carolina y Velandia Morales, Andrea. 2011. "Aproximación teórica a la planeación estratégica de recursos humanos en el sector público". *Administración & Desarrollo* 39(54): 47-66.

Aproximación teórica a la planeación estratégica de recursos humanos en el sector público

IVÁN RICARDO RUIZ CASTRO*, MARÍA CONSTANZA AGUILAR BUSTAMANTE**, MÓNICA GARCÍA RUBIANO***, ÁLVARO GIOVANNI GONZÁLEZ HERRERA****, DIANA CAROLINA VEGA AGUIRRE***** y ANDREA VELANDIA MORALES*****

Introducción

Una de las formas existentes para que las organizaciones puedan enfrentar y asumir el reto del posicionamiento, crecimiento y permanencia en el largo plazo dentro del mercado y los sistemas económicos es a través del diseño e implementación/aplicación de un proceso de planeación organizacional. Este proceso se podría definir como el conjunto de acciones y decisiones que toma una institución para definir y alcanzar su horizonte/futuro deseado, enfrentando los cambios que se presentan en su ambiente externo y administrando su contexto interno.

Friedmann (2001) describe la planeación como una forma de gestión científica que puede analizarse desde diferentes significados: 1) significado genérico de la palabra: entendida como la planificación en torno del individuo, que implica las limitaciones de sus intereses particulares, capacidades y facilidades, y varía en la medida en que estas cambian y termina cuando sus intereses dejan de existir; 2) significado técnico del término: utilizado por aquellos que abogan por una planificación de los asuntos públicos, donde el término ha adquirido el significado técnico que la ingeniería y la industria le han

* Magíster en psicología del trabajo, las organizaciones y los recursos humanos de la Universidad de Valencia y la Universidad de Coimbra

CORREO-E: ivanruizc@gmail.com

** Magíster en psicología de la Universidad Católica de Colombia

CORREO-E: constanza.aguilar@gmail.com

*** Magíster en psicología de la Universidad Católica de Colombia

CORREO-E: monica.garcia@gmail.com

**** Candidato a Magíster en psicología de la Universidad Católica de Colombia

CORREO-E: giovannigonza@yahoo.com

***** Magíster en psicología social de la Pontificia Universidad Católica de Chile

CORREO-E: dcvegae@gmail.com

***** PhD Psicología de la intervención social Universidad de Granada

CORREO-E: andreavelandia@gmail.com

otorgado. Este significado reconoce que la condición del éxito de la planificación se da con la creación de una estructura institucional que tenga poder de percepción (investigación), de memoria (archivo), de razonamiento (análisis) y de diseño (planificación).

Urwick (1971) hace una separación fundamental del proceso administrativo: es un conjunto de etapas ordenadas e interrelacionadas para que la administración pueda funcionar. Este proceso se divide en dos fases: la primera es la mecánica, que hace referencia a la parte teórica de la administración e incluye la planeación y la organización; la segunda es la dinámica administrativa, que se refiere a lo práctico e incluye la dirección y el control (Terry, 1993; Álvarez, 2005; Reyes, 2005).

Tal como se mencionó inicialmente, la planeación estratégica se considera una de las metodologías e instrumentos más importantes de las organizaciones, dado que permite la proyección en el tiempo para visualizar en el futuro el cumplimiento de sus objetivos en el largo plazo. Miesing & Andersen (1991) afirman que la idea fundamental que subyace en el concepto de planeación estratégica es la incorporación de los resultados de evaluaciones formales del entorno o ámbito externo de la organización como paso previo a la formulación de las estrategias y los planes de acción; esto se vuelve más necesario cuanto más inciertos y turbulentos sean los cambios que suceden fuera de las fronteras de la organización. De acuerdo con lo anterior, la planeación estratégica se ha convertido en un recurso para la nueva administración pública en países en constante contexto de cambio.

Las experiencias documentadas en países como México (Martínez, 2005) y Estados Unidos (Dussange, 2004) evidencian el cambio paradigmático de la planeación estratégica de recursos humanos en las instituciones del Estado, dado que se plantea una perspectiva más dinámica y coherente con el contexto. Esta nueva tendencia ha impulsado el diseño y la implementación de políticas y programas tanto para mejorar los subsistemas de reclutamiento, contratación, capacitación, retención y redistribución interna del personal, como para detectar y preparar a los futuros líderes de las instituciones del Estado. Dichas acciones han llegado a constituir una respuesta efectiva frente a los retos que enfrentan las organizaciones públicas, impactando en el cumplimiento de su misión organizacional (Bryson, 1988; Medianero, 2001; Dussange, 2004).

Método general de planeación

Para acometer la dirección estratégica en una entidad, es preciso que las diferentes actividades que han de ser

contempladas en su puesta en práctica sean organizadas. En términos generales, la dirección estratégica consiste en un proceso integrado por tres fases perfectamente diferenciadas: a) análisis –se recopila y estudia la información estratégica básica del entorno y de la propia organización–; b) planificación –se formulan los objetivos y estrategias–; y c) implementación –se ponen en práctica estos y aquellos y se les hace seguimiento–. Con la puesta en práctica de estas tres fases se puede garantizar la continuidad del proceso, es decir, que la organización no abandone su intento de contar con un plan estratégico y se evitan demoras innecesarias a lo largo de su desarrollo (Álamo & García, 2007a).

Modelos de planeación

Los modelos de planeación estratégica más comunes que se aplican en el sector público son el modelo de Harvard y el de grupos de interés. En el primero, la formulación de estrategias se basa en el modelo FODA o DOFA, que es una forma estructurada de elaborar un diagnóstico concreto de la realidad interna de una organización y su relación con el medio externo en el cual se desenvuelve (Medianero, 2001). El proceso de elaboración de un plan estratégico, teniendo en cuenta este enfoque, consiste en la determinación de la visión, misión y los objetivos de mediano y largo plazo, así como de las estrategias y cursos de acción necesarios para alcanzarlos; implica la identificación de las oportunidades y amenazas, así como de las fortalezas y debilidades.

El modelo de los grupos de interés está orientado a identificar los agentes públicos y privados que tienen intereses particulares en la corporación y en su programa de gobierno. Puesto que se considera que los grupos de interés tienen capacidad de influir en la dirección de la organización y en su formulación de estrategias, la tarea clave de los líderes estratégicos consiste en dirigir las relaciones con los grupos influyentes, maximizando su apoyo o minimizando su oposición a las iniciativas organizativas (Álamo & García, 2007b).

La planificación estratégica, por lo general, trasciende del nivel corporativo o institucional; en consecuencia, se ha de contemplar cómo va a transcurrir el proceso por las diferentes unidades y subunidades (es decir, por los diferentes niveles) de la organización, determinando con ello si será un proceso de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba (Kemp, 1993; Bryson, 1995).

Fuera de los modelos mencionados anteriormente, en la tabla 1 se presentan otros modelos que describen el proceso de planeación estratégica (Hofer & Schendel, 1985; Ansoff, 1986; Ogliastri, 1992).

Tabla 1. Modelos de planeación estratégica

Ansoff (1986)	Hofer y Schende (1985) Dos modelos para usarse en conjunto		Sallenave (1985)	Ogliastri (1992)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Objetivos 2. Evaluación interna 3. Evaluación externa 4. Elección de los componentes de la estrategia: <ol style="list-style-type: none"> a. Producto-mercado b. Vector de crecimiento c. Ventaja competitiva d. Sinergia e. Diversificación o expansión 5. Estrategia administrativa 6. Estrategia financiera 7. Presupuesto 	Planeación estratégica directiva: <ol style="list-style-type: none"> 1. Organización para la planeación estratégica 2. Identificación de Unidad Estratégica de Negocio (UEN) 3. Análisis estratégico: <ol style="list-style-type: none"> a. Análisis de cartera de negocios b. Análisis estratégico de brecha c. Identificación y evaluación de opciones para cerrar brechas. 4. Decisión estratégica 5. Plan de contingencia 	Planeación estratégica operativa: <ol style="list-style-type: none"> 1. Organización para la planeación estratégica 2. Importancia de las competencias distintivas 3. Restricciones de la estrategia directiva 4. Análisis estratégico operativo: <ol style="list-style-type: none"> a. Análisis de posición estratégica b. Identificación de oportunidades y amenazas c. Análisis de recursos d. Análisis del ambiente general 5. Decisión estratégica: <ol style="list-style-type: none"> a. Evaluación del proceso de análisis estratégico b. Evaluación de la conveniencia económica de las distintas opciones c. Evaluación de la conveniencia social y política de las opciones d. Doble verificación del contenido de la estrategia preferida 6. Plan de contingencia 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Misión 2. Análisis externo 3. Análisis interno 4. Objetivos 5. Análisis estratégico portafolio de sectores 6. Análisis competitivo (competencia, portafolio de la competencia) 7. Decisión estratégica 8. Acción empresarial 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Filosofía de la empresa: definición del negocio, misión, productos, mercados y definición de UEN 2. Formulación de la estrategia <ol style="list-style-type: none"> a. Análisis externo b. Análisis interno c. Posición estratégica d. Objetivos corporativos 3. Misión, portafolio actual y futuro de las UEN 4. Formulación de la estrategia 5. Consolidación y compromiso de áreas funcionales 6. Mismo proceso pero hacia arriba 7. Consolidación final de las estrategias funcionales de cada negocio 8. Programas estratégicos 9. Presupuesto estratégico

Nota: Tomado de Correa Serna y Miranda Miranda (2003).

Los aspectos que se muestran como comunes en los modelos presentados son:

- La misión de la organización (Ogliastri, 1992) como la primera actividad para hacer planeación estratégica. Autores como Hofer & Schendel (1985) la llaman también fijación de metas, y aunque no la incluyen en su modelo, afirman que esta acción debe preceder cualquier tipo de ejecución en la planeación estratégica (Ansoff, 1986). No se puede olvidar que la misión, primero, sintetiza la razón de ser de una organización, porque describe el motivo por el cual esta vive y trabaja diariamente; la misión define el objetivo o propósito fundamental por el cual existe una institución; segundo, la misión delimita el campo de acción de una organización (Correa & Miranda, 2003).
- Otro elemento común es el análisis externo y el análisis interno de la organización. De acuerdo con Correa & Miranda (2003), el externo se refiere al estudio de las oportunidades y limitaciones que presenta el ambiente externo, mientras que el interno se refiere al estudio de las capacidades de la organización y la sinergia entre sus componentes.
- Un tercer elemento común corresponde a los objetivos. Estos se refieren a afirmaciones/enunciados que le permiten a la organización movilizarse de su misión a su visión; le permiten

volver tangible su formulación de misión y medir el logro de su proyección en el futuro, definiendo resultados esperados en un tiempo determinado y con una unidad de medida definidos a través de las estrategias y los planes de acción.

- Por último, los cuatro modelos presentan la formulación, elección o decisión estratégica como otro elemento en común. Esto se refiere a las decisiones que toma una organización para relacionarse con su ambiente externo y alcanzar su futuro deseado, a partir de un análisis de los resultados del estudio interno o externo, comparados con lo que se ha planteado como misión y objetivos institucionales (Correa & Miranda, 2003) y se constituye en un paso importante, ya que recoge los resultados de los anteriores elementos desarrollados.

Otros modelos que se encuentran en la literatura y que destacan aspectos similares a los mencionados anteriormente son los propuestos por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (Ruiz López, et ál., 2008), Bower (2004), Herrera Lemus & Martínez (1995) y Castellanos & García (2000, citados en Martín, 2002), por mencionar algunos¹.

¹ Para una revisión en detalle de modelos de planeación estratégica, revisar Martín (2002).

El proceso de planeación estratégica en el sector público

La idea que subyace en el concepto de planeación estratégica es la incorporación de los resultados de evaluaciones formales en el entorno de la organización como paso previo a la formulación de las estrategias y los planes de acción (Álamo & García, 2007a). Según Berry & Wechsler (1995), la planificación estratégica es una de las mayores innovaciones de la administración pública, que promete los beneficios de una técnica de dirección orientada al futuro, racional y altamente estructurada adoptada de las empresas privadas mejor dirigidas. Por su parte, Bryson (1995) sostiene que la planificación estratégica es una innovación en el sector público, tanto en términos de liderazgo como de dirección orientados a la naturaleza política de la toma de decisiones. Esta hace que la gestión de recursos humanos en las instituciones del Estado se convierta en un elemento central de la gestión organizacional desde el cual se acompañan de forma integral y estratégica las decisiones sobre las cuales las instituciones del Estado buscan cumplir su misión organizacional (Beer, 1989; Dussange, 2004).

La función de la gestión de recursos humanos tiene que estar interrelacionada con las demás funciones de la gerencia y orientada hacia un objetivo único para asegurar que la organización pueda: a) contar con trabajadores habilidosos, entrenados para hacer el trabajo bien, para controlar los defectos y errores y realizar diferentes tareas u operaciones; b) contar con trabajadores motivados, que pongan empeño en su trabajo, que busquen hacer las operaciones de forma óptima y sugieran mejoras; y c) contar con trabajadores con disposición al cambio, capaces y con habilidad para adaptarse a nuevas situaciones en la organización del trabajo y de la empresa (Álvarez, 2004).

Los elementos mencionados anteriormente responden a la corriente de modernización del Estado, que según Whittingham & Ospina (2000) es un fenómeno generalizado en los últimos veinte años no solo en América Latina, sino a nivel mundial. Los orígenes de dichas transformaciones se encuentran en un proceso de cambio político que ha coincidido con una crisis económica tan severa como la de la Gran Depresión, caracterizada por Bresser Pereira (1997) como una crisis fiscal, del modo de intervención del Estado y de la manera como el Estado ha sido manejado.

Cuando se revisa el tema de la gestión pública y su evaluación (Cunill & Ospina, 2002), se evidencian

esfuerzos nacionales correspondientes a cada país de América Latina y se puede observar que han avanzado considerablemente desde su creación, en los primeros años de la década de los noventa. Un conjunto coherente de estrategias aparece en países como Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay, desde principios de esta década. Durante la segunda mitad empiezan otras iniciativas, en algunos casos menos ambiciosas, en la mayoría de los países de la región (Mora, 2000, 2002; Ospina, 2002).

El fortalecimiento de la capacidad del sistema del sector público y/o de la administración pública es, al mismo tiempo, un proceso y un objetivo, que puede formar parte de la generación de Estados eficientes. Toda estrategia para revitalizar la administración pública exige que la capacidad se fortalezca en tres niveles principales simultáneamente, a saber: a) el entorno propicio; b) la entidad; y c) los recursos humanos. El entorno propicio se define generalmente como el marco de política, legal y normativo que rige la gestión pública; las estructuras de rendición de cuentas; las relaciones más amplias dentro del sistema de gobierno; y los flujos de recursos. El desarrollo de la capacidad a nivel de la entidad supone reforzar aspectos como la visión de la organización, su misión y su estrategia; su cultura, estructura y competencias; sus procesos; sus recursos humanos, financieros y de información; sus relaciones con los principales interesados y su infraestructura. En el nivel de los recursos humanos, la creación de capacidad se centra especialmente en las competencias profesionales; la gestión del rendimiento; los valores, la ética y las actitudes; la capacidad de comunicación y las relaciones y el trabajo en equipo en el lugar de trabajo. No obstante, el desarrollo de la capacidad de los recursos humanos del sector público no se puede desligar de la reforma a nivel de la organización y del entorno propicio. Por ejemplo, el marco de política, el marco legal, las estructuras institucionales y los reglamentos y procedimientos de trabajo tienen un marcado efecto en los campos de la contratación, la asignación, el ascenso, la motivación, la moral y el rendimiento de los empleados. Al elaborar una estrategia para revitalizar la administración pública, hay que tener en cuenta que el sector público está compuesto por muchos tipos diferentes de organizaciones creadas para satisfacer necesidades específicas del público. Con el transcurso del tiempo, esas entidades han desarrollado un carácter específico y una cultura de organización propios. Esa heterogeneidad de modelos institucionales y

de culturas de las organizaciones del sector público se ha de tener en cuenta al elaborar una estrategia para revitalizar la administración pública, ya que entrañará una combinación de medidas diferentes de desarrollo de la capacidad. Así mismo, es muy difícil comprender la compleja interacción entre las capacidades, la cultura, la información y los incentivos en el contexto de un país concreto. Por esas razones, infundir confianza en sí misma a la administración pública partiendo de una posición de debilidad siempre es un empeño sustancial que requiere combinar una estrategia a largo plazo con medidas a corto plazo (Comité de expertos en administración pública, 2004).

El Departamento Administrativo de la Gestión Pública (DAFP) (2006) señala que la gestión eficaz de las entidades públicas se fundamenta en el proceso de planeación organizacional como elemento articulador de los procesos y acciones dirigidos a cumplir con sus finalidades institucionales. Estos procesos deben relacionarse con la gestión de los recursos humanos, pues son los que generan las condiciones laborales necesarias que promueven la obtención de tales finalidades. Dentro de los procesos de la gestión de recursos humanos se destaca el de la *planeación de los recursos humanos (PRH)*, el cual se orienta al mejoramiento del desempeño organizacional mediante la identificación, aprovechamiento y desarrollo de la capacidad de los servidores y la proyección en el tiempo de las necesidades de personal en función de los objetivos organizacionales. Según esta entidad, la PRH para el sector público colombiano debe considerar los siguientes aspectos: a) La variable empleo es dinámica, está ligada al nivel de desarrollo de las sociedades, es afectada por los avances tecnológicos y la necesidad de mejorar los niveles de eficiencia y productividad. En el entorno público, está condicionada por las políticas del gasto público y por las normas de administración de personal; b) la flexibilidad organizacional, entendida como la posibilidad de ajustar y reajustar los diseños organizacionales y definir los requerimientos de personal, sugiere una *mayor autonomía* de las instancias decisorias para el manejo del recurso humano dentro de las entidades públicas; y c) la tendencia general es a reducir las plantas de cargos, por ello la planeación de los recursos humanos debe ir acompañada de acciones dirigidas a aprovechar el recurso humano disponible en la organización y a desarrollar programas de readaptación laboral de la fuerza de trabajo que quede cesante.

En el contexto colombiano, las entidades públicas se están viendo por dos referentes legales que las obligan a replantear sus esquemas de gestión humana. Por un lado, la Ley 872 de 30 de diciembre de 2003, por la cual se crea el sistema de gestión de calidad para la rama ejecutiva del poder público y demás entidades prestadoras de servicios, reglamentada bajo el Decreto 4110 de 9 de diciembre de 2004, el cual establece la norma técnica de calidad en la gestión pública NTCGP1000:2004, y, de otro lado, la Ley 909 y sus decretos que establecen las normas para el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública. Ambas normas tienen en común la orientación del talento humano bajo el enfoque de competencias laborales (Ríos, Velásquez, Cano & Bustamante, 2005).

Según Guinart i Solà (2003), para las instituciones públicas el desempeño es un componente importante dentro de la gestión estratégica. Existen tres elementos claves relacionados con el desempeño de las instituciones públicas que, en consecuencia, definen tres áreas distintas donde el desarrollo de sistemas de indicadores resulta importante. Dichas áreas son el *desempeño operativo*, que incluye cuatro elementos: a) *relevancia* (los indicadores deben tener sentido para analizar los problemas a los cuales se supone que van dirigidos); b) *efectividad* (deben evaluar el grado de obtención de los objetivos); c) *eficiencia* (en relación con el coste de obtener los resultados deseados); y d) *integridad* (en relación con la capacidad del programa para continuar dando los resultados perseguidos a lo largo del tiempo).

Otra área de desempeño descrita por Guinart i Solà (2003) es el *desempeño financiero*, el cual cubre dos cuestiones: ¿los resultados del programa de gasto están en línea con las previsiones del presupuesto? y, asimismo, cabe analizar si los asuntos financieros se están llevando de acuerdo con los principios y controles de la gestión financiera.

Finalmente, el *desempeño de la congruencia* tiene que ver con la implantación de programas que estén en sintonía con leyes, autoridades, políticas, regulaciones, estándares de conducta aceptados, etc.

Calderón (2004) & Younes (1998) afirman que la importancia de la gestión humana no es solo una necesidad, sino que también está dada por orden de la Constitución (capítulo 2, título V), pues esta, de acuerdo a una interpretación de Younes (1998), reza: “Los servidores del Estado colombiano serán geren-

ciados con la aplicación de los principios científicos que informan la ciencia del manejo de personal...”. Lo que estos autores evidencian es que de lo que se ocupa la carrera administrativa en Colombia es de garantizar la eficiencia de la administración pública, la igualdad de oportunidades para que las personas de manera equitativa puedan acceder a puestos del Estado, sin importar la filiación política.

Por otra parte, Calderón (2004) también recomienda abordar cinco problemáticas, para superar el desempeño operativo que ha tenido la gestión de recursos humanos y puedan llegar a ser unidades consultivas o asesoras. Los cinco elementos son: a) fortalecer el desarrollo de directivos como especialistas en recursos humanos; b) precisar lo que se espera de cada organización, definir planes estratégicos y promover la participación de los trabajadores en el planteamiento de las metas; c) flexibilizar los procesos de las entidades estatales para dar mejores respuestas a las demandas de la comunidad; d) fortalecer la cultura del funcionario público, es decir, lograr que ellos puedan sentirse orgullosos de formar parte de unas entidades comprometidas con el cambio social; y e) desarrollar una cultura de la planeación a largo plazo.

Modelos de gestión humana

Los principios sobre los que descansan los supuestos sobre el objeto de gestión se basan en la lógica del ciclo PHVA (planear, hacer, verificar y actuar). Chiavenato (2002) señala tres principios fundamentales para la gestión del talento humano: a) los empleados de la organización son seres humanos, son personas y no solo recurso humano: el ser humano dentro de las organizaciones deberá orientar toda la política y directriz que incluya la participación de las personas; b) estas son activadores inteligentes y no agentes pasivos: son el principal capital de una organización; son el capital intelectual, poseedoras de inteligencia, conocimiento, habilidades y destrezas, que asociados a otros elementos organizacionales garantizan buenos resultados y productividad en la organización; y c) los empleados son socios de la organización. El autor considera la gestión humana como la función que permite la colaboración eficaz de las personas para alcanzar los objetivos organizacionales e individuales. Así mismo, es contingente y situacional, ya que depende de aspectos como la cultura de cada organización, su estructura, las características del contexto ambiental, el negocio de la organización, la tecnología, los procesos internos, entre otros. Dice el

autor que los objetivos de la gestión humana son: a) ayudar a la organización a alcanzar sus objetivos y realizar su misión; b) proporcionar la competitividad a la organización; c) suministrar a esta empleados bien entrenados y motivados; d) permitir el aumento de la autorrealización y satisfacción de los empleados en el trabajo; e) desarrollar y mantener la calidad de vida en el trabajo; f) administrar el cambio; y g) establecer políticas éticas y desarrollar comportamientos socialmente responsables.

Para Chiavenato (2002) la gestión humana debe iniciar con un proceso de planeación; este debe a su vez comenzar con las entradas dadas por los objetivos y estrategias organizacionales para transformarlos en objetivos y estrategias de gestión humana. Ello conlleva a la evaluación de la capacidad de la gestión humana con que se cuenta para llevar a cabo tales objetivos y estrategias y en consecuencia proceder a desarrollar planes y estrategias de gestión humana.

Los modelos de gestión humana presentados buscan ofrecer parámetros ideales de construcción de estrategia de gestión de personas que permitan alinear a los trabajadores con la organización en particular. A continuación se presentan cuatro modelos de gestión ampliamente citados por la literatura especializada en el contexto colombiano.

a) *Modelo Amiga* (Núñez, 2006). Este modelo (aproximación metodológica para introducir la gestión del aprendizaje) toma como base que el propósito de la Gestión Humana (GH) coincide con los de la Gestión del Conocimiento (GC) y con el Aprendizaje Organizacional (AO), en la medida en que se dirigen al bienestar y crecimiento personal (técnico y emocional) de las personas dentro de la organización y de sus colaboradores, lo cual, a su vez, redundará en un mayor rendimiento integral en el cumplimiento de las metas de organización y, por tanto, en la satisfacción de sus interlocutores. También se ha apuntado la necesidad de considerar, *con enfoque transdisciplinar*, los aspectos que influyen en la GH, la GC y el AO, entre los cuales se ha destacado la calidad de los procesos de comunicación y que, a través de ella, cada persona, tanto para sus propósitos de ser más efectivos y eficientes en sus tareas, como para su aprendizaje continuo, disponga, en cada momento, de la información más valiosa, presentada adecuadamente, en forma oportuna, y a través de los canales de comunicación a su acceso (y para cuyo uso debe desarrollar actitudes, hábitos, habilidades, etc.).

Las personas se toman en cuenta en sus diferentes roles: recursos (de conocimiento y aprendizaje en la organización, de carácter intangible), usuarios con necesidades, actores en los procesos de transferencia, comunicación y liderazgo en la organización. Esto define al modelo como centrado en las personas más que en el sistema. Establece registros dinámicos de necesidades de formación e información y de diseño de la estrategia y forma concreta de su transformación y alineación, para los niveles de organización, grupos, y personas, de acuerdo con niveles de prioridad y con una política diferencial de gestión de la información, del conocimiento o del aprendizaje. Aun cuando la metodología abarca hasta los niveles de organización como un todo, y de las personas, su estrategia hace énfasis en el trabajo con el nivel de los grupos, formales e informales, y en su relación con los otros dos niveles.

b) *Modelo de gestión humana y aprendizaje organizacional (GHCO)* (Pérez, 2003). Considera tres definiciones básicas para el desarrollo de su modelo: a) capítulos: temas básicos y mínimos de clase mundial que se deben manejar en GHCO; b) variables: concepto que refleja todos los aspectos de organización y funcionamiento que deben existir y aplicarse en mayor o menor proporción en cada área clave para lograr los objetivos de GHCO; y c) descriptor: definición o aspecto puntual que compone y describe cada variable fundamental para lograr los objetivos de GHCO. Los componentes del modelo GHCO consideran dos factores: a) diagnóstico sobre el nivel en el manejo de gestión humana y cultura organizacional: se realiza para ubicar el nivel o el estado del manejo de la gestión humana y la cultura organizacional en las pymes, frente a parámetros definidos en indicadores; y b) desarrollo y seguimiento del modelo de GHCO estructurado sobre la base de los resultados del diagnóstico: De acuerdo con el nivel de GHCO de la empresa, se procede a desarrollar y a hacer el seguimiento de este segundo componente.

c) *Modelo Amigo (análisis multifacético de las interdependencias en la gestión organizacional)* (Peiró, 1999). Caracteriza como facetas los componentes de la organización, con el fin de resaltar el carácter global y “gestáltico” de la organización y evitar la “reificación” de cada uno de los elementos que la configuran. En este modelo se identifican una serie de facetas en el análisis de la organización y se señala una serie de relaciones entre ellas, que resultan útiles para enten-

der los procesos de cambio. Dichas facetas pueden clasificarse como *centrales* (misión, ambiente, estrategia), *duras* (estructura, tecnología, recursos económicos e infraestructura, sistema del trabajo) o *blandas* (cultura y clima, políticas y prácticas, las personas). Desde una teoría de la congruencia por contingencias múltiples, no existen, a priori, opciones en las diferentes facetas mejores que otras. No tiene sentido afirmar en abstracto que una estructura adhocrática es más adecuada que una estructura burocrática. Su adecuación dependerá de su congruencia con el resto de componentes y los de todos ellos con la misión de la organización. Las organizaciones más eficaces son las que logran una congruencia entre los distintos componentes estando esa configuración alineada con la misión de la propia organización. Queda descartada pues una aproximación de “one best way”, según la cual una determinada cultura o una determinada configuración estructural es siempre la más adecuada.

De todos modos, el ajuste no puede ser entendido como un encaje perfecto, sino más bien como una sintonía razonable entre las formas que adoptan los diferentes componentes. Tampoco cabe entenderlo desde una perspectiva estática, sino en su carácter dinámico. Las transformaciones y cambios en cualquier parte del sistema, desencadenados desde fuera o dentro de este, requieren, para mantener o mejorar su funcionalidad y eficacia, cambios y adaptaciones en otros componentes. Finalmente, hay que considerar este ajuste desde una concepción de equifinalidad. Con frecuencia, se da más de una opción de ajuste satisfactoria entre dos o más componentes y por ello no se plantea un determinismo en las relaciones entre las distintas facetas, sino una “elección” de una de las posibles en relación con la otra dentro de ciertos márgenes.

d) *Modelo de gestión que agregue valor a las empresas colombianas* (Calderón, Álvarez & Naranjo, 2008). Teóricamente, el modelo asume que toda empresa tiene una propuesta de valor para atraer y retener clientes, que demanda procesos internos excelentes (cadena interna de valor), pero traerá como consecuencia mayores rendimientos financieros para los accionistas. Para que lo anterior sea viable se requiere de inductores clave asociados a las personas, entre ellos la existencia y aprovechamiento de los talentos que favorezcan la productividad, la satisfacción y la motivación de las personas, la coherencia de los objetivos individuales con los de la organización y un clima laboral apropiado.

Este componente de valor (económico y tangible) tiene como finalidad la creación de una ventaja competitiva sostenible. Este aspecto se asocia a una estrategia apropiada, condiciones de productividad favorables y una habilidad para actuar en un entorno cambiante. El valor económico no es el único esperado de una organización, pues no solo los clientes y accionistas esperan resultados tangibles. Existen otros *stakeholders* o grupos de interés, como los trabajadores, proveedores, el gobierno y hasta los mismos competidores, que tienen necesidades, exigencias y expectativas frente la organización. Otra exigencia de valor agregado proviene de la sociedad, la cual espera, más allá del respeto a los principios del libre mercado, que la empresa aporte a la solución de problemas sociales.

La propuesta toma como fundamento la *teoría de los recursos y capacidades*, de la cual puede deducirse que los recursos humanos y la manera como son gestionados pueden constituirse en fuente de ventaja competitiva sostenible. Esta teoría afirma que los recursos serían una buena fuente de ventaja competitiva sostenible siempre y cuando sean valiosos y escasos, es decir, que agreguen valor y no exista un mercado para conseguirlos. Por lo tanto, además de atraer y retener talentos, la función de recursos humanos es desarrollar habilidades específicas y generales de sus empleados. Igualmente, es importante que los recursos sean inimitables, lo cual se logra mediante mecanismos idiosincráticos (quien quiera imitarlos debe recorrer una senda similar), creando características distintivas, de manera que aun cuando los competidores incrementen su inversión, no podrían reducir el tiempo que la empresa tuvo que emplear para lograr dicha calidad en el recurso. Un reto importante de los recursos humanos es desarrollar capacidades dinámicas de manera que puedan modificar los recursos para adaptarlos permanentemente a las existencias del mercado, lo cual se logra a través del aprendizaje organizacional. La última característica exigida a los recursos es la organización. No basta con tener las mejores prácticas, tampoco es suficiente que los recursos tengan características que los conviertan en distintivos o superiores, lo que se necesita es capitalizar el valor potencial de la gente.

De esta manera, la dirección de gestión de recursos humanos se constituye en un elemento clave para dar

a los recursos humanos su característica de ventaja competitiva sostenida. La característica esencial de estos sistemas de dirección de recursos humanos es que están ligados a los negocios de la empresa y a sus iniciativas estratégicas. El resultado es un sistema de dirección de recursos humanos que produce comportamientos de los empleados que se centran en prioridades clave de los negocios, los cuales a su vez revierten en beneficios, crecimiento y validez final en el mercado. Para el desarrollo de este modelo el autor considera las siguientes dimensiones: a) proyección social; b) gestión del cambio; c) infraestructura organizacional; d) liderazgo de las personas; y e) responsabilidad social.

Factores críticos

Es importante identificar los factores críticos de éxito (FCE), los cuales son entendidos por Rockart (1981) como los requerimientos de información sensible y vital que permiten a los gerentes asegurar que las cosas marchen bien. Desde una perspectiva gerencial, los factores de éxito se entienden como el conjunto mínimo (limitado) de áreas (factores o puntos) determinantes en las cuales se obtienen resultados satisfactorios, se asegura un desempeño exitoso para el individuo, un departamento o una organización. Según Murillo (2003), los factores clave de éxito deben ser definidos por los gerentes y personal clave de la organización. La gestión basada en FCE simboliza que para cada uno de los planteamientos administrativos de gestión se analizan los FCE en primer lugar, para después establecer los señalamientos y propuestas de mejora. Estos se deben anteponer a cualquier tipo de elemento distractor en la organización; por lo tanto, el proceso de encontrar, analizar y valorizar estos factores se vuelve crucial, y en gran parte es el responsable de que la organización o sus individuos se comporten de acuerdo a como son medidos.

En el caso de la gestión estratégica de recursos humanos, y con base en los modelos descritos anteriormente, se pueden identificar algunos factores críticos como son: cultura organizacional, estilos de dirección, tecnología y sistemas de compensación y estructura organizacional. A continuación se describirá cada uno de ellos.

Cultura organizacional

Schein (1984) ofrece una descripción de lo que es cultura organizacional. Establece que cultura se refiere a una serie de supuestos básicos que un grupo específico ha inventado, descubierto o desarrollado en el proceso de aprender a lidiar con sus problemas cotidianos de adaptación externa e integración interna y que han funcionado lo suficientemente bien para ser considerados válidos y por ende ser enseñados a sus miembros como el modo correcto de percibir, pensar y sentir con relación a esos problemas. Se entiende a través de tres elementos diferenciados: 1) artefactos, aspectos tangibles y visibles en la cultura; 2) valores, representados por principios sociales, filosofías, metas con valor intrínseco, y 3) supuestos o creencias respecto a la realidad y la naturaleza humana. Otras definiciones sobre este tema pueden encontrarse en Dávila & Martínez (1999), las cuales resaltan y complementan los elementos ya mencionados.

Weissbluth (2008) define la cultura organizacional desde el punto de vista del sector público como la suma de prácticas, creencias, símbolos, ritos, valores y expectativas acerca de lo que se considera adecuado, que priman mayoritariamente en una institución. Se traduce en prácticas concretas y cotidianas, negativas y positivas. De ahí menciona tres tipos: la cultura burocrática, aquella en la que el cumplimiento de la norma pesa más que agregar valor público; la cultura del incumplimiento, aquella en la que el funcionario o el directivo no ve amenazada su estabilidad, actúa con grados de irresponsabilidad respecto a la misión, las instituciones; y la cultura hiperjerarquizada, aquella en la que el diálogo entre personas de dos jerarquías que no sean adyacentes es fuertemente penalizado. También Istiaq (1998) define la cultura administrativa como lo que la organización es y lo que tiene.

Desde el modelo de implementación de la ética en las entidades públicas de Colombia se define cultura como “la forma de vivir que caracteriza a una sociedad o grupo social en un período determinado, y que se expresa en las formas de pensar, sentir y actuar de las personas que pertenecen a esa cultura, a través de las tradiciones, costumbres y creencias, los sistemas de valores, las ceremonias y expresiones artísticas, los artefactos y los sistemas de conocimiento” (Programa de Eficiencia y Rendición de Cuentas en Colombia de la Agencia de los Estados Unidos

para el Desarrollo Internacional [USAID], 2006, p. 53). Dentro de esto describen dos niveles de cultura que tiene un grupo colectivo: El nivel explícito, que hace referencia a manifestaciones visibles y audibles de la cultura, corresponde a actos de los miembros, comprende los productos que se expresan en la ciencia, la tecnología el arte, las leyes, las normas y reglamentos, los ritos, los eventos de celebración colectiva y los comportamientos de las personas. El nivel implícito es el nivel no consciente. Conformado por los paradigmas, las creencias básicas, los valores, los prejuicios y los mitos que las personas asumen en forma apriorística, así como por las dinámicas emocionales propias de la cultura del grupo concreto. Aquí se ubican las predisposiciones básicas para pensar, sentir y actuar en una determinada forma que resulta coherente con esa cultura. La ética entendida como los valores, principios y normas se sitúa como componente del nivel implícito de la cultura; por eso la implementación de procesos en las entidades se abordó desde el cambio de la cultura organizacional.

Según USAID (2006), en la administración pública se han dado grandes modificaciones en los sistemas de planeación, de administración, de contabilidad y de control, en los procesos internos, etc., pero en muchos casos las prácticas de corrupción siguen siendo similares a las que existían hace cincuenta o cien años, porque los niveles implícitos de la cultura sobre lo público no han cambiado, es decir, se siguen manteniendo imaginarios y creencias de que lo público no es de nadie, y que está bien usufructuarlo para fines personales.

De acuerdo a lo planteado por Amorós (2007), el rol principal de la cultura es distinguir una organización de las otras, además de transmitir un sentido de identidad a los miembros de la organización, facilitar la generación de compromiso como algo más importante que el interés personal y aumentar la estabilidad del grupo social para colaborar con la empresa al proporcionar los estándares necesarios de lo que deben hacer y decir los empleados (Serrate & Borroto, 2002; Moreno, 2003). Por su parte, Robbins (2004) menciona cinco funciones de la cultura organizacional: a) define límites permitiendo marcar la diferencia entre una organización y otra; b) refleja la identidad de los miembros con la organización, entendido que los riesgos de identidad organizacional están comprendidos en el concepto de cultura,

en el sentido de que son elementos establecidos, conocidos y compartidos por el grupo social; c) genera el nexo entre los miembros y la organización a través de la lealtad y el compromiso; d) refuerza la estabilidad social definiendo a las compañías de éxito como aquellas que disponen de una cultura corporativa fuerte, existen rasgos que son definidos por la cultura organizacional que permiten a cada uno de sus miembros identificarse y autoclasificarse dentro de ellos, permitiendo que cualquier cambio sea orientado hacia las necesidades que se generen de manera óptima; y e) es un mecanismo de control que permite señalar las reglas del juego, definido como diferentes modos de pensar, creer y hacer las cosas dentro de un sistema, cuyos modos sociales de acción son establecidos y aplicados por los participantes mientras pertenecen a los grupos de trabajo.

Estilos de liderazgo

Según Sherif & Sherif (1956, citados por Casales, 1995), el estilo constituye una técnica o procedimiento para obtener un resultado que pueda aplicarse indistintamente de coyunturas situacionales o de la tarea que se realiza. En contraposición a lo anteriormente mencionado, Casales (1995) dice que el estilo constituye aquel conjunto de características de la personalidad que se expresan en los métodos y procedimientos de realización de las funciones de dirección. Dichas características se han formado a lo largo de la actividad del individuo (especialmente tareas de dirección) y han sido condicionadas por normas sociales y experiencias vitales (se trata por tanto de la modalidad o sello característico de la personalidad que se expresa en la actividad).

Desde la parte de liderazgo, Duro (2006) dice que líder o liderazgo hacen alusión inequívoca a alguien que es o se comporta de una manera destacada y sobresaliente encabezando siempre a un grupo de personas. El liderazgo organizacional lo observa como la situación de superioridad en que se hallan algunas personas en sus respectivas organizaciones, ya que por sus notables cualidades personales o actuaciones consiguen que los equipos que dirigen vayan a la cabeza en el cumplimiento de los fines organizacionales. Robbins & Decenzo (2002) hacen una diferencia entre conceptos como del líder y la gerencia. Los líderes son personas capaces de influir en otros, ellos pueden ser nombrados o surgir de

un grupo. Son capaces de influir en los otros para que se desempeñen más allá de los actos que dicta la autoridad formal. Los gerentes son nombrados y tienen un poder legítimo que les permite premiar y sancionar, y su capacidad de influir está fundada en la autoridad formal inherente a su puesto.

En relación con los estilos de liderazgo, la mayoría de los modelos existentes en la actualidad se apoyan en las teorías de Lewin, quien destaca tres estilos principales (Casales, 1995; Robbins & DeCenzo, 2002): *Autoritario o autocrático*, correspondiente al líder que centra su autoridad, dicta métodos de trabajo y toma decisiones unilateralmente limitando la participación de los empleados. *El democrático*, en el cual incluye a los empleados en la toma de decisiones, delega autoridad, propicia la participación para decidir las metas y los métodos de trabajo y aprovecha la retroalimentación como posibilidad para dirigir a los empleados; este estilo se divide en dos categorías: a) consultiva: busca obtener información y escucha las preocupaciones y los problemas de los empleados, pero él solo toma la decisión; y b) participativa: permite que muchas veces los empleados tengan voz en las decisiones, en este caso el grupo toma las decisiones, pero el líder le proporciona parte de la información. *Laissez-faire*, que deja a sus empleados en total libertad para tomar decisiones y elegir sus métodos de trabajo. Este líder sólo proporciona los materiales y contesta algunas preguntas. Esta investigación demostró que el estilo *laissez-faire* no era eficaz en cuanto a todos los criterios del desempeño. En el estilo democrático, los niveles de satisfacción y la calidad del trabajo. Tales pautas del comportamiento del dirigente estaban relacionadas con la efectividad con que el grupo trabajaba y con su dinámica general del mismo.

Posteriormente se han ido introduciendo otros elementos que también se relacionan con los estilos de liderazgo. Por ejemplo, Fiedler (1964, citado por Otero, Restrepo, & Valderrama, 1989) propone un modelo de liderazgo efectivo según el cual las cualidades necesarias para la efectividad varían en función de las características de la situación, y señala un sistema tridimensional de clasificación de liderazgo situacional. Da a entender que las dimensiones críticas son: a) relaciones líder-miembro: las relaciones personales del líder con los miembros del grupo; b) estructura de la tarea: el grado de estructura de la tarea que el grupo debe desarrollar; y

c) el puesto de trabajo: el poder y autoridad inherente en la posición de liderazgo. Así mismo, la literatura indica que los diferentes tipos de grupos requieren distintos tipos de dirección (por ejemplo, Ivancevich, Konopaste & Matteson, 2006). Los enfoques más fructíferos constituyen aquellos que hacen especial énfasis en tres tipos de factores: características de personalidad del dirigente (especialmente su estilo); peculiaridades del grupo (particularmente aspectos relativos a su estructura comunicativa); y la naturaleza de la tarea que el grupo enfrenta (fundamentalmente su estructura), se trata de relaciones de contingencia.

Una aproximación más contemporánea de los estilos de liderazgo hace mención a un cuarto tipo de liderazgo, el cual se enuncia como *liderazgo carismático*. La palabra “carisma” es de origen teológico y proviene de la palabra griega para “don”. Su significado literal es “don divinamente conferido”. El sociólogo Max Weber describió al líder carismático como alguien que tiene influencia en los demás, en vez de obligarlos mediante el uso del poder formal correspondiente al puesto. Por consiguiente, se supone que los seguidores o subordinados se identifican con la persona debido a sus excepcionales cualidades. El término “carisma” ha sido empleado en particular en la esfera política para describir a quienes tienen la capacidad de influir, especialmente en las multitudes. Uno de los primeros análisis se enfocó en los rasgos y las conductas específicos de los líderes carismáticos, tales como una notable necesidad de poder, altos niveles de confianza en sí mismos y una fuerte creencia en sus propias ideas (Hitt, Black & Porter, 2006).

Sistemas de compensación

La gran mayoría de las organizaciones indica que usan sistemas de remuneración por rendimiento (en inglés PFP), e igualmente es común que los trabajadores demuestren interés por ser recompensados tomando como base su desempeño. Así mismo, diferentes estudios muestran que una mayor relación entre rendimiento y salario puede ser muy eficaz para mejorar este mismo desempeño. En la mayoría de las organizaciones (tomando como base los Estados Unidos), la evaluación del desempeño se utiliza para proporcionar información del desarrollo y motivar a los empleados a través de los vínculos entre dichas evaluaciones y las recompensas obtenidas.

Sin embargo, la investigación en esta área se ha centrado diferencialmente en el desarrollo desde una perspectiva psicológica y en las recompensas desde otras áreas del conocimiento (por ejemplo, la economía y las finanzas). Esto es un inconveniente porque en el mundo de las organizaciones, la evaluación del desempeño y el pago por desempeño son dos de las herramientas más poderosas en el arsenal del que dispone la organización para motivar a sus trabajadores (Welch, 2001).

Aunque los procesos de evaluación de desempeño se llevan a cabo en las organizaciones por diferentes razones, la razón principal es su mejoramiento en los trabajadores (Murphy & Cleveland, 1995). Tal como mencionan autores como Campbell & Pritchard (1976) y Vroom (1964), el desempeño comprende dos elementos centrales: la motivación y la capacidad. En este orden de ideas, se considera que la evaluación del desempeño permite mejorar el rendimiento de dos maneras: a través de retroalimentación positiva (dirigida principalmente a mejorar la ejecución de tareas y actividades) y a través de decisiones administrativas que enlazan dicho desempeño con recompensas y castigos tales como remuneración, promoción, o reconocimientos (dirigida principalmente a mejorar la motivación). Desde una perspectiva comportamental, la investigación se ha centrado mucho más en las estrategias de retroalimentación que en las de recompensas. Este énfasis puede ser inconveniente en términos prácticos, ya que los aspectos motivacionales pueden ser de alta relevancia para promover mejoras en el desempeño de los trabajadores.

Recompensas y motivación

Los estudios de laboratorio que han examinado los efectos de las recompensas en la motivación intrínseca han arrojado resultados contradictorios y han dado lugar a un acalorado debate sobre los efectos de las recompensas en la motivación intrínseca. Deci, Koestner & Ryan (1999) trataron de aclarar este debate con un metaanálisis de 128 estudios de laboratorio. Los resultados mostraron que el efecto neto de las recompensas en el comportamiento de libre elección (la participación en una tarea en la ausencia de pautas de prueba externa) fue moderadamente negativo. Sin embargo, el efecto fue positivo para las recompensas verbales, y negativo para las recompensas tangibles. Un moderador importante de la relación entre

recompensas tangibles y la motivación intrínseca es el tipo de contingencia.

La obtención de una recompensa por solo participar en una conducta o por el simple hecho de completar una tarea puede tener mayores efectos perjudiciales que cuando la obtención de una recompensa depende de la consecución de un determinado nivel de rendimiento (es decir, una remuneración de rendimiento contingente). Estos resultados pueden explicarse por el impacto de las recompensas en la satisfacción de necesidades. Por ejemplo, los premios de desempeño pueden afectar negativamente la autonomía mediante el cambio del lugar de la causalidad de interno a externo (como otros tipos de recompensas contingentes), pero también pueden influir positivamente en los sentimientos de competencia, proporcionando información acerca de la efectividad del comportamiento. Estos dos efectos simultáneos pueden compensarse entre sí para influir en la motivación intrínseca. Sin embargo, se han hecho tres advertencias importantes sobre el uso de recompensas asociadas con la relación contingencia-rendimiento (Deci, Koestner & Ryan, 2001).

En primer lugar, el impacto preciso de una remuneración de rendimiento-contingencia parece depender de si se le está dando mayor importancia al aspecto del control o al aspecto de la competencia desde el contexto interpersonal (Ryan, Mims & Koestner, 1983). En segundo lugar, el uso de estas recompensas en contextos de la vida real típicamente requiere características adicionales de control como la vigilancia, la evaluación, o la competencia, todo lo cual puede influir negativamente en la motivación por parte del trabajador. Por último, el uso de premios de desempeño en contextos reales a menudo dará lugar a que muchas personas no reciban la recompensa porque su desempeño no cumple con los criterios requeridos, y hay pruebas claras de que tales resultados son altamente perjudiciales para la motivación (Deci et. ál., 1999). Estos resultados metaanalíticos plantean cuestiones acerca de las prácticas corrientes de compensación en las organizaciones y sus posibles efectos sobre la motivación del empleado. Sin embargo, estos aspectos se deben abordar desde una perspectiva mucho más amplia.

Sistemas de compensación en las organizaciones

La compensación es uno de los principales componentes de un sistema de recursos humanos, se defi-

ne como los beneficios (monetarios y no monetarios) que los empleados reciben por realizar su trabajo (Martocchio, 2001). La compensación monetaria incluye salario base (que es fijo), los ajustes de pago (por ejemplo, un suplemento de mercado), y el pago de incentivos (que es variable). Las recompensas no monetarias incluyen beneficios adicionales, algunos obligados por ley (por ejemplo, seguro de invalidez y desempleo) y algunos discrecionales (por ejemplo, protección de los ingresos, programas de bienestar y los programas de asistencia a los empleados).

Desde una perspectiva de la administración, la aproximación a este proceso es similar. Por ejemplo, Chiavenato (2006) identifica este aspecto como el área relacionada con la remuneración que el trabajador recibe en contraprestación por la ejecución de sus respectivas tareas de trabajo. Es decir, hace referencia principalmente a una relación de intercambio entre las personas y la organización. Cada empleado hace transacciones con su trabajo para obtener recompensas financieras y no financieras. Acerca de la recompensa financiera, esta puede ser directa (el pago que recibe cada empleado en forma de salarios, bonos, premios y comisiones) o indirecta a través de beneficios adicionales como las vacaciones u otros beneficios sociales.

Tanto desde la perspectiva administrativa como desde la legal y económica, el salario representa la recompensa más importante en la interacción empleado-empleador. Se entiende el salario como la retribución en dinero o equivalentes (solo parcialmente) que el empleador paga al empleado por el cargo que este ejerce y por los servicios que presta durante un período determinado. El salario puede ser directo –cuando corresponde al pago regular que se recibe como contraprestación del servicio en el cargo ocupado (puede ser por horas, meses o por tareas realizadas)– o indirecto –cuando representa el pago de cláusulas adicionales de la convención colectiva de trabajo y del plan de beneficios y servicios sociales ofrecidos por la organización–. Ejemplos del salario indirecto son el pago por vacaciones, gratificaciones, propinas, adicionales de inseguridad, insalubridad, trabajo nocturno, o tiempo de servicios. La suma del salario directo y del salario indirecto constituye la remuneración.

Los sistemas de compensación a menudo se utilizan de forma combinada; sin embargo, los sistemas

de remuneración variable son muy comunes actualmente y los recomiendan los especialistas en recursos humanos, porque se cree que dan una ventaja competitiva a la organización (Lawler, 2000). Esta suposición se basa, entre otras teorías, en el modelo de las expectativas (Vroom, 1964), en el que se indica que la motivación se basa principalmente en las creencias de las personas sobre autoeficacia, su percepción de instrumentalidad entre la conducta y el resultado, y el valor de este resultado para el trabajador. Por ejemplo, Lawler (2000) en gran medida hace hincapié en la necesidad de recompensar a los empleados en función del valor que aportan a la organización. Una organización que obtiene ganancias por el desempeño de un empleado debe compartir su éxito con ese empleado. Dado que las empresas ya no ofrecen un empleo seguro, Lawler afirma que la compensación hoy en día se convierte en la manera central de conseguir el compromiso de los empleados con la organización. Por otra parte, este autor también indica que es justo pagar al mejor empleado mucho más que al de más pobre desempeño. Lawler afirma que se requiere una estructura organizativa que sustituya los controles burocráticos por otros que impulsen la participación de los empleados mediante el uso de la información, el conocimiento, el poder de toma de decisiones y las recompensas, es decir, elementos que influyan en el éxito de la empresa.

Desde el área de la administración, un elemento central dentro de la idea global de compensación se centra en la manera como se establecen los vínculos entre las actividades que la persona desarrolla en su trabajo y el salario que recibe posteriormente por dichas tareas. En este sentido, desde esta área del conocimiento se hace importante identificar mecanismos claros para establecer tales vínculos. Un punto de partida se basa en la identificación y evaluación de cargos. Según Chiavenato (2006), en una organización cada cargo tiene un valor individual, y en esta medida la remuneración solo se puede hacer de forma equitativa y justa si se conoce la importancia y las características del cargo con relación a los demás cargos de la organización, e igualmente con relación a la misma empresa y al mercado. Dado que la organización es un conjunto integrado de cargos en diferentes niveles jerárquicos y en diferentes sectores de especialidad, la administración de los salarios se debe abordar de forma integral en la

organización. En consecuencia, la administración de salarios puede definirse como el conjunto de normas y procedimientos tendientes a establecer o mantener estructuras de salarios equitativas y justas en toda la organización, con base tanto en los demás cargos de la empresa (equilibrio interno) como en los salarios similares de otras organizaciones (equilibrio externo).

Una aproximación más reciente en el nexo de la relación entre el desempeño y la compensación indica que en lugar de centrarse en el valor relativo de cada cargo para la organización, el nuevo proceso se preocupa por el valor que cada persona puede agregar a la organización. Desde esta nueva perspectiva, las personas son remuneradas de acuerdo con el grado de conocimientos, habilidades y comportamientos específicos que ofrezcan y aporten beneficios a la organización. Cuantas más competencias de estas posean las personas, serán mejor remuneradas (Chiavenato, 2006). En consecuencia, los sistemas de pago están alejándose de modo gradual del sistema tradicional de paga: de un sistema basado en el cargo a un nuevo enfoque en el que cada trabajador individual se convierte en la base de dicho sistema. Estas competencias específicas exigidas a las personas deben ser detalladas en la planeación estratégica de recursos humanos para que la organización pueda remunerar específicamente aquellas actividades que le ayudan a conseguir los objetivos. Además, al saber que la empresa recompensa determinadas competencias y no otros factores asociados únicamente a la posición dentro de la empresa, las personas están en condiciones de administrar mejor su desempeño y su carrera.

Uso de tecnología en la planeación de recursos humanos

Desde una perspectiva administrativa, una de las funciones principales del uso de tecnologías en la gestión de recursos humanos se centra en el control de los procesos desarrollados (Chiavenato, 2006). No obstante, gran cantidad de literatura reciente (principalmente desde el área de la Psicología) también se centra en objetivos más orientados a la obtención y compartimento del conocimiento que se maneja en la organización.

Desde la perspectiva del control, Chiavenato (2006) indica que las organizaciones no funcionan al azar, sino de acuerdo con planes determinados para alcan-

zar objetivos. Las organizaciones fijan sus misiones y establecen estrategias, lo que indica que su comportamiento no es erróneo, sino racional y deliberado. Para que estas características organizacionales existan es necesario que haya control. Un subsistema de control de recursos humanos permite que las diversas secciones de la empresa puedan desempeñar su responsabilidad de línea con relación al personal. El control trata de asegurar que las diversas unidades de la organización marchen de acuerdo con lo previsto. Si las unidades no trabajan en armonía y al mismo ritmo, la organización deja de funcionar con eficiencia. A medida que una organización intenta relacionarse con su ambiente, existe la necesidad de garantizar que las actividades internas se realizan según lo planeado.

El proceso de control es cíclico y repetitivo, y sirve para ajustar las operaciones a los estándares preestablecidos. El control es un proceso compuesto de cuatro etapas:

1. *Establecimiento de estándares.* Los estándares representan el desempeño deseado. Son criterios o disposiciones arbitrarios que proporcionan medios para establecer lo que deberá hacerse y cuál es el desempeño o resultado que se aceptará como normal o deseable. Constituyen los objetivos que el proceso de control deberá asegurar o mantener. Los estándares pueden expresarse en cantidad, calidad, tiempo o costo.
2. *Seguimiento o monitoreo del desempeño.* Etapa del control que acompaña y mide el desempeño. Monitorear significa acompañar, observar de cerca, ver cómo marchan las cosas. Para controlar el desempeño es necesario conocerlo y obtener información acerca de este. La observación o verificación del desempeño o del resultado busca obtener información precisa sobre la operación que se lleva a cabo.
3. *Comparación del desempeño con el estándar establecido.* Obtenida la información sobre el desempeño o resultado, la próxima etapa del control es compararla con los estándares establecidos. Toda actividad experimenta alguna variación, error o desviación; por lo tanto, es importante determinar los límites en que esa variación podrá aceptarse como normal o deseable: la llamada tolerancia. Los estándares

deben permitir alguna variación que se acepta como normal o deseable. El control separa lo que es excepcional para que la corrección se centre únicamente en las excepciones o desviaciones. Por consiguiente, el desempeño debe compararse con el estándar para verificar desviaciones o variaciones, y establecer si aquellas y estas se encuentran en el límite de tolerancia. La comparación del desempeño con el estándar establecido se lleva a cabo por medio de informes, indicadores, porcentajes, medidas estadísticas, gráficas, etc. La comparación del desempeño con lo que se planeó no solo busca localizar las variaciones, errores o desviaciones, sino también predecir resultados y localizar las dificultades para alcanzar mejores resultados en las operaciones futuras.

4. *Acción correctiva.* Las variaciones, errores o desviaciones deben corregirse para que las operaciones se normalicen. La acción correctiva busca lograr que lo realizado esté de acuerdo con lo que se pretendía realizar. De este modo, la acción correctiva incide solo sobre los casos excepcionales, es decir, los casos que presentan desviaciones o variaciones más allá de lo tolerado.

Desde una perspectiva de conocimiento en relación con el uso de tecnologías para la gestión estratégica de recursos humanos, Andriessen (2003; 2005) indica que la gestión de procesos de conocimiento es un medio para mejorar la capacidad de una organización para alcanzar los objetivos del negocio e innovar. También puede ser un medio para desarrollar la capacidad de los empleados con respecto a su trabajo y desarrollar sus habilidades. De acuerdo con lo anterior, la primera razón para la gestión del conocimiento sistemático es el hecho de que la gestión y administración del conocimiento es una de las claves para el éxito de la organización. En segundo lugar, en respuesta a los cambios frecuentes del mercado y al corto ciclo de vida de los proyectos, los conocimientos que poseen en muchas empresas tienen que ser periódicamente actualizados y renovados. Mantenerse al día con la competencia, o incluso lograr una ventaja competitiva, requiere que las experiencias que se facilite compartir con los empleados para solucionar problemas, así como para la innovación en los procesos, se den de forma sistemática. En tercer lugar, la gestión del conocimiento se está convirtiendo cada vez más en un aspecto importante debido a la rápida rotación de

los empleados. La movilidad de los trabajadores, a nivel interno o externo, así como los crecientes procesos de jubilación, hacen que sea difícil mantener la continuidad de las habilidades y conocimientos.

Desde otra perspectiva, el interés por desarrollar de forma sistemática procesos mediante los cuales se gestione el conocimiento no es solo de interés para la organización, sino también para los mismos empleados o grupos de trabajo. Las personas también tienen que prestar considerable atención a las actividades que les permitan obtener conocimientos para realizar mejor sus tareas (véase por ejemplo el apartado sobre sistemas de compensación para reforzar esta idea). En este sentido, a los trabajadores también les interesa responder preguntas como ¿cómo puedo estar al día en mi campo? ¿Cómo aprovecho la experiencia de los demás? ¿Dónde puedo encontrar el conocimiento que necesito? ¿Cómo puedo organizar toda la información y el conocimiento que tengo y recibo?

Bases de datos y sistemas de información

El sistema de información gerencial (SIG) (Chiavenato, 2006) está planeado para recolectar, almacenar y divulgar información, de modo que los gerentes puedan tomar decisiones. En la organización, las necesidades de información gerencial son amplias y variadas, y requieren el trabajo de contadores, auditores, investigadores de mercado, analistas y gran cantidad de analistas de *staff*. El sistema de información gerencial ocupa un lugar importante en el desempeño de los gerentes, en especial en tareas de planeación y control. En el aspecto específico del control, debe proporcionar información oportuna y pertinente para que los gerentes empleen el control anticipado respecto de la acción, y la organización obtenga una ventaja competitiva frente a sus competidores.

La base de datos es un sistema de almacenamiento y acumulación de datos debidamente codificados y disponibles para procesarlos y obtener información. La base de datos es un conjunto de archivos relacionados de modo lógico y organizados para facilitar el acceso a los datos y eliminar la redundancia. La eficiencia de la información es mayor con el apoyo de las bases de datos, pues estas ayudan a reducir la “memoria” de los archivos, ya que los datos interconectados lógicamente permiten integrar de manera simultánea la actualización y el procesamiento, lo cual reduce incoherencias y errores derivados de

archivos duplicados. Es corriente que existan varias bases de datos relacionadas lógicamente entre sí mediante un *software* (programa) que ejecuta las funciones de crear y actualizar archivos, recuperar datos y generar informes.

En el área de recursos humanos, las diversas bases de datos conectadas entre sí permiten obtener y almacenar datos de distintos estratos o niveles de complejidad: 1) datos personales de cada empleado, que forman un registro de personal; 2) datos sobre los ocupantes de cada cargo, que forman un registro de cargos; 3) datos acerca de los empleados de cada sección, departamento o división, que forman un registro de secciones; 4) datos sobre los salarios e incentivos salariales, que forman un registro de remuneración; 5) datos acerca de los beneficios y servicios sociales, que forman un registro de beneficios; y 6) datos sobre los candidatos (registro de candidatos), sobre cursos y actividades de entrenamiento (registro de entrenamiento), etc.

Dado que la gestión de los recursos humanos es una responsabilidad de línea y una función de *staff*, esta área debe proporcionar, a todos los organismos de línea, información pertinente acerca del personal de cada uno de los organismos para que los respectivos gerentes administren a sus subordinados. El punto de partida de un sistema de información de recursos humanos es la base de datos. El objetivo final de un sistema de información es suministrar a las jefaturas información acerca del personal. Por definición, un sistema de información obtiene, procesa y transforma los datos en información, de manera esquematizada y ordenada, para que sirvan de ayuda en el proceso de toma de decisiones. El montaje de un sistema de información de recursos humanos requiere análisis y evaluación de la organización o de sus subsistemas y de sus respectivas necesidades de información. Un sistema de información debe identificar y agrupar todas las redes de flujos de información para proyectarlas hacia cada grupo de decisiones. El énfasis debe hacerse en la necesidad de información y no solo en el empleo de la información, como se ha hecho convencionalmente. En el fondo, el sistema de información es uno de los elementos centrales para aportar al proceso decisorio de la organización.

Estructura organizacional

Según Mintzberg (1984), el diseño organizacional es importante para el desarrollo de las funciones de una

empresa. Se plantean cinco configuraciones naturales, cada una de ellas es una combinación de ciertos elementos estructurales y situacionales, que son como piezas de un rompecabezas. Tratar de combinar elementos de diferentes combinaciones no produce buenos resultados. No se debe suponer que todas las organizaciones son iguales, es decir, un conjunto de componentes que se pueden quitar o agregar a voluntad. Según Mintzberg, la organización efectiva es aquella que logra coherencia entre sus componentes y que no cambia un elemento sin evaluar las consecuencias en los otros. El argumento de este autor es que las características de las organizaciones caen dentro de agrupamientos naturales o configuraciones. Cuando no hay acomodación o coherencia, la organización funciona mal, no logra armonía natural.

Se plantean cinco componentes básicos: 1) cúspide estratégica o administración superior: es la persona que tuvo la idea que dio origen a la organización; 2) Centro operativo: que está compuesto por las personas que realizan los trabajos medulares o básicos de la organización; 3) Línea media: administradores intermedios entre el ejecutivo superior y los operarios; 4) estructura técnica: son los analistas que diseñan sistemas referidos al planteamiento formal y al control del trabajo; 5) personal de apoyo: proporcionan servicios indirectos al resto de la organización. No todas las organizaciones requieren de los cinco componentes. El propósito fundamental de la estructura es coordinar el trabajo que se ha dividido.

Mintzberg (1984) también propone varios tipos de estructuras que incorporan y relacionan cada uno de los elementos mencionados de diferentes formas. Los tipos de estructuras mencionados por este autor son: *a) estructura simple*: la coordinación la lleva la cúspide estratégica mediante supervisión directa (formada por uno o pocos administradores y un grupo de operarios que realizan el trabajo básico). Hay poca necesidad de analistas asesores. Pocos administradores de línea media, pues la coordinación la realiza la administración superior. Por lo general, es una organización flexible debido a que opera en un medio dinámico. El control es altamente centralizado. Por lo general, organizaciones jóvenes y pequeñas; *b) burocracia mecánica*: coordinación a través de la estandarización del trabajo, lo que hace que sea creada toda la estructura administrativa. Necesita muchos analistas para diseñar y mantener sus sistemas de estandarización.

La dependencia que se genera de estos les otorga un cierto grado de autoridad informal (lo que genera cierta diferenciación horizontal). Surge una amplia jerarquía en la línea media para la supervisión del trabajo y para solucionar los conflictos que nacen inevitablemente de la departamentalización; *c) burocracia profesional*: coordinación a través del conocimiento de los empleados, por lo que se necesitan profesionales altamente entrenados en el centro operativo y considerable personal de apoyo. La estructura y línea media no son muy elaboradas. Se apoya en la estandarización de conocimientos y habilidades, más que en procesos; *d) estructura dividida*: la coordinación se lleva a cabo mediante la estandarización de productos de distintas unidades de producción. La línea media de cada una de estas unidades o divisiones tiene gran autonomía. Es una serie de entidades más bien independientes que se encuentran unidas por una administración suelta. A diferencia de la burocracia profesional, las divisiones se encuentran en la línea media y no en el centro operativo (como los profesionales). A diferencia de las otras cuatro, no es una estructura completa, sino parcial, superpuesta sobre otras; *e) adhocracia*: organizaciones más complejas en las que se requiere la combinación de trabajos a través de equipos y coordinados mediante el compromiso común. Tienden a desaparecer la línea y el personal de apoyo (*staff*). Esta es la estructura más compleja y estandarizada. Es muy flexible y por lo general la autoridad se está trasladando constantemente; además, el control y la coordinación se realizan por ajuste mutuo, a través de las comunicaciones informales e interacción de expertos.

En relación con la gestión estratégica de recursos humanos, las diferentes estructuras propuestas por Mintzberg permiten identificar algunos elementos de diagnóstico que pueden ser útiles para el establecimiento de planes y estrategias diferenciados. Cada organización experimenta cinco tendencias que subyacen a cada configuración: 1) tendencia a la centralización por parte del ejecutivo superior; 2) presión de la estructura técnica a la formalización; 3) presión del personal operativo a profesionalizar; 4) presión de los administradores de línea media a dividirse en pequeños grupos; 5) presión del personal de apoyo a la colaboración. Según esta aproximación, donde una tendencia domine, junto a las condiciones favorables, la organización se inclinará por alguna configuración. No siempre domina una tendencia. Los

administradores pueden mejorar sus diseños organizacionales al considerar las diferentes presiones que atraviesan sus organizaciones y las configuraciones a las que son arrastradas. De acuerdo con lo mencionado anteriormente, los problemas de ajuste se pueden identificar como a) incoherencia de los elementos internos; b) funcionalidad de los controles externos (que pueden afectar la coherencia interna); c) componente que no se ajusta; d) estructura que no se adecua a la situación (podría ser necesario cambiar el contexto en vez de cambiar la estructura). Es mejor adaptarse antes que seguir la moda. La consistencia,

la coherencia y el ajuste (en una palabra, la armonía) son críticos en el diseño organizacional.

También se deben tener en cuenta elementos situacionales como 1) edad y tamaño de la organización; 2) sistema tecnológico de la organización, referido a los instrumentos usados en el núcleo de operaciones para producir los *outputs* (bienes o servicios); 3) medio ambiente (los mercados, el clima político y las condiciones económicas, entre otros); 4) poder (interno o externo, así como los mapas de poder dentro de la organización); y 5) la moda (aunque a veces sea inadecuada para las condiciones particulares de la empresa).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álamo, F. R. y García, M. 2007a. *La preparación de un plan estratégico en el sector público: discusión para las universidades españolas*. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- _____. 2007b. El proceso estratégico en el sector público: análisis en el contexto de las universidades españolas. *Investigaciones europeas de dirección y economía de la empresa* 13(2): 1135-2523.
- Álvarez, C. 2004. *The human resource administration focus, on public sector, from decentralization process (Case: Carabobo State Government, Period: 1989-2004)*. Universidad de Carabobo.
- Álvarez, M. R. 2005. *El papel de los recursos humanos en la planeación estratégica de una mediana y grande empresa ante la nueva cultura laboral*. Universidad Autónoma de Guadalajara.
- Andriessen E. 2003. *Group Processes*. In Andriessen E. (Eds.) *Working with Groupware Understanding and Evaluating Collaboration Technology*. Heidelberg: Springer.
- _____. 2005. Managing Knowledge Processes. Chapter 14 en Verburg, R.M.; Ortt, R. J. & Dicke, W. M. (Eds.) (2005). *Managing Technology and Innovation: an Introduction*. London: Routledge.
- Ansoff, I. 1986. *La estrategia de la empresa*. Barcelona: Ediciones Orbis, S. A.
- Berry, F. S. & Wechsler, B. 1995. *State Agencies Experience with Strategic Planning*.
- Bower, M. 2004. *Vision, Leadership & the Creation of Management Consulting*. Tomado de <http://www.marvinbower.org/book.php>.
- Bresser Pereira, L. C. 1997. *State Reform in the 1990s: Logic and Control Mechanisms*.
- Bryson, J. M. 1988. A strategic planning process for public and non-profit organizations. *Long Range Planning* 21(19): 73-81.
- _____. 1995. *Strategic planning for public and non-profit organizations*. United States: Jossey-Bass.
- Calderón, G. 2004. Gerencia del talento humano en el sector público: análisis en entidades públicas de Manizales, Pereira y Armenia. *Cuadernos de Administración* 17(28): 71-90.
- Calderón, G.; Álvarez, C. M. & Naranjo, J. C. 2008. *Estrategia empresarial y gestión humana en empresas colombianas*. Manizales: Universidad Nacional de Colombia.
- Campbell, J. P. & Pritchard, R. D. 1976. Motivation Theory in Industrial and Organizational Psychology. En M. D. Dunnette, *Handbook of Industrial and Organizational Psychology* (63-130). Chicago: Rand McNally.
- Casales, J. 1995. Estilos de dirección, liderazgo y productividad grupal. *Revista Interamericana de Psicología Ocupacional* 14(1): 25-56.
- Chiavenato, I. 2002. *Gestión del talento humano*. Bogotá: McGraw-Hill.
- _____. 2006. *Administración de recursos humanos*. Bogotá, Colombia: McGraw-Hill.
- Comité de expertos en administración pública. 2004. *El papel de los recursos humanos en la revitalización de la administración pública*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Correa, G. & Miranda, F. J. 2003. Experiencias de planeación organizacional en centros y grupos de investigación. *Estudios gerenciales* 19(89): 73-92.
- Cunill, N. & Ospina, S. 2002. *La evaluación de la gestión pública. Una herramienta*.
- Dávila, A. & Martínez, N. 1999. *Cultura en organizaciones latinas*. ITESM campus Monterrey - Siglo Veintiuno Editores.
- Deci, E. L.; Ryan, R. M. & Koestner, R. 2001. The Pervasive Negative Effects of Rewards in Educational Settings: A Reply to Cameron. *Review of Educational Research* 71: 43-52.
- _____. 1999. A Meta-Analytic Review of Experiments Examining the Effects of Extrinsic Rewards on Intrinsic Motivation. *Psychological Bulletin* 125(6): 627-668.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. Ley 909 de (2004). *Normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones*.
- _____. 2006. *Capacitación virtual, dirección de empleo público*.
- Duro, A. 2006. *Introducción al liderazgo organizacional: teoría y metodología*. Universidad Rey Juan Carlos. Librería Editorial Dykinson.
- Dussauge, M. 2004. Tendencias de cambio en el servicio civil de los Estados Unidos. *Revista Servicio Profesional de Carrera* 2: 41-60.
- Friedmann, J. 2001. *Planificación en el ámbito público. Del conocimiento a la acción*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Gil, M. & Giner, F. 2007. *Cómo crear y hacer funcionar una empresa: conceptos e instrumentos*. España: Ed. ESIC.
- Herrera, K. C. & Martínez, C. 1995. Gerencia participativa por objetivos: calidad a través del factor humano. *Revista Ingeniería Industrial* 15(1): 55-58.
- Hitt, M.; Black, S. & Porter, L. 2006. *Administración*. (M, Anta. Trad.). México: Pearson Education, Inc. - Prentice Hall, Inc.
- Hofer, C. & Schendel, D. 1985. *Planeación estratégica: conceptos analíticos*. Bogotá: Editorial Norma.
- Istiaq, J. 1998. La cultura administrativa: una forma de comprender la administración pública en distintas culturas. *Gestión y política* 7(1).
- Ivancevich, J.; Konopaste, R. & Matteson, M. 2006. *Comportamiento organizacional*. México: McGraw-Hill.
- Karlof, B. & Ostblom, S. 1993. *Benchmarking. A signpost to excellence*

- in quality and productivity*. New York: John Wiley & Sons.
- Kemp, R. L. 1993. *Strategic planning for local government*. North Carolina: McFarland. Jefferson.
- Lawler, E. E. 2000. *Rewarding Excellence: Pay Strategies for the New Economy*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Martín, S. A. 2002. *Estrategia y dirección estratégica*. En <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/ger/planestrategica.htm>.
- Martínez, J. 2005. Nueva gerencia pública: Análisis comparativo de la administración estatal en México. *Convergencia* 12(039): 13-49.
- Martocchio, J. J. 2001. *Strategic Compensation: A Human Resource Management Approach*. Upper Saddle River: Pearson.
- Medianero, D. 2001. Metodología del planeamiento estratégico en el sector público: conceptos esenciales. *Artículo moneda* 42-55.
- Miesing, P. & Andersen, D. F. 1991. The Size and Scope of Strategic Planning in State Agencies: The New York Experience. *American Review of Public Administration* 21(2): 119-137.
- Mintzberg, H. 1984. *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Mora, M. 2000. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Argentina: EUDEBA/CLAD.
- _____. 2002. *El sistema nacional de evaluación de Costa Rica: Un instrumento de evaluación estratégica*. Documento de trabajo. CLAD.
- Moreno, A. 2003. Clima, cultura, desarrollo y cambio organizacional. *Gestión del cambio*: 22-41.
- Murphy, K. & Cleveland, J. 1995. *Understanding Performance Appraisal: Social, Organizational, and Goal-Based Perspectives*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Murillo, A. 2003. *Qué son los factores críticos de éxito y cómo se vinculan con el BSC*. DEINSA.
- Núñez, I. julio 2006. La gestión humana. Objeto y método [Ponencia].
- IX Simposio Internacional de Psicología aplicada al Perfeccionamiento de la Dirección y Desarrollo Organizacional*. Facultad de Psicología Universidad de La Habana.
- Ogliastri, E. 1992. *Manual de planeación estratégica*. Bogotá: Tercer Mundo Editores - Ediciones Uniandes.
- Ospina, S. 2002. Construyendo capacidad institucional en América Latina: El papel de la evaluación como herramienta modernizadora. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal: CLAD.
- Otero, M.; Restrepo, E. & Valderrama, L. 1989. Relación entre estilos gerenciales (efectivos-no efectivos) y rasgos de personalidad, en gerentes de empresas de Bogotá. *Revista Interamericana de Psicología Ocupacional* 8(2): 7-23.
- Peiró, J. M. 1999. El modelo "Amigo": marco contextualizador del desarrollo y la gestión de recursos humanos en las organizaciones. *Papeles del psicólogo* 72.
- Pérez, R. 2003. Propuesta de un modelo de gestión humana y cultura organizacional para pymes innovadoras. *Revista EAN* 47, 46-65.
- Programa de eficiencia y rendición de cuentas en Colombia de la Agencia de los estados Unidos para el desarrollo internacional (USAID). 2006. *Modelo de gestión ética para entidades del Estado: Fundamentos conceptuales y manual metodológico*. Casals & Associates Inc. Recuperado el 23 de agosto de 2010 en http://www.incoder.gov.co/file/calidad/modelo_gestion_etica.pdf.
- Reyes, A. 2005. *Administración de empresas 2: Teoría y práctica*. México: Limusa.
- Ríos, C. M.; Velásquez, C.A.; Cano, H. A. & Bustamante, R. E. 2005. *Propuesta de adopción de los procesos de planeación estratégica, selección, evaluación de desempeño, formación y capacitación*. Universidad de Antioquia.
- Robbins, S. 2004. *Cambio organizacional y manejo del estrés*. Editorial Pearson Educación.
- Robbins, S. & DeCenzo, D. 2002. *Fundamentos de administración: Conceptos esenciales y aplicaciones*. México: Pearson Prentice Hall.
- Rockart, J. 1981. *A Primer on Critical Success Factors*, Center for Information Systems Research. Sloan School of Management. Massachusetts Institute of Technology.
- Ruiz López, J. et ál. 2008. *Guía de autoevaluación para la administración pública: Modelo iberoamericano de excelencia en la gestión*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.
- Ryan, R. M.; Mims, V. & Koestner, R. 1983. Relation of Reward Contingency and Interpersonal Context to Intrinsic Motivation: a Review and Test Using Cognitive Evaluation Theory. *Journal of Personality and Social Psychology* 45(4): 736-750.
- Schein, E. H. 1984. *Coming to a new awareness of organizational culture*. *Organization Dynamics. Leadership and Organizational Studies*. MIT-Sloan Management Review.
- Serrate, A. & Borroto, J. 2002. *La planeación estratégica en la cultura organizacional de la empresa*. Recuperado de <http://www.actualicese.com/normatividad/2006/12/04/decreto-4369-de-04122006/>.
- Terry, G. 1993. *Principios de la administración*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Urwich, L. 1971. *Los elementos de la administración*. México: Herrero.
- Vroom, V. H. 1964. *Work and Motivation*. New York: Wiley.
- Waissbluth, M. 2008. *Gestión del cambio en el sector público. Magister en gestión y políticas públicas*. Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial.
- Welch, J. 2001. *Jack: Straight from the Gut*. New York: Warner Books.
- Whittingham, M. V. & Ospina, S. 2000, octubre. *Reflexiones sobre una propuesta de evaluación de resultados de la gestión pública: el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados (SINERGIA) en Colombia*. V Congreso Inter-

nacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pú-

blica. Santo Domingo, Rep. Dominicana.

Younes, D. 1998. *Derecho administrativo laboral*. Bogotá: Temis.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Ruiz Castro, Iván Ricardo; Aguilar Bustamante, María Constanza; García Rubiano, Mónica; González Herrera, Álvaro Giovanni; Vega Aguirre, Diana Carolina y Velandia Morales, Andrea. 2011. "Aproximación teórica a la planeación estratégica de recursos humanos en el sector público". <i>Administración & Desarrollo</i> 39(54): 47-66.	Ruiz Castro, I. R.; Aguilar Bustamante, M. C.; García Rubiano, M.; González Herrera, Á. G.; Vega Aguirre, D. C. y Velandia Morales, A. (2011). Aproximación teórica a la planeación estratégica de recursos humanos en el sector público. <i>Administración & Desarrollo</i> , 39(54), 47-66.	Ruiz Castro, I. R.; Aguilar Bustamante, M. C.; García Rubiano, M.; González Herrera, Á. G.; Vega Aguirre, D. C. y Velandia Morales, A. "Aproximación teórica a la planeación estratégica de recursos humanos en el sector público". <i>Administración & Desarrollo</i> 39.54 (2011): 47-66

resumen

Se analizó el Programa de Cultura del Agua (PCA) y el concepto de Cultura del Agua (CA) de seis ciudades del noreste de México (Acuña y Saltillo; Coahuila; Matamoros, Nuevo Laredo y Reynosa, Tamaulipas; y Monterrey, Nuevo León), para lo cual, se realizaron entrevistas y se consultó información que llevó a categorizar a los Organismos Operadores del Agua (OOA) que están mejor ubicados dentro del PCA: el Servicio de Agua y Drenaje de Monterrey (SAD-Monterrey), Aguas de Saltillo, la Comisión Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Nuevo Laredo (COMAPA-Nuevo Laredo) y la Junta de Aguas y Drenaje (JAD-Matamoros), en Tamaulipas; su mejor ubicación se basa en la experiencia, continuidad del programa y la asignación de recursos.

Palabras clave: Cultura del agua, organismo operador, noreste, sustentable.

abstract

Management models and water knowledge programme awareness in six water-supply operators in north-eastern Mexico

The water knowledge programme (WKP) and concept of water knowledge/culture (WK) in six cities in north-eastern México (Acuña and Saltillo in Coahuila, Matamoros, Nuevo Laredo and Reynosa in Tamaulipas and Monterrey in Nuevo León) were analysed. Interviews were thus held with key actors and information consulted which led to categorising the water-supply operators (WSO) within the WKP, the six best based on their experience, programme continuity and assignation of resources were Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey (SAD-Monterrey) in first place followed by Aguas de Saltillo, then the Comisión Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Nuevo Laredo (COMAPA-Nuevo Laredo) and the Junta de Aguas y Drenaje (JAD-Matamoros) in Tamaulipas.

Key words: Water knowledge, water-supply operator, north-eastern Mexico, sustainable.

resumo

Modelos de gestão e Programa de Cultura D'água em seis Organismos Operadores D'água no nordeste do México

Analisamos o Programa Cultura da Água (PCA) eo conceito de Cultura da Água (CA) em seis cidades no nordeste do México (Acuña e Saltillo, Coahuila, Matamoros, Nuevo Laredo e Reynosa, Tamaulipas, e Monterrey, Nuevo León), para o qual foram realizadas entrevistas e consultados para categorizar informações que levem à Agências de Água operacional (OOA) estão em melhor posição dentro do PCA, o Serviço de água e esgoto de Monterrey (Monterrey-SAD), Aguas de Saltillo o Comitê Municipal de Água e Esgoto Nuevo Laredo (Nuevo Laredo COMAPA) e Água e Drenagem Board (JAD-Matamoros) em Tamaulipas, sua melhor posição é baseada na experiência, a continuidade do programa ea alocação de recursos.

Palabras chave: cultura da água, corpo operador, Noroeste, sustentável

Recibido: julio de 2011 / Aprobado: octubre de 2011

CORREO IMPRESO: Apartado Postal 1501, oficina postal El Parián, Puebla, México C.P. 72000.

Arzaluz Solano, María del Socorro y González Ávila, María Eugenia. 2011. "Modelos de gestión y programa de cultura del agua en seis organismos operadores del agua del noreste de México". *Administración & Desarrollo* 39(54): 67-84.

Modelos de gestión y programa de cultura del agua en seis organismos operadores del agua del noreste de México

MARÍA DEL SOCORRO ARZALUZ SOLANO* y
MARÍA EUGENIA GONZÁLEZ ÁVILA**

Introducción

Durante el año 1992 se celebró el Día Mundial del Agua, resultado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, llevada a cabo en Río de Janeiro (Brasil), cuyo fin fue incrementar tanto los esfuerzos y acciones relacionados con el agua como la participación femenina en los esfuerzos sobre el recurso hídrico y la cooperación internacional en la Declaración del Milenio del año 2000. En dicha Declaración se indica: "(...) garantizar la sustentabilidad ambiental del agua, acceso sostenido a una mejor calidad de agua para las poblaciones urbanas y rurales, así como una eficiente la gestión integrada de este recurso desde una visión holística que incluya la Cultura de Agua de manera sustentable" (Pacheco, 2005, 1-2).

En México, el tema del agua y la Cultura del Agua (CA) aparece en la Ley de Aguas Nacionales y en el Programa de Agua Limpia (PAL) en el año 1991, en los que se propuso incrementar y mantener la calidad del agua mediante cloración y desinfección para cumplir con las condiciones establecidas en la Norma Oficial Mexicana (NOM-127-SSA1-1994) para elevar la calidad de vida de la población y su desarrollo (CNA, 2008).

Posteriormente, la Comisión Nacional del Agua (CNA) mediante el PAL se propuso enviar recursos económicos a los estados y estos a su vez a los municipios, que los transferirían al Organismo Operador del Agua (OOA), para realizar acciones como a) instalación y reposición de equipos de desinfección; b) adquisición y suministro de reactivos químicos y materiales; c) realizar muestreos sistemáticos; d) ejecutar operativos preventivos contra enfermedades de origen hídrico; e) protección física y sanitaria de fuentes de abastecimiento; f) instalación y operación permanente

* Doctora en Sociología. Magíster en Estudios Regionales. Licenciada en Sociología.

CORREO-E: sarzaluz@hotmail.com

** Doctora en Ciencias (Uso y manejo de los recursos naturales). Magíster en Ciencias (Biología de sistemas y recursos acuáticos). Licenciada en Biología.

CORREO-E: megamar@cofep.mx

de espacios de cultura del agua, además de producir y reproducir material didáctico; g) pláticas escolares y pintura de bardas (DOF, 2003). Estas últimas actividades integran propiamente el Programa de Cultura del Agua (PCA), las que en la mayoría de los casos se desarrollan en las Unidades de Comunicación y Cultura del Agua Departamentos de Comunicación del OOA, en donde los encargados promueven la conservación de los recursos hídricos y transmiten los valores en pro del uso racional del agua a través de estrategias locales o regionales. Al respecto, González (2003) comenta que la mayoría de las campañas de CA son actividades no evaluadas y su efecto sobre los hábitos de consumo de la población no es medible, por lo cual no hay una verdadera CA.

Lo anterior permitió plantear como objetivo analizar y evaluar el PCA de seis ciudades del noreste de México (Acuña y Saltillo en Coahuila; Nuevo Laredo, Matamoros y Reynosa en Tamaulipas; y Monterrey en Nuevo León), además de identificar y comparar las estrategias que los OOA realizan para promover el PCA. Así mismo, se identificaron los casos exitosos que pudieran existir dentro de cada ciudad para promover el ahorro de agua, pago justo por potabilización y otras estrategias para crear una conciencia en el cuidado del recurso entre sus ciudadanos.

El desarrollo de los objetivos mencionados se presenta en seis apartados: el primero describe el concepto de CA, seguido de un análisis de la estructura y actores gubernamentales del PCA. La tercera parte contiene una descripción de los Programas: Federalizado de Cultura del Agua (PFCA), PCA y los Espacios de Cultura del Agua (ECA) y su relación con los gobiernos locales. En el cuarto punto se explica la metodología aplicada, el área de análisis y las características de los OOA. En el apartado cinco se analizaron y discutieron los resultados tanto de los programas como de las estrategias desarrolladas por los OOA y sus departamentos para difundir el programa. Finalmente, en el punto seis se hace una reflexión sobre la importancia de desarrollar una política pública específica para difundir la CA que permita ser utilizada como una herramienta para medir el consumo sustentable del agua en esta y en otras regiones de México.

1. Cultura del Agua

La CA es un concepto que se ha ubicado propiamente dentro de la educación ambiental cuya finalidad es concientizar en la protección y uso del agua (Murrillo, 2006, 34-36). Sin embargo, el concepto de CA

ha llevado a una serie de discusiones en torno a las implicaciones y al propio nombre de CA o a denominarlo como Nueva Cultura del Agua (concepto nacido en España, Arrojo, 2006) –que considera la importancia de desarrollar capacidades y aprendizaje social– o cualquier otro concepto análogo, que llevó a crear una serie de corrientes de pensamiento que han confluído y concordado en lo importante que es la construcción de nuevas formas de relacionarnos con el entorno, específicamente con el recurso agua y ambiente.

De lo anterior podemos mencionar varios conceptos de CA; uno de ellos es el manejado por Vargas (2006), que propone dividirlo en su palabra base, es decir, abordar primero el concepto de cultura como el patrimonio común de un pueblo, con características únicas en su manifestación, y en esencia la cultura es organizadora de hábitos, pautas, habilidades de los individuos, que es al mismo tiempo organizada y reorganizada por los individuos. Así, cultura a los modos o formas de ser (pensar, sentir, decir, obrar), del hacer y vivir de los pueblos en relación a recursos como el agua.

Otra definición de CA indica que es un “conjunto de modos y medios utilizados para la satisfacción de necesidades fundamentales relacionadas con el agua y con todo lo que dependa de ella. Incluye lo que se hace con el agua, en el agua y por el agua para ayudar a resolver la satisfacción de algunas de estas necesidades fundamentales. Se manifiesta en la lengua, creencias (cosmovisión, conocimientos), valores; normas y formas organizativas; en las prácticas tecnológicas y en la elaboración de objetos materiales; además de creaciones simbólicas (artísticas y no artísticas). Así, como las relaciones de los hombres entre sí y de éstos con la naturaleza y en la forma de resolver los conflictos generados por el agua” (Vargas, 2006).

La CNA (2010) establece una definición más de CA, indica que es un proceso continuo de producción, actualización y transformación individual y colectiva de valores, creencias, percepciones, conocimientos, tradiciones, aptitudes, actitudes y conductas en relación con el agua en la vida cotidiana, donde se pretende lograr un cambio positivo y proactivo en la participación individual y social en torno al uso sustentable del agua, para no afectar a las siguientes generaciones, incidiendo en el/los procesos de comunicación a través de los cuales la sociedad se allega información, desde la educación formal, no formal (familia, medios de comunicación, capacitación) y espacios de participación social.

En resumen, el PCA pretende “contribuir a consolidar la participación de los usuarios, la sociedad organizada y los ciudadanos en el manejo del agua y promover la

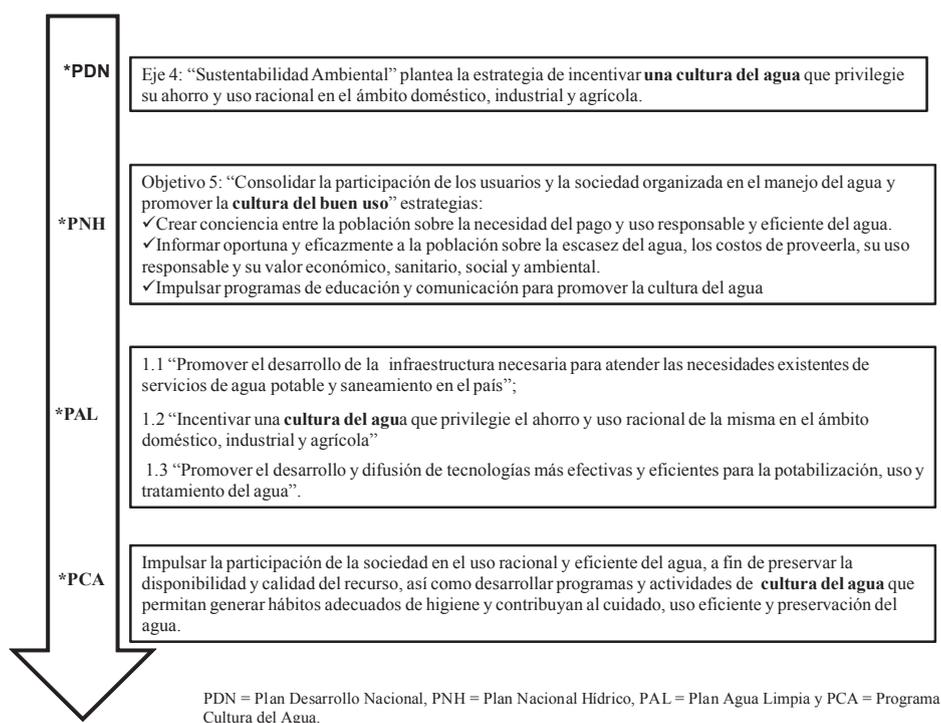
cultura de su buen uso, a través de la concertación y promoción de acciones educativas y culturales en coordinación con las entidades federativas, para difundir la importancia del recurso hídrico en el bienestar social, el desarrollo económico y la preservación de la riqueza ecológica, para lograr el desarrollo humano sustentable de la nación” (CNA, 2010).

2. Estructura y actores gubernamentales del PFCA

La estructura del programa consta de tres órdenes institucionales: 1) Plan de Desarrollo Nacional;

2) Programa Sectorial del Medio Ambiente; y 3) Recursos Naturales y Plan Nacional Hídrico (PNH). Los actores nacionales y regionales comprendidos tanto en el PAL como en el PFCA son el Organismo de Cuenca (OC) como ejecutor, las instancias estatales y los OOA hasta llegar al departamento, dirección o área donde se desarrolle propiamente el PCA. La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la (CNA) son parte del proceso y están dentro del marco legislativo, su participación es de rectores y vinculadores entre el municipio y OOA con el OC (figura 1).

Figura 1. Estructura de los planes y programas donde se introduce el término cultura del agua



Fuente: elaboración propia a partir de información de SEMARNAT, 2009, y CNA, 2009^a y 2010.

A nivel nacional, el Programa Hídrico Nacional (PHN, 2007-2012) establece que la educación en el buen uso y cuidado del agua es una de las premisas esenciales de la actual administración. Se argumenta que debe detonar una Nueva Cultura del Agua (NCA) y generar conciencia en torno a ella. El cuidado del medio ambiente y de los recursos naturales es fundamental para garantizar a la población una

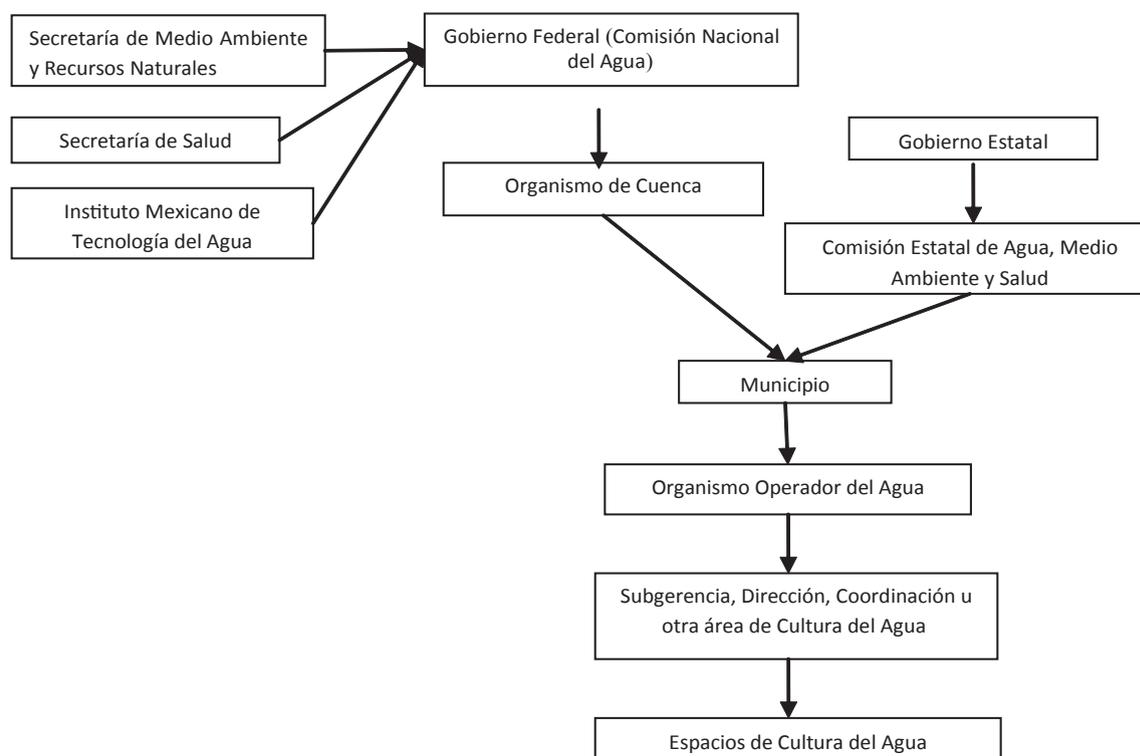
adecuada calidad de vida (PNH, 2008). Sin embargo, para lograr estos objetivos se requiere dar pláticas escolares y comunitarias, incorporar conceptos clave en los libros de texto, la apertura de espacios municipales de CA y la implementación de fórmulas novedosas de acercamiento a la sociedad. El objetivo cinco del PNH indica: “Consolidar la participación de los usuarios y la sociedad organizada en el manejo

del agua y promover la cultura de su buen uso”, para lo cual se contemplan nueve estrategias, que atañen a los CO y la sociedad civil (PNH, 2008, 86).

A nivel regional, el programa se ejecuta a través de la Subgerencia de Cultura del Agua, adscrita a la Coordinación General de Atención Institucional, Comunicación y Cultura del Agua, en coordinación con las direcciones generales de los OC, direcciones locales y unidades administrativas del municipio para su ejecución (figura 2), donde se promueven y

concentran en los gobiernos estatales y municipales para crear los ECA, en donde se capacita y asesora a los encargados de estas actividades. Las acciones con respecto a CA en cada entidad federativa están definidas por los Convenios de Coordinación y sus Anexos Técnicos de Ejecución asignados por la CNA y por los representantes de los gobiernos locales, para lo cual la Federación aporta el 50% de los recursos fiscales necesarios para llevar a cabo las acciones concertadas (CNA, 2009a).

Figura 2. Estructura orgánica del Programa Federalizado de Cultura del Agua



Fuentes: elaborado a partir de información de CNA, 2010.

La apertura y radicación de los recursos de un ECA requiere seguir una serie de procedimientos que se muestran en la figura 3, además de llenar un formato de apertura de ECA que solicita:

- I. Instancia operativa, datos de identificación.
- II. Espacio de cultura del agua, datos de identificación.
- III. Capacidad de atención al público.
- IV. Responsabilidad que asume la instancia operativa al firmar esta solicitud.

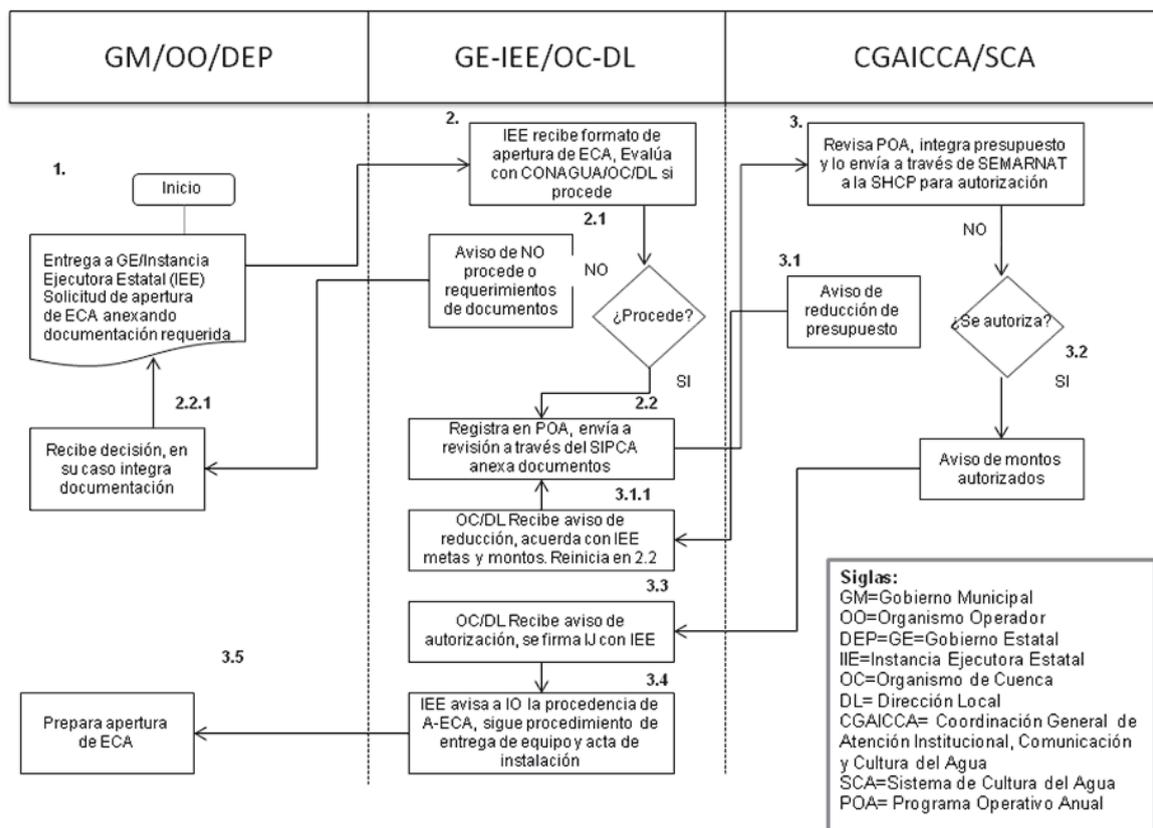
Las estrategias del PCA son:

1. Crear conciencia entre la población sobre la necesidad del pago y uso responsable y eficiente del agua. Los indicadores son: campañas transmitidas a nivel nacional en medios de comunicación sobre la importancia, buen uso y pago del agua.
2. Informar oportuna y eficientemente a la población sobre la escasez del agua, los costos de proveerla, su uso responsable y su valor económico, sanitario, social y ambiental.

El indicador en este caso son los boletines, versiones estenográficas y otros materiales institucionales para el público a través del portal de Internet de la CNA.

3. Impulsar programas de educación y comunicación para promover la CA incorporando el tema de cultura del agua en los libros de texto de primaria que refieran al tema ambiental y creación de espacios para promover esta cultura.
4. Posicionar el tema del agua como un recurso estratégico y de seguridad nacional, así como implementar los programas de CA en las 32 entidades federativas del país.

Figura 3. Proceso de solicitud y radicación de recursos para la apertura del espacio de cultura del agua



Fuentes: elaborado a partir de información de CNA, 2010.

En el texto anterior sólo se indican buenas intenciones, que no se respaldan con normas ni indicadores cuantificables. Ejemplo de ello son los reportes trimestrales que se solicitan a los OOA, los cuales en ocasiones no existen o no se pueden consultar fácilmente, ni verificar la información contenida en ellos y mucho menos la veracidad de sus datos dentro del PCA.

Aunado a lo anterior está la falta de participación social con respecto al tema del agua, lo cual es un obstáculo para la gestión de los recursos hídricos. Se busca que cada individuo sea capaz de reflexionar, participar y decidir acerca del uso y manejo de la problemática del agua, al tiempo que se realizan y

proponen acciones reales en su entorno colectivo como una forma del uso sustentable del recurso local. Sin embargo, la ciudadanía se ha alejado de un tema de interés comunitario como es el uso del recurso hídrico e incluso es indiferente a la problemática del agua, y no cambia sus comportamientos conductuales para reconstruir su relación con esta.

3. PFCA, PCA y gobiernos locales

En la década de los noventa, el Poder Ejecutivo Federal mexicano instituyó el Programa de Agua Limpia (PAL) por medio de un convenio de colaboración

para la prevención y control del cólera entre la CNA y la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) que tuvo como objetivo llevar a cabo operativos preventivos y emergentes para atender los problemas de cólera (CNA, 2008).

Dentro de los indicadores y objetivos del PAL está impulsar, consolidar y fortalecer la cultura del buen uso y preservación del agua en coordinación con estados y municipios, a través de la creación de los Espacios de Cultura del Agua (ECA) fijos e itinerantes, que formulan y ejecuta el PCA (CNA, 2008).

Hacia el año 1996, el PAL se descentraliza del esquema federalizado, sin reglas de operación, se establecen las primeras bases para transferir el PAL hacia los estados. En 1998 se dan las acciones y las contrataciones que se transfirieron a la coordinación y administración de Cuenca Hidrológica de las Gerencias Regionales (CNA, 2008); más tarde, en el 2001, al publicar las primeras Reglas de Operación de PAL, se transfieren directamente sus funciones a los gobiernos estatales, lo que se refleja en el presupuesto: pasa del 18% en el 2001 al 80% en el 2002. Esto daría pie a la acción operativa del PAL, que evolucionó en dos líneas de atención: la federal, mediante subsidios a los gobiernos estatales, y la regional, donde propiamente desarrollan el PCA (CNA, 2009a).

En el año 2007 el PFCA deja de ser un componente del PAL y se convierte en un programa independiente denominado Programa Federalizado de Cultura del Agua (PFCA), cuyo objetivo es concertar y promover las acciones educativas y culturales en coordinación con las entidades federativas para difundir la importancia del recurso hídrico en el bienestar social, en el desarrollo económico y en la preservación de la riqueza ecológica para un desarrollo sustentable nacional (CNA, 2010). Cabe mencionar que el PFCA se evalúa por cuatro componentes: a) ECA (apertura de los propios espacios y su fortalecimiento, así como reequipamiento de estas áreas); b) eventos: ferias de CA, pláticas, exposiciones, etc.; c) material didáctico, lúdico o informativos: inédito, reproducido y adquirido; y d) capacitación: cursos y talleres y personas capacitadas (CNA, 2010).

El mencionado PFCA se constituye como tal en el año 2008, cuenta con 1.324 ECA y 13 Espacios Móviles de Cultura del Agua (EMCA), que son vehículos automotores con equipo audiovisual, de cómputo, mobiliario, carpas, material didáctico y generadores portátiles de energía eléctrica (CNA, 2009 a, b). Dichos EMCA son operados y atendidos por las direcciones generales de los Organismos de Cuenca (OC), los

que, además, al igual que las direcciones locales de la CNA, realizan acciones de desarrollo y producción de material lúdico y audiovisual y organizan y participan en eventos de CA. Además, los OC tienen a su cargo la formación y capacitación de promotores del ECA y PCA en comunidades indígenas y rurales y en zonas urbanas marginadas (CNA, 2009 c), d), e)).

Todo lo anterior llevó a la firma anual de convenios entre los OC y las Direcciones de Cuenca y Direcciones Locales, de CNA, y los Gobiernos de las 32 entidades federativas, por lo que el gobierno federal aporta el 50% y los gobiernos estatales el otro 50% (CNA, 2010). Cabe mencionar que a nivel estatal se denomina Programa de Cultura del Agua (PCA), que es el término que manejaremos en este trabajo cuando nos refiramos a los programas municipales o estatales.

En lo que respecta a la forma de solicitar apoyo para abrir un ECA y equipamiento, se requiere seguir una serie de procesos administrativos, que depende en mucho de la gestión del OOA. Cuando se logra pasar el proceso para obtener recursos, estos no llegan en forma ni tiempo a las áreas de CA, por lo cual en la mayoría de los casos los OOA desarrollan su propio PCA sin apoyo ni asesoría en cuanto a contenido o diseño, lo cual no implica que sea un material inadecuado, pero que sí está en función de los recursos facilitados por el OOA.

El apoyo económico que reciben los ECA se presenta en el cuadro 1, podría llegar a ser hasta de \$120,00 siempre y cuando la autoridad estatal designada –en adelante la instancia ejecutora– y los municipios o instancias responsables de la operación de un ECA y demás instancias operativas cumplan con las estrategias señaladas en la cláusula primera del Convenio de Coordinación (CNA, 2010).

Cuadro 1. Acciones por componente del Programa de Cultura del Agua 1999 a 2010

Año	ECA	Pláticas escolares	Comunitarias	Pinta de bardas
2001	153*	2.581	1.549	1.014
2002	218	N/A	N/A	N/A
2003	271	2.813	1.923	1.167
2004	256	2.978	1.860	1.498
2005	N/A	N/A	N/A	N/A
2006	227	3.988	2.296	1.652
2007	N/A	N/A	N/A	N/A
2008	1.324	N/A	N/A	N/A

* Denominados Espacios Municipales del Agua (información consultada en CNA, 2007, 2010).

En cuanto al material didáctico y mobiliario que facilita la CNA para poner en marcha los ECA de las ciudades en estudio, se observó que en muchos casos se envía a destiempo y no está acorde a las necesidades del PCA local.

En lo que compete a la evaluación del PCA, esta se realiza mediante una cédula, la cual considera tres aspectos: 1) si el ECA está habilitado y operando; 2) si cuenta con equipo y mobiliario para el fin deseado; y 3) si cumple con el programa anual de operación, tal como lo marcan las Reglas de Operación. Sin embargo, el tema de la CA se menciona, pero no se indica cómo se evalúa el impacto del programa sobre la población objetivo; además, falta un marco normativo para el establecimiento y funcionamiento de los ECA y, sobre todo, de su cumplimiento, que se deja a criterio y voluntad de los ejecutores (gobierno y municipios), que en algunos casos están faltos de experiencia y presupuesto.

De hecho, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL, 2011), órgano que verifica en México que los programas de este tipo cumplan con los objetivos para los cuales fueron diseñados, indica en su seguimiento aspectos susceptibles de mejora derivados de evaluaciones externas, una serie de recomendaciones para el caso del PCA.

Entre las más importantes anotamos las siguientes:

- Destacar recursos humanos para hacer un diagnóstico específico que describa y cuantifique las conductas de uso ineficiente y contaminación del agua por la población y sus efectos en el bienestar social, en el desarrollo económico y en la preservación ecológica, o contratar su elaboración inmediata con base en términos de referencia que precisen el alcance de lo que se necesita, en cuyo caso se requerirá supervisión constante de avances.
- Caracterizar y cuantificar las poblaciones potencial y objetivo con base en el diagnóstico por realizar, en el registro nacional de espacios de cultura del agua y en fuentes validadas de estadísticas demográficas y socioeconómicas.

Realizar las gestiones para implementar los medios de verificación de los indicadores de fin y propósito en el menor plazo posible con el objetivo de fijar líneas de base y saber si se avanza hacia su logro, además de inducir que el Programa se centre en la entrega de bienes y servicios en lugar de enfocarse en el cambio cultural que se busca.

- Definir las propiedades estadísticas (tamaño de muestra, nivel de significancia y error máximo de estimación) de la encuesta que constituye el medio de verificación del indicador de propósito, con base en la caracterización de la población objetivo (CONEVAL, 2011).

De lo anterior se desprende la necesidad de establecer evaluaciones para este programa que vayan más allá de los instrumentos con los que ahora se cuenta, los cuales no permiten observar el funcionamiento del PCA; esto también se constató con las visitas realizadas.

4. Metodología

Este documento no es ni pretende ser una evaluación sistemática sobre el funcionamiento del PCA en las ciudades mexicanas; un ejercicio de este tipo comprende una serie de pasos que no alcanzamos a cubrir. El objetivo de este análisis es presentar un acercamiento a la forma como funciona el PCA y demostrar la necesidad de realizar evaluaciones de tipo cuantitativo o cualitativo sobre el PCA, ya que este lleva varios años funcionando y no se conoce aún su verdadero impacto; además, está el hecho de que recibe una cantidad considerable de recursos públicos de los cuales se desconoce su destino. La propuesta que presentamos en este documento es un acercamiento a lo que podría ser una evaluación de tipo cualitativo, la cual, más que los lineamientos señalados por CONEVAL, contiene otros elementos que consideramos necesario observar en este programa en específico.

En la literatura clásica del tema los tipos de evaluación existentes se agrupan en función de varios criterios: 1) el tiempo de su realización, 2) los objetivos que se persiguen, 3) quiénes las practican, 4) la naturaleza que poseen, 5) la escala que asumen, y 6) los agentes a los que van dirigidas. Sobre el objetivo de estas evaluaciones, un especialista en el tema indica que permiten incrementar la eficiencia, y además favorece que en la elaboración de políticas sociales exista un principio de equidad (Cohen y Franco, 2003:25). Es decir, se establece el proceso evaluativo como un paso necesario con el fin de mejorar la cobertura de las políticas. Además, de acuerdo con Subirats (1995), estos ejercicios son importantes y necesarios, ya que sirven para medir o apreciar el desempeño de los instrumentos de las políticas y fomentar el consenso entre los actores interesados. Esto

se hace mediante un proceso social de aprendizaje que comprende el análisis de los criterios empleados para evaluar la efectividad de las medidas adoptada en función de los problemas que se intenta abordar con una política específica (Subirats, 1995:5).

Considerando las reflexiones anteriores y ante el tipo de programa que analizamos, nuestro enfoque se acerca a una propuesta de evaluación cualitativa, metodología que ha sido discutida por varios autores, entre ellos, AlviraMarin (1999), Shaw (2003) y en México Cortés, Escobar y González de la Rocha (2008).

En la concepción clásica de la evaluación, la metodología cualitativa se contempla como una herramienta auxiliar en esta tarea. Pensada para “complementar” las áreas donde las herramientas cuantitativas no tienen más que decir, pensada para “proyectos pequeños”, sin una definición clara sobre las técnicas de las que esta se auxilia.

Esta concepción tiene que ver con la diferenciación entre las dos tradiciones de la investigación social: la que tiene que ver con la forma de ver la realidad por parte de los actores sociales (enfoque cualitativo) contra la que privilegia la medición de los fenómenos sociales (enfoque cuantitativo). Esta distinción ha estado siempre presente en las ciencias sociales y no es la intención resolver el debate en estas páginas, pero sí examinar cómo estas ideas han influido en los métodos que se utilizan actualmente para evaluar las políticas sociales. Así, este método, al ser utilizado para las tareas de evaluación, se enfrenta a problemas que tienen que ver con el origen mismo de las ciencias sociales y con la manera como estas construyen su objeto de estudio.

Esto se complejiza aún más cuando se sabe que estas evaluaciones deberán ser útiles para quienes toman las decisiones con respecto a la política pública. El problema es *definir a través de las técnicas y herramientas propias del análisis cualitativo si un programa cumplió y en qué medida lo hizo con los objetivos para los que fue creado.*

No hay manuales metodológicos que expliquen detalladamente los pasos necesarios en una evaluación cualitativa, al contrario de lo que sucede con la evaluación cuantitativa, por lo que las evaluaciones de este tipo desarrolladas hasta el momento en México han sido elaboradas fundamentalmente con base en la experiencia de los investigadores participantes.

Una definición de la evaluación cualitativa señala que esta consiste en “el proceso de juzgar el mérito de algo y, específicamente, en el área social busca garantizar un mejor cumplimiento de los programas y proyectos. Su objetivo es generar información para que pueda usarse en la planificación y en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo social. Sus funciones van más allá que brindar información, pues cumple, además, funciones institucionales, sociales, históricas y políticas” (Picado Mesen, 2002:1). Se parte también de la idea de que en las disciplinas, programas y proyectos de ámbito social existen diferentes situaciones, cuestiones o problemas que es necesario evaluar y que no se pueden abordar con los métodos de medición estadística.

Para Shaw (2003) lo que distingue de una forma importante una metodología de evaluación de una investigación cualitativa no son los *métodos*, sino *el tipo de preguntas* que se abordan y los *valores* que se fomentan.

Con estas ideas arribamos a una primera conclusión en torno a los objetivos de la evaluación cualitativa, la cual –más que “medir” el resultado de alguna política, plan o programa– se plantea otro tipo de impactos; por ejemplo, la manera en que el programa afectó (positiva o negativamente) el modo de vida de los individuos beneficiados. Asimismo, se pregunta por los roles asumidos por los actores sociales durante el desarrollo del programa y se analizan además las consecuencias o acciones no esperadas de este programa o política.

Estas son algunas ideas sugeridas para el planteamiento y desarrollo de una evaluación cualitativa, pero en la práctica encontramos grandes dificultades cuando se evalúa un programa donde se incluyen actores sociales. Aquí intervienen el criterio del evaluador/investigador, su forma de acercarse al objeto de estudio y su conocimiento de los métodos y técnicas de análisis. Podría resultar complicado “descomponer” un programa social para evaluarlo de la manera aquí indicada, ya que la realidad es mucho más compleja e intervienen una diversidad de actores que probablemente no estaban contemplados en el planteamiento original.

Las evaluaciones cualitativas conocidas hasta ahora no siguen un mismo camino. Coinciden en las técnicas utilizadas y en la medición de los impactos en los sujetos beneficiados, algunas más allá con la observación del papel de los actores externos participantes.

Estas evaluaciones han sido guiadas, ante todo, por la experiencia de los investigadores más que por la existencia de una técnica específica.

La principal crítica a la investigación cualitativa es hacia la validez de sus generalizaciones; en este aspecto coincidimos con Cortés (2008), quien afirma que “la diferencia entre la investigación cuantitativa y cualitativa en cuanto a la generalización radicaría en que la primera proporciona estimaciones de los errores que surgen del paso de lo particular a lo general, mientras que la segunda (en tanto no selecciona muestras aleatorias sino intencionales) no dispone de formas de evaluar los errores de inferencia. Sin embargo, nada garantiza que las generalizaciones que proporciona el muestreo estadístico sean más precisas que las de la investigación cualitativa” (Cortés, 2008:52).

En el caso de las ciudades y programas de cultura del agua analizados, la aplicación de los hallazgos puede generalizarse hacia ciudades fronterizas de poblaciones similares con operación por parte del gobierno local. Los otros dos casos (Saltillo y Monterrey) corresponden a modelos poco usuales en México; en el primer caso se trata de una administración privada del recurso (Aguas de Saltillo, AgS) y en el segundo, de una administración estatal y no municipal, como sucede en casi todos los casos en México (Sistema de Agua y Drenaje de Monterrey). De aquí surge la reflexión sobre la necesidad de elaborar análisis y evaluaciones a esta clase de programas y su funcionamiento en México considerando la diversidad y heterogeneidad del gobierno local¹.

Por otra parte, el debate entre la evaluación cuantitativa y la cualitativa no se agota; las reflexiones anteriores solo proporcionan una base para presentar el tipo de metodología utilizada para nuestro análisis, en el que utilizamos como principales herramientas la observación y entrevistas semiestructuradas, además de la información documental elaborada por los mismos organismos de agua.

Fases de la investigación

El primer paso de la investigación consistió en establecer los casos que se analizarían; se partió del

¹ México comprende 32 estados y el Distrito Federal, que es la sede de los poderes de la unión y capital de México. Los 32 estados se subdividen en 2.440 municipios, y el Distrito Federal en 16 delegaciones políticas.

criterio que fueran ciudades ubicadas en el norte de México, de tamaño similar y que tuvieran formas diferentes de administración del servicio; en estas ciudades se ubicaron dentro de los organismos de agua las áreas dedicadas al PCA. La siguiente fase comprendió dos situaciones: 1) la búsqueda de materiales e información elaborada por las respectivas dependencias, y 2) la visita a las instalaciones y entrevista con los encargados del programa.

La información obtenida se procesó de la siguiente forma: el material se comparó entre los tres programas y contra el que elabora la dependencia federal encargada del tema. Se ubicaron, entre otros, los siguientes elementos: calidad del material, tipo de mensaje, lenguaje utilizado e información manejada. Además, se consideró el acceso que la población tiene a este material y la forma de difusión de este. En la visita a las instalaciones se constató la información obtenida por búsquedas previas, se evaluó el tipo de espacio e instalaciones, número de personal empleado en el programa y el nivel profesional de estos.

Las entrevistas se centraron en los siguientes temas: el tiempo que lleva el programa; presupuesto que recibe; relación del área con otras de la Administración; tipo de eventos realizados; capacitación recibida; existencia de planes, programas, manuales e informes escritos. También se indagó acerca de la percepción de los encargados sobre los resultados del programa y, ante todo, sobre la existencia de evaluaciones del impacto que el PCA ha tenido sobre la población a la cual se dirige.

La tercera fase comprendió la búsqueda de otras evaluaciones a este programa en otros sitios en México, el procesamiento de la información y la comparación de los resultados entre los casos. Enseguida presentamos las características sociodemográficas de los sitios estudiados.

Área de estudio

Las entidades y ciudades estudiadas en el noreste de México fueron Coahuila (ciudad Acuña y Saltillo), Tamaulipas (Nuevo Laredo, Matamoros y Reynosa) y Nuevo León (Monterrey), figura 4. Dichas entidades se ubican en ambientes con climas que varían entre el muy seco y el templado subhúmedo (INE-SEMARNAT, 1998). En el caso de Coahuila y Nuevo León, el clima es denominado muy seco, mientras en Tamaulipas predominan el clima seco y el templado subhúmedo. En términos generales,

la frontera noreste está dominada en un 96% por los climas seco (estepario) y muy seco (desértico) de manera casi homogénea (INE-SEMARNAP 1998:25-35).

En el aspecto hidrológico, la mayoría de los cuerpos de agua ubicados en esta región –noreste– presentan un alto grado de sobreexplotación (CNA, 2008); las fuentes de abastecimiento de agua para uso urbano son el río Bravo / río Grande, principalmente, y algunas secundarias y subterráneas (INEGI, 2008).

La población que cuenta con el servicio de agua potable en Monterrey tiene cobertura estatal, a diferencia de los OOA de Acuña y Saltillo en Coahuila, Matamoros, Nuevo Laredo y Reynosa –en Tamaulipas–, cuya cobertura es municipal y el número de toma domiciliaria es menor. Se destaca el caso de Saltillo, cuya gestión es mixta privada (Aguas de Barcelona) –municipal–, por lo que hablamos de tres modelos diferentes: estatal (Monterrey), municipal (Nuevo Laredo, Reynosa, Acuña) y municipal-privado (Saltillo). Esto tiene implicaciones en la forma de prestación del servicio por los diferentes OOA.

Figura 4. Ubicación de los municipios y ciudades fronterizas del noreste de México



(Elaboración propia)

-Finalmente, el esquema metodológico culmina con la descripción de las características de los organismos operadores de ciudades del noreste.

En el OOA del municipio de Acuña en Coahuila el Sistema Municipal de Agua Potable y Saneamiento (SIMAS) se encarga de brindar los servicios de

agua y drenaje. En el año 2007 este OOA registró un padrón de usuarios de 37.529, de ellos 35.963 eran usuarios domésticos, 1.491 comerciales y 75 industriales (SIMAS, 2008, EMM, 2005a). El OOA del municipio de Saltillo se denominó Aguas de Saltillo (AGSA), una asociación municipal e iniciativa privada de Aguas de Barcelona. La cobertura de

AGSA comprende 146.000 familias con servicio de agua potable que se distribuye a 400 colonias (AGSA, 2010).

En el caso de Nuevo Laredo, el OOA encargado de brindar los servicios de agua y drenaje es la Comisión Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (COMAPA), que se estableció como tal en el año 2002; posteriormente, en el 2007, dicho OOA daba servicio a un total de 107.609 usuarios, que en su mayoría son domésticos, es decir, 95.565, cuyo consumo fue de 2.507.111 m³, mientras que en el municipio de Reynosa quien ofrece los servicios de agua potable y drenaje es COMAPA, de dicho municipio (EMM, 2005b, c).

El OOA de Matamoros fue creado en 1949 y se le denominó Junta de Aguas y Drenaje (JAD), suministra agua potable a 91.240 hogares, el 90% del total, y en drenaje la cobertura es de casi 80.000 viviendas (78%) (IMPLAN, 2005-2007). Este municipio cuenta con cuatro plantas potabilizadoras, cuya capacidad instalada es de 2.830 lps y su capacidad utilizada es de 1.690 (IMPLAN, 2005-2007). Por su parte, en Nuevo León el OOA Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey (SADM) brinda agua al total de la población del estado, es el OOA con mayor cobertura y mayor número de usuarios; cuenta con el mayor número de personal trabajando en la Dirección administrativa/Gerencia de Cultura del Agua (cuadro 2).

Cuadro 2. Organismos operadores y programas de cultura de agua

Municipio	Organismo operador del agua	Cobertura del PCA	Área dentro de la estructura orgánica	Responsable	Profesión	Personal empleado
Acuña	Sistema Municipal de Agua y Saneamiento (SIMAS)	Municipal	Subgerencia de Área de Saneamiento	Encargado del Programa de Cultura del Agua	Ingeniería química	1
Saltillo	Aguas de Saltillo (AGSA)	Municipal	Calidad de Agua	Jefa de Calidad/Cultura del Agua	Lic. Mercadotecnia	9
Monterrey	Servicios de Agua y Drenaje (SADM)	Estatal	Dirección Administrativa/ Gerencia de Cultura del Agua	Gerente de Comunicación y Cultura del Agua	Lic. en Ciencias de la Comunicación	24
Nuevo Laredo	Comisión Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (COMAPA)	Municipal	Área de Comunicación Social	Encargada de Cultura del Agua	Maestría Psicología	3
Reynosa	Comisión Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (COMAPA)	Municipal	Coordinación dependiente de la Gerencia	Coordinador Cultura del Agua	Lic.*	6
Matamoros	Junta de Aguas (JAD-M)	Municipal	Gerencia Administrativa	Encargada de Cultura del Agua	Lic. Pedagogía	11

Fuente: Elaboración a partir de información de COMAPA a y b, SIMAS y SADM (2002). * No indica especialidad.

Como se observa en el cuadro anterior, las áreas de CA en las dependencias respectivas son muy diferentes entre sí en el número de personal empleado, en el nivel de profesionalización y en la importancia dentro del OOA, lo cual produce diferentes resultados en la atención al tema, lo que se analizará en el resto del documento.

5. Análisis y discusión de resultados²

La forma en que los gobiernos municipales y estatales del noreste han implementado, desarrollado y dado seguimiento al PCA ha sido de manera desigual. Además, existe ambigüedad jurídica y social del PFCA desde la concepción de este hasta considerarlo como una tarea accesoria a la gran cantidad de

actividades y funciones que realizan los trabajadores de los OOA, aunado a que el PCA por sí mismo no se considera como una herramienta o instrumento de la política hídrica del país que podría llegar a ser un programa institucional que permita que la administración municipal y/o estatal se realice de manera sostenible (cuadro 3).

Cuadro 3. Evaluación cualitativa de infraestructura y personal incluido en el PCA en cada ciudad

Municipio	Existe ECA	Equipo y material para PCA	Material didáctico propio	Personal capacitado	Certificación laboral	Presupuesto propio	Actividades extras al PCA
Acuña	0	0	0	0	0	0	1
Aguas de Saltillo	1	1	1	1	0	1	1
Reynosa	0	0	0	0	0	0	0
Nuevo Laredo	1*	1	1	1	0	0	1
Matamoros	1	1	1	1	0	0	1
Monterrey	1	1	1	1	1	1	1

0 = no. 1 = sí. Fuente: elaboración propia a partir de trabajo de campo.

² Agradecemos a los encargados y coordinadores de las Oficinas de Cultura del Agua de los organismos respectivos su disposición y tiempo otorgados para la realización de este apartado.

Otras diferencias entre el PCA estatal y el municipal son la manera como se realizan y gestionan los recursos económicos para el Programa, la importancia dentro de la estructura administrativa y la propia atención a este tanto en personal, infraestructura, capacitación como en recursos logísticos y de infraestructura. Ante esto, el orden de importancia y éxito relativo del PCA por ciudades en estudio se presenta de menor a mayor, por lo que se iniciará con COMAPA-Reynosa. En el momento del trabajo de campo (en el año 2008), el municipio acababa de sustituir su estructura administrativa por cambio de partido (de PAN a PRI), por lo que el OOA y su PCA estaban en vías de coordinar y conformar un equipo de trabajo. Sin embargo, en una visita posterior se detectó que habían adquirido un escueto material (lápices, bolígrafos, gomas, etc.) y realizado algunas actividades como obras de teatro guiñol. Así, en términos generales, se obtuvo muy poca información en cuanto al personal que estaría a cargo del Programa, su capacitación y material por desarrollar. Lo único que se supo fue su objetivo: *“Fomentar el buen uso y cuidado del agua en los diversos ámbitos sociales y generacionales por medio de programas enfocados a brindar un servicio social de cultura y apoyo a las comunidades que los requieran como gestores ante la CNA”*.

Un dato adicional obtenido afirma que se estaban apoyando escuelas y se contaba con los reportes por desperdicio de agua, los mismos que se recibían en el Centro Integral de Atención Ciudadana (CIAC). No obstante, no se llevan estadísticas de esta actividad y mucho menos de los reportes formales. Además, al haberse dado el cambio de administración se hizo imposible tener acceso a este tipo de información. Todo esto resultaba preocupante, sobre todo porque Reynosa es uno de los municipios cuya fuente principal de agua es el río Bravo y donde sus indicadores de gestión son bajos. Así mismo, según lo reportado por la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA, siglas en inglés), la zona del río Bravo, su fuente de abastecimiento, presenta niveles considerables de contaminación (EPA, 2001) y la tendencia de crecimiento para este municipio es la más alta (CONAPO, 2011).

En el caso de SIMAS-Acuña (2008), su estructura administrativa se encontraba a cargo de la Subgerencia del Área de Saneamiento, dirigido por un ingeniero químico encargado tanto de plantas potabilizadoras como del PCA y ocasionalmente era auxiliado por dos personas que no eran especialistas ni habían sido

capacitadas en el tema. Dicho encargado tenía más de 10 años en la estructura municipal, y además de tener a cargo el PCA también tenía otros programas, lo cual llevaba a una dispersión y diversificación de tareas; el PCA sólo recibía el 20% de su tiempo efectivo debido a las múltiples tareas por cumplir (saneamiento, chequeo del drenaje y atención al laboratorio) y a otras actividades dentro del OOA.

Si bien se detectó disposición y buena voluntad del personal a cargo, carecían de capacitación especial en materia de CA; además, no tenían una evaluación del programa y mucho menos un programa específico para atender al público. Así, las principales actividades desarrolladas estaban dirigidas a dar pláticas escolares, visitas guiadas a las plantas potabilizadoras y charlas a trabajadores de maquila, en tanto que el material otorgado por la CNA era utilizado. Igualmente, tenían algunas iniciativas propias como folletos y trípticos referentes al tema.

En cuanto a la COMAPA-Nuevo Laredo (2008), como en los anteriores PCA, las actividades principales están enfocadas a charlas a escuelas y visitas guiadas a las plantas de tratamiento; no obstante, se destacan varios elementos que han hecho su actividad sea más favorable: la antigüedad en el puesto de la encargada del programa (10 años), lo cual le ha permitido adquirir más conocimiento del tema y desarrollar más actividades, así como las iniciativas propias tanto para innovar como para el desarrollo de material didáctico; ejemplo de ello es su página de Internet, donde ha incluido algunos juegos y actividades para los niños; también se ha capacitado a fin de mejorar su trabajo dentro del OOA; todo ello contando con un bajo presupuesto y apoyo por parte de la gerencia en turno. Así, la encargada se ha capacitado para que el programa continúe a pesar de que no hay claridad en el impacto del programa, del escaso reconocimiento e importancia del PCA en relación con otras áreas administrativas y del exceso de trabajo en tareas de capacitación, lo que le resta tiempo al PCA. Aunque cabe destacar que el tiempo de experiencia en el puesto de la encargada del programa le ha permitido establecer alianzas tanto con la población a la que se dirige el programa: maestros y directivos de escuelas, como con la administración, su trabajo, el desarrollo del material elaborado para los dos ECA y la capacitación que brinda a lo largo de su trayectoria dentro de COMAPA en PCA, es reconocido por otros OOA del Estado.

El caso Matamoros, surgido en 1999, es uno de los programas que también ha tenido continuidad e historia dentro del OOA de la región. Su plan y equipo de trabajo, aun cuando modestos, han obtenido buenos resultados, derivados de un liderazgo en el área respectiva y de la estabilidad en el puesto de la mayoría del equipo de trabajo. Actualmente la Dirección de Cultura del Agua comprende un departamento dentro del OOA, conformado por una directora, tres promotores, un asistente y, algo novedoso, que lo hace diferente de los otros casos analizados: cuenta con el apoyo de tres plomeros que acompañan al equipo durante las charlas escolares, para reparar fugas, instalar medidores y observar la diferencia en el consumo entre períodos. De esta manera se puede analizar el impacto del PCA sobre la comunidad escolar que visitan, y detectar si disminuye o no el consumo, lo cual se observa en forma directa en los medidores. Asimismo, se evalúa la calidad de la charla, el mensaje transmitido y la presentación de los promotores por medio de una encuesta que se aplica a los profesores de las escuelas visitadas.

Además de lo anterior, el PCA de Matamoros ha constituido un programa denominado “Inspectores del Agua”, en el cual niñas y niños participan con una credencial que los acredita como tales y les da la facultad de avisar en caso de que detecten a alguna persona que está haciendo mal uso del recurso. Se realizan campamentos de verano, con gran asistencia, sobre todo por las cuotas simbólicas que se cobran³, y se convoca a participar en concursos de composiciones con el tema del agua⁴. Si bien el área recibe el material que les envía la CNA, ellos han creado insumos propios, adaptados a la realidad de la región⁵ y, sobre todo, modernizado a los personajes utilizados, de tal manera que resulten atractivos para los niños. No obstante, el área ha pasado por diferentes etapas, ya que si bien la dirección ha sido la misma, dependiendo de la voluntad de la administración municipal y sobre todo del OOA, a veces se cuenta con mayores o menores apoyos, por lo

que el área del PCA ha tenido altas y bajas a lo largo de su trabajo dentro del OOA. Aun así, ha ganado reconocimiento, sobre todo en las escuelas, lo cual se pudo constatar en la visita realizada. Asimismo, se trata de un organismo que ha capacitado a promotores de otros municipios, por lo que se puede afirmar que se trata de un área con referencia regional.

El caso de Aguas de Saltillo: tiene una conformación peculiar entre los OOA en México, ya que se trata de combinar capital público y privado por una concesión que se hizo a la empresa Aguas de Barcelona, que administra a este organismo. En este caso, el área de cultura del agua está ubicada en la Dirección de Comercialización de la empresa.

Así, Aguas de Saltillo opera con lo que se denomina Programas de Responsabilidad Social, que comprende tres apartados: 1) comercial, 2) apoyo a instituciones, y 3) CA. En el primero, las áreas que se atienden son: avisos por alto consumo, inspecciones internas a domicilios, carta-compromiso a clientes, atención a colonias, áreas verdes, tomas comunitarias, financiamiento de tinacos, tarifas especiales de contratación, estudios socioeconómicos para apoyo a clientes y apoyo a clientes con rezagos. En el área de apoyo a instituciones se cuenta con los programas de aportaciones voluntarias y con campañas de redondeo. El área de CA comprende programas escolares, campaña de concientización y campaña publicitaria. Cabe señalar que como empresa, a diferencia de las otros, cuenta con mayores recursos, mejores instalaciones y personal profesional en el área respectiva, lo cual hace que en este caso el programa, impulsado desde la CNA, resulte a todas luces rebasado, dados los recursos de Aguas de Saltillo. No obstante lo expresado por la directora del área, “como empresa, lo lógico es buscar que la gente consuma más”, se ha impulsado un programa que supera lo que han hecho otros organismos, lo cual se observa al comparar los alcances.

Cabe señalar que la empresa emprende ciertas campañas de aportación voluntaria, impulsadas por la ciudadanía, en las que los clientes se comprometen a través de un formato a hacer un aporte mensual a alguna institución; el monto es fijado por el usuario y aparece mensualmente en su factura.

Por otra parte, en el sistema de redondeo los usuarios consienten que su tarifa sea aproximada al número mayor inmediato con los mismos propósitos. Las instituciones que se benefician con estos acuerdos

³ Se cobraron 50 pesos con derecho a playera y diploma; si el niño formaba parte de los Inspectores del Agua, se le exoneraba del pago.

⁴ El organismo reporta el registro de 500 composiciones.

⁵ En la entrevista se expresó que la CNA les envía cubetas para utilizar en la ducha, en espera de que caiga agua caliente, lo cual no ocurre en un sitio como Matamoros, con altas temperaturas, que hacen que la gente acostumbre a bañarse con agua fría. En este caso, las cubetas se donaron para otros usos.

son: PROFAUNA (fondos para la conservación de la Sierra de Zapalinamé), en donde la participación social ha sido importante para la cooperación voluntaria y concientización en pro de conservar el lugar que provee el 70% del agua a la ciudad (FAO/OAP, 2009).

En cuanto al PCA, comprende básicamente tres acciones: a) impartir pláticas sobre conservación del agua a niños de escuelas primarias y a los padres de familia; esto se hace con materiales propios, ya que en este caso el que envía la CNA llega con retraso respecto a la programación de la empresa, la calidad de este no corresponde con la imagen que quiere dar Aguas de Saltillo; b) adaptar un espacio en el OOA para recibir visitas y dar explicaciones sobre los procesos de la empresa. Además, se imprimen folletos que se adicionan al recibo del agua con mensajes y consejos sobre su ahorro, y c) la campaña publicitaria, que, dividida en tres segmentos, se lanza a la población. Para estas actividades la interlocución con la CNA es muy poca, ya que las acciones y el presupuesto sobrepasan los alcances de dicha dependencia. Por otra parte, el ayuntamiento realiza encuestas bimestrales de medición de los servicios en los que el OOA ha sido siempre bien evaluado por los usuarios y a nivel nacional, es una empresa reconocida por la eficiencia en varios rubros, incluyendo el cobro. No obstante, esto se debe a la política de corte del servicio cuando el usuario deja de pagar y no propiamente como resultado de una eficaz campaña de CA, la cual hasta el momento no ha podido evaluarse en sí misma⁶.

El SAD-Monterrey ha sido tomado como ejemplo exitoso para el resto de los OOA en ECA y PCA. Los principales factores que han contribuido a su desarrollo, al igual que el caso mencionado, son la continuidad del programa y de su encargada, la profesionalización de la Dirección, la estabilidad y permanencia en los demás puestos dentro del OOA –situación inusual en las administraciones locales en México–.

Este programa se inició en 1986 a raíz de una sequía que azotó a Monterrey y su zona metropolitana, lo que llevó a considerar la importancia de la comunicación efectiva para transmitir el valor de un recurso como el agua y asignarle recursos especiales. A partir de

esto, el PCA ha pasado por varias etapas y diversas denominaciones: Programa de Uso Eficiente, Cultura del Agua y Cultura del Agua y Saneamiento. Actualmente, su objetivo es sensibilizar a la población sobre el cambio de hábitos en torno al agua; la estrategia principal es la segmentación del mercado para realizar campañas específicas de acuerdo a cada rango.

La estructura administrativa del SAD-Monterrey está compuesta por siete direcciones: Administración, Operación, Comercial, Finanzas, Contraloría Interna, Saneamiento e Ingeniería. El PCA es una gerencia que depende de la Dirección Administrativa. Con un gran número de personal empleado y varias certificaciones obtenidas, el SAD (2008) se considera una especie de empresa pública con lógica privada que ha logrado posicionarse a nivel nacional. Cabe destacar el alto grado de profesionalización del área de PCA estatal, es una diferencia importante entre los OOA antes mencionados, cuenta con más personal (24) a cargo de seis áreas diferentes: 1) Monitoreo de Medios, 2) Pláticas Escolares, 3) Relaciones Públicas, 4) Programas Rurales, 5) Diseño Gráfico, y 6) Apoyo.

Otra situación, ya mencionada, es la permanencia en el cargo de la titular del programa y de su personal, por lo que hablar de 28 años en el puesto indica la experiencia adquirida y que es poco usual en la administración local en México. Además, la persona encargada de Comunicación y Cultura del Agua en Monterrey ha sido presidenta del ANCA (Asociación Nacional de Cultura del Agua, 2009), organismo compuesto por casi 500 personas de diversos OOA en todo el país, que abordan como tema eje la CA, y es también la vocera e imagen oficial de la empresa SAD-Monterrey. En ese papel, una de sus tareas es tener un monitoreo constante de los medios para dar respuesta a las demandas que constantemente se plantean y tiene un programa institucional de relaciones públicas, en el cual se establecen vínculos con empresas, ONG y escuelas, lo que permite llevar el PCA a diferentes sectores.

En lo que tiene que ver propiamente con el PCA del SAD-Monterrey, tiene como principal logro la apertura de los ECA en cada uno de los 51 municipios que conforman el estado de Nuevo León; asimismo, se llevan a cabo actividades como campañas de verano, visitas escolares, celebraciones especiales, entre otras tareas.

⁶ La eficiencia del organismo es reconocida en el documento elaborado por el Consejo Consultivo del Agua, La gestión del agua en las ciudades de México, 2010.

Lo anterior ha llevado a que SAD-Monterrey, en el periodo del 2007 al 2008, haya dado 155.660 pláticas escolares, 4.743 pláticas comunitarias; capacitado a 7.667 maestros; presentado 82 exposiciones; brindado 32 visitas a instalaciones hidráulicas; impartido 170 conferencias al público en general y transmitido 16.696 anuncios radiofónicos y televisivos, lo cual es un indicio de la capacidad económica y cobertura de este OOA (SADM, 2008). Tales actividades se pudieron ejecutar por el apoyo al PCA por \$700.000 para el año 2008 y una cantidad igual para el 2009 (SEMARNAT, 2009). Sin embargo, los indicadores que utiliza el PCA de Monterrey no permiten saber si el Programa tiene un impacto significativo sobre toda la población del estado, ya que la mayoría de las actividades tienen lugar en torno a los municipios cercanos a Monterrey y no se tienen datos sistemáticos del impacto del Programa sobre la población objetivo a nivel estatal. Si bien se trata de cifras significativas atendiendo la magnitud, antigüedad y personal empleado en el PCA del SAD-Monterrey en comparación de los casos anteriores, esto dista mucho de ser una evaluación del impacto del Programa en cuanto al ahorro del recurso y a la efectividad en la estrategia de comunicación empleada.

Por otra parte, la información proporcionada por el OOA cita como evidencias del impacto del PCA la reducción del consumo promedio mensual en el usuario doméstico, que pasó de 18.82 m³ en 1997 a 17.40 en el 2006 (no resulta coincidente si se considera que se ha dado un incremento del 48.9% de usuarios en los últimos 11 años, y se reporta que el suministro sólo aumentó un 12%)⁷. Aun con ello, el caso de SAD-Monterrey ha recibido el reconocimiento nacional por tratarse de una empresa funcional en muchos sentidos; de hecho, sus buenas prácticas llevaron a considerarla por la EGAP en el 2006 como un ejemplo del manejo adecuado del recurso agua en localidades urbanas (EGAP 2006, 43-49).

No obstante, los datos proporcionados no pueden considerarse una evidencia de la efectividad de PCA por sí mismo o como resultado de la aplicación de varias acciones simultáneas antes de hacer un estudio de impacto que verifique la efectividad de cada práctica.

Aunado a lo anterior, una contradicción que apoyan el Gobierno y SAD-Monterrey es el proyecto Norte-

Río Panuco, en el que se ha considerado viable traer agua desde el río Panuco en Veracruz hasta Nuevo León, a fin de asegurar agua para la población nuevoleonense, lo que puede ser un indicador de la falta de sustentabilidad del OOA y del impacto del PCA, siendo que no está logrando disminuir el consumo y mucho menos crear una conciencia para un uso y manejo adecuado del recurso.

6. Reflexiones finales

Aún con el panorama antes descrito, existen algunos proyectos que vale la pena mencionar y que se les ha denominado “casos exitosos/buenas prácticas en PCA”, al poder aplicar metodología cualitativa y/o cuantitativa para evaluar el impacto del programa, ejemplo de ello son los casos reportados por Banco Mundial (2008), donde se aplicó una metodología que comprendió dinámicas grupales y entrevistas a profundidad donde se evaluó la efectividad del PCA, el conocimiento y percepción de la población acerca del tema. Por su parte, Sandoval (2002), reporto una metodología para evaluar el PCA mediante la realización de un estudio de opinión sobre CA e imagen institucional, que permite definir que el camino del programa debe ser hacia lo local con una base de planeación y se debe desarrollar índices de impacto porque la CA es sólo un componente en la gestión del agua.

Otro caso que se ha denominado exitoso es el realizado por Moreno (INE, 2004) donde se aplicó un cuestionario de 23 preguntas sobre aspectos de agua y vivienda, en 19 colonias de cuatro estratos socioeconómicos, encontrándose que el *conocimiento* de la problemática varía y, en general, la explicación en cuanto escasez y problemas con el agua va desde aspectos relacionados con el entorno natural hasta la gestión del agua y a las prácticas de la población. Todo ello llevó a proponer una serie de estrategias que comprende un programa de aparatos ahorradores de agua involucrando actores sociales como: organismo operador y su consejo consultivo, asociaciones de vecinos, cámaras de comercio y hoteles, centros e instituciones de educación, y dependencias gubernamentales. También incluiría a empresas y promotoras inmobiliarias, colegios de arquitectos e ingenieros, asociaciones de ferreterías y casas de materiales, y organizaciones no gubernamentales para posteriormente ver los resultados (INE, 2004).

⁷ www.sadm.gob.mx

Pero aún con estas experiencias, el panorama resulta poco halagador ya que observamos programas diferentes, aislados, con poca continuidad y que dependen más bien de la voluntad y el liderazgo de los encargados que de una verdadera política en materia de prevención y cuidado del agua. Sin duda el cambio debe venir del nivel federal que es quien dicta las políticas en la materia sin considerar la enorme variedad que adquieren los OOA en México y de los que sólo hemos visto una pequeña muestra. Hace falta también intercambiar experiencias y que

los organismos puedan dialogar sobre sus carencias en este tema en particular.

Aún falta mucho para considerar que el PCA sea un incentivo para que el ciudadano cuide y ahorre este importante recurso; al parecer, hasta el momento la estrategia más eficaz es el corte del servicio a aquellos usuarios que no cumplen con el pago puntual, pero estamos a tiempo de reconsiderar las buenas y malas experiencias de los Programas de Cultura de Agua para implementar cambios en este sentido.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguas de Saltillo, AGSA. 2010. *Información: participación ciudadana*. <http://www.aguasdesaltillo.com/index3.htm> (Consultado el 21 de enero 2011).
- Asociación Nacional de Cultura del Agua, ANCA. 2009. *Objeto social*. <http://www.aneas.com.mx/anca/objeto.htm>. (Consultado el 21 de septiembre de 2009).
- Arrojo A. P. 2006. *La nueva cultura del agua en un mundo globalizado*. Fundación Manuel Velázquez Cabrera, Ciclo de Conferencias Nacionalismo y Globalización, 13 de junio de 2006, Tiscamanita, España, 12. <http://www.ecosistemas.cl/1776/article-73339.HTML> (Consultado el 20 de julio de 2010).
- Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos, EPA, 2001. *Informe de avances de infraestructura de agua potable y aguas residuales para la frontera entre Estados Unidos y México*. <http://www.docstoc.com/docs/7798416/Spanish-%28PDF%29>. (Consultado el 12 de enero 2011).
- Alvira Marín, Francisco. 1999. *Metodología de evaluación de programas*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Cuadernos Metodológicos, Madrid.
- Cohén, E. y Franco, R. 2003. *Evaluación de proyectos sociales*. México: Siglo XXI Editores.
- Comisión Municipal de Agua Potable y Alcantarillado, Comapa, Nuevo Laredo. 2008. *Programa de cultura del agua*. http://www.comapanuevolaredo.gob.mx/index_cultura.html. (Consultado el 10 marzo de 2008).
- Comisión Municipal de Agua Potable y Alcantarillado, Comapa, Reynosa. 2008. *Programa de cultura del agua*. <http://www.comapareynosa.gob.mx/cultura/index.html>. (Consultado el 10 marzo de 2008).
- Consejo Nacional de Población y Vivienda, Conapo. 2011. *Proyecciones de población 2005-2050, Municipal*. http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=36&Itemid=294. (Consultado 22 de marzo 2011).
- Comisión Nacional del Agua, CNA. 2010. *¿Qué es cultura del Agua?* <http://www.cna.gob.mx/Contenido.aspx?id=97809086-5762-4cae-b575-e54ad2d58040|Cultura%20del%20Agua|0|55|0|0|0>. (Consultado el 10 marzo de 2008).
- _____. 2009a. *Ley de aguas nacionales. Extracto para programa cultura del agua*. <http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Noticias/ExtractoLAN04-CA.pdf>. (Consultado el 20 de agosto de 2009).
- _____. 2009b. *Modelo de Convenio de Coordinación del Programa Cultura del Agua*. <http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Noticias/ConvenioPCA2009versiónFINALjulio.pdf> (Consultado el 20 de agosto de 2009).
- _____. 2009c. *Modelo de Anexo Técnico 2009*. <http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Noticias/AnexoTécnicoPCA2009versiónFINALjulio.pdf>. (Consultado el 20 de agosto de 2009).
- _____. 2009d. *Cultura del agua*. <http://www.conagua.gob.mx/Espaniol/TmpContenido.aspx?id=90bc4a20-b2e8-4f95-9a0d-6fec735516d4|%20%20%20%20%20%20CULTURA%20DEL%20AGUA|7|0|0|0|0>. (Consultado el 18 de agosto de 2009).
- _____. 2009e. *Manual de procedimientos y operación de programa federalizado agua limpia*. http://www.conagua.gob.mx/conagua07/noticias/manual_agua_limpia_fed2009.pdf. (Consultado el 18 de agosto de 2009).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, Coneval. 2011. *Seguimiento a aspectos susceptibles de mejora clasificados como específicos derivados de informes y evaluaciones externas*. Semarnat. Documentos de trabajo del Programa Cultura del Agua. http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/seguimiento_recomendaciones/asm_2010_2011/semarnat.es.do (Consultado el 18 de octubre de 2011).
- Cortés, Fernando, Escobar Agustín y González de la Rocha Mercedes. 2008. *Método científico y política social. A propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*. México: El Colegio de México
- Banco Mundial. 2008. *Estudios sobre la percepción sobre el agua y hábitos de consumo en la población*. Construyendo una cultura del agua en Perú. https://www.wsp.org/wsp/sites/wsp.org/files/publications/Construyendo_una_cultura.pdf. (Consultado en 22 de enero 2011).
- Diario Oficial de la Federación (DOF) 2003. *Programas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas, Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales, y Programa de Agua Limpia*. http://www.e-local.gob.mx/work/sites/ELOCAL/resources/LocalContent/2116/1/agua_limpia.pdf [flocal.gob.mx/work/sites/ELOCAL/resources/LocalContent/2116/1/agua_limpia.pdf](http://www.e-local.gob.mx/work/sites/ELOCAL/resources/LocalContent/2116/1/agua_limpia.pdf) (Consultado 2 de abril 2010).
- Enciclopedia de los Municipios de México, EMM. 2005a. *Estado de Coahuila: Acuña*. http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/EMM_coahuila. (Consultado el 5 febrero de 2008).
- Enciclopedia de los Municipios de México, EMM. 2005b. *Estado de Tamaulipas: Reynosa*. http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/EMM_tamaulipas. (Consultado el 5 febrero de 2008).
- Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, EGAP. 2006. *Cuaderno de mejores prácticas: Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey, IPD*. 43-49.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación/ Organismo Autónomo Parques Nacionales, FAO/OAMP. 2009. *Pago por Servicios Ambientales en Áreas Protegidas en América Latina*. Consultado en: <http://www.rlc.fao.org/es/tecnica/parques/pdf/DotecPSA.pdf>.
- González G. E. 2003. ¿Para que una cultura del agua? *Rev. Agua y desarrollo sustentable*. Gobierno del Estado de México (15-17). [anea.org.mx/docs/](http://www.anea.org.mx/docs/)

- [Gonzalez-CulturaAgua.pdf](#). (Consultado 22 de mayo de 2009).
- Instituto Nacional de Ecología-Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (INE-Semarnat). 1998. *Reporte del estado ambiental y de los recursos naturales de la frontera norte de México* (25-35).
- Instituto Nacional de Ecología, INE. 2004. *Adaptación al cambio Climático, Hermosillo Sonora, un estudio de caso. Apartado de Cultura de agua* (20-22). http://www.ine.gob.mx/descargas/cclimatico/adap_climatico.pdf; (Consultado el 22 de junio del 2010).
- Instituto Municipal de Planeación, IMPLAN. 2005-2007. *Viviendas con agua y drenaje* (20). http://www.implanmatamoros.gob.mx/docs/archivos/Plan_de_Desarrollo_2005_2007.pdf.
- Murillo O. R. 2006. La cultura del agua: un compromiso común/entrevista. *Conciencia tecnológica 014*, agosto (34-36).
- Picado, M. 2002. ¿Cómo podría delimitarse una evaluación cualitativa? En *Revista de Ciencias Sociales* III(97): 49-61.
- Pacheco V. R. 2005. Cultura del agua: más allá de los discursos de escasez y contaminación. *Aquaforum* 9(40): 1-2. (Consultado el 12 de abril de 2009).
- Plan Nacional Hídrico PNH. 2008. Objetivo 5: Consolidar la participación de los usuarios y la sociedad organiza-
- da en el manejo del agua y promover la cultura de su buen uso. http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Noticias/PNH_07_08.pdf (Consultado 13 de septiembre de 2009).
- Sandoval, R. M., Montoya S. J. y Jiménez, E. G. 2002. *La cultura del agua en la creación de capacidades para la gestión del agua. El caso de Guanajuato*, México. <http://www.fnca.eu/fnca/america/docu/1719.pdf>; (Consultado 12 mayo 2010).
- Shaw, I. 2003. *La Evaluación cualitativa*, Introducción a los métodos cualitativos. Barcelona: Paidós.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Semarnat. 2009. *Capítulo 10. Balance de la evolución institucional del sector hídrico*. <http://www.cambioclimaticoyseguridadnacional.org/biblioteca/11574129569019.pdf> (Consultado el 21 de mayo de 2009).
- Sistema Municipal de Aguas, Simas Acuña. 2008. *Cultura del agua*. <http://www.simas.org/cultura/index.html> (Consultado el 14 de abril de 2009).
- Sistema de Agua y Drenaje de Monterrey, SADM. 2008. *Cultura del agua*. <http://www.sadm.gob.mx/sadm/jsp/seccion.jsp?id=217>. (Consultado el 14 de marzo de 2008).
- Subirats, J. 1995. Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación. *Gestión y Política Pública* IV(1): 5-23.
- Vargas, R. 2006. La cultura del agua. Lecciones de la América Indígena. *Se-*
- rie agua y cultura No. 1. Programa Hídrico Internacional*. UNESCO para América Latina y el Caribe.

SIGLAS utilizadas

- CNA Comisión Nacional del Agua
 COMAPA Comisión Municipal de Agua Potable
 CONEVAL Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social
 ECA Espacios de Cultura del Agua
 EGAP Escuela de Graduados en Administración Pública
 EMCA Espacios Móviles de Cultura del Agua
 IMPLAN Instituto Municipal de Planeación
 JAD Junta de Aguas y Drenaje
 NOM Norma Oficial Mexicana
 OOA Organismo Operador de Agua
 OC Organismos de Cuenca
 SADM Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey
 SIMAS Sistema Municipal de Aguas y Saneamiento
 PAL Programa Agua Limpia
 PFCA Programa Federalizado de Cultura del Agua
 PNH Plan Nacional Hídrico
 PHN Programa Hídrico Nacional
 SEMARNAT Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Arzaluz Solano, María del Socorro y González Ávila, María Eugenia. 2011. "Modelos de gestión y programa de cultura del agua en seis organismos operadores del agua del noreste de México". <i>Administración & Desarrollo</i> 39(54): 67-84.	Arzaluz Solano, M. S. y González Ávila, M. E. (2011). Modelos de gestión y programa de cultura del agua en seis organismos operadores del agua del noreste de México. <i>Administración & Desarrollo</i> , 39(54), 67-84.	Arzaluz Solano, M. S. y González Ávila, M. E. "Modelos de gestión y programa de cultura del agua en seis organismos operadores del agua del noreste de México". <i>Administración & Desarrollo</i> 39.54 (2011): 67-84.

resumen

Hablar de tendencias éticas en la gestión pública nos lleva a reflexionar en tres direcciones, la primera tendencia se inscribe en lo que se ha venido denominando la administración pública tradicional en el que la interpretación del “interés público” es definida por políticos y por la *expertise* burocrática y, el modelo dominante de *accountability* es formal y jerárquica. La segunda tendencia la podemos ubicar en la Nueva Gestión Pública (NGP) cuyo enfoque principal es la satisfacción de usuarios en la búsqueda de eficiencia y eficacia en los servicios públicos. A ello le corresponde un comportamiento ético basado en el cumplimiento de resultados. Y la tercera tendencia se relaciona con la gestión pública basada en la creación de valor público donde se enfatiza por una ética pública basada en la conjunción de la libertad individual y civil con la autoridad legítima del Estado que exige participación democrática, donde la rendición de cuentas y la participación ciudadana son elementos clave. El objetivo de esta ponencia es justamente analizar la ética en el contexto de las tendencias de la gestión pública, esto requiere darle un sentido a la ética pública o ética para la política y la administración pública.

Palabras clave: Administración pública, gestión pública, valor público, ética pública.

abstract

Reflections on ethics in public management

Dealing with ethical trends in governance leads to three directions of thought. Firstly, that in keeping with what has been called traditional public administration where public interest is interpreted by politicians and bureaucratic experts and the dominant model of accountability is formal and hierarchical. The second area deals with new public management (NPM) whose primary focus is user satisfaction; the search for public service performance and efficiency underlies such approach and involves ethical behaviour based on achieving results (i.e. compliance). The third area is based on creating public value, emphasised by public ethics grounded on the conjunction of individual and civil liberties with the state's legitimate authority which requires democratic participation, accountability and citizen participation forming key elements. This paper was aimed at analysing ethics within the context of trends in public management, implying a sense of direction for public ethics or ethics involved in policy-making and public administration.

Key words: public administration, public management, public values, public ethics.

resumo

Reflexões sobre a ética na gestão pública

Falar sobre tendências éticas na gestão pública nos leva a refletir em três direções; a primeira tendência esta inserida no que vêm sendo denominada Administração Pública Tradicional, onde a interpretação do “interesse público” é definida pelos políticos e pela *expertise* burocrática e o modelo dominante de *accountability* é formal e hierárquico. A segunda tendência é encontrada na Nova Gestão Pública (NGP) cujo escopo principal é satisfazer aos usuários, à procura de eficiência e eficácia nos serviços públicos. A isto corresponde um comportamento ético baseado nos objetivos cumpridos. E a terceira tendência relaciona-se com a gestão pública baseada na criação do valor público, onde se enfatiza por uma ética pública baseada na conjunção da liberdade individual e civil com a autoridade legítima do Estado que exige participação democrática e onde os informes públicos e a participação da cidadania são elementos chave. O objetivo desta palestra é justamente analisar a ética no contexto das tendências de gestão pública, e isto exige outorgar um sentido para a ética pública ou a ética para a política e a administração pública.

Palavras chave: Administração pública, gestão pública, valor público, ética pública.

Recibido: julio de 2011 / Aprobado: octubre de 2011

CORREO IMPRESO: Avenida Fundadores y Rufino Tamayo, C.P. 66269, San Pedro Garza García, Nuevo León, México.

Mariñez Navarro, Freddy. 2011. “Reflexiones sobre las éticas en la gestión pública”. *Administración & Desarrollo* 39(54): 85-98.

Reflexiones sobre las éticas en la gestión pública

FREDDY MARIÑEZ NAVARRO*

Introducción

En los últimos años, los países de América Latina han experimentado reformas importantes en el Estado y particularmente en la Administración Pública. En este sentido, la cuestión de la ética aparece junto a estas transformaciones y cambios –al menos en el debate teórico–. La adopción de códigos, de regulaciones éticas, así como de sistemas de transparencia y rendición de cuentas es prueba del rol que ha venido jugando la ética en todos estos procesos. En la década de los 90, la OCDE introduce un conjunto de recomendaciones en esta dirección, proponiendo los siguientes principios para el manejo de la ética en el servicio público (OECD, 1998): claridad en los estándares éticos; reflejo de los estándares éticos en los marcos legales; disponibilidad de una guía ética para el servidor público; conocimiento por parte de los servidores públicos de sus derechos y obligaciones; establecimiento de comités políticos que refuercen la conducta ética del servidor público; transparencia y apertura al escrutinio público de los procesos de tomas de decisión; guías claras para la interacción entre los sectores público-privado; demostración por parte de los funcionarios de conductas éticas; promoción de una conducta ética en las prácticas, procesos y políticas de gestión; incorporación de mecanismos adecuados de *accountability* en el servicio público y, establecimiento de procedimientos y sanciones. Varios enfoques sobre la ética en los servicios públicos también han sido validados (Maesschalk, J; 2004), por un lado, la denominada “obediencia” que enfatiza en la importancia de los controles externos en el comportamiento de los servidores públicos, y el enfoque de la “integridad” que focaliza sobre el autocontrol ejercido por cada servidor público. Así, el marco ético o la infraestructura ética son los elementos que los actores gubernamentales consideran importantes para el propio funcionamiento del servicio público.

Afirmamos que estas reformas, inquietudes y estilos de gestión pública han generado comportamientos éticos específicos. En consecuencia, este trabajo explora estos comportamientos, iden-

* Director de la Maestría en Administración Pública de la EGAP - Gobierno y Política Pública, Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey, México.

CORREO-E: fmarinez@itesm.mx

tificados en las tres tendencias siguientes: *la primera* se inscribe en lo que se ha venido denominando la administración pública tradicional y que corresponde a un comportamiento ético sustentado en la unipresencia del Estado en la regulación de la vida social, por lo que la sociedad civil le debe obediencia dado que la única legitimidad es la agregativa (el voto). En este sentido, la interpretación del “interés público” es definida por políticos y por la *expertise* burocrática y, el modelo dominante de accountability es formal y jerárquico. La *segunda* tendencia la podemos ubicar en la Nueva Gestión Pública (NGP) cuyo enfoque principal es la satisfacción de usuarios en la búsqueda de eficacia en los servicios públicos. A ello le corresponde un comportamiento ético basado en el cumplimiento de resultados que justifican recursos o procedimientos como la gestión de insumos y productos. Y la *tercera* tendencia se relaciona con la gestión pública basada en la creación de valor público, que se caracteriza porque toma los mandatos como puntos de partida, y no como fines por sí mismos. Este tipo de gestión también se enfoca en los resultados operativos (su productividad, efectividad y eficiencia), pero desde la importancia y pertinencia del impacto, de tal manera que amplía la forma en la que se mide el desempeño del gobierno y guía las decisiones sobre políticas públicas. En esta tendencia de gestión pública, se ubica una ética pública basada en la conjunción de la libertad individual y civil con la autoridad legítima del Estado que exige participación democrática, donde la rendición de cuentas y la participación ciudadana son elementos clave. Para darle una ubicación a las visiones de la ética de la gestión pública, nos basaremos en el esquema de Kelly y Muers (2002):

	Administración Pública Tradicional	Nueva Gestión Pública	Generación de Valor Público
Instrumentos principales	Gestión de insumos	Gestión de insumos y Productos	Gestión de servicios, Satisfacción, resultados, confianza, legitimidad del Gobierno
Rol de la participación Ciudadana	Voto por representantes gubernamentales	Voto por representantes gubernamentales, uso de encuestas de satisfacción	Multifacética
Metas gerenciales	Respuestas a autoridades Políticas	Metas de desempeño	Metas relacionadas con respuestas a los ciudadanos/ usuarios, confianza y legitimidad

Fuente: Kelly y Muers, 2002

El objetivo de esta ponencia es justamente analizar la ética en el contexto de las tendencias de la gestión pública, esto requiere darle un sentido a la ética pública o ética para la política y la administración pública. Es decir, aquella ética que señala qué deben hacer los poderes, las autoridades y los funcionarios, quiénes pueden y son competentes para hacerlo y con qué procedimientos, precisamente para que los ciudadanos sean libres en la orientación de su moralidad privada (Gregorio Peces-Barbas: 2004). Partiendo de esto, la administración pública entonces debe sujetarse a la legalidad para proveer servicios públicos con eficacia y transparencia. Por lo que es importante rescatar a Norberto Bobbio (1997), cuando expresa que el buen gobierno debe distinguirse del malo por dos criterios: uno, el gobierno para el bien común, que es diferente al gobierno para el bien propio; y dos, el gobierno que se ejerce de acuerdo con las leyes establecidas.

	Administración Pública Tradicional	Nueva Gestión Pública	Generación de Valor Público
Enfoque principal	Cumplimiento de Mandatos	Satisfacción de usuarios. Eficiencia, eficacia en los servicios	Respuesta a ciudadanos y usuarios
Interpretación del “interés público”	Definido por políticos o expertos	Agregado de preferencias individuales, evidenciadas por elecciones en el mercado	Preferencias públicas en deliberaciones en la arena política
Modelo dominante de Accountability	Hacia arriba, formal, jerárquico	Hacia arriba, por medio de contratos de desempeño	Múltiple, interactivo
Sistema de entrega Preferido	Jerárquico	Privado o público con gestión distante	Múltiple

1. La ética de la administración pública tradicional

La perspectiva de la acción gubernamental se caracteriza justamente por el estadocentrismo. Esto ha implicado que el Estado históricamente haya adquirido rasgos muy pronunciados en el ejercicio del control autoritario de aparatos burocráticos, así como la movilización de recursos y soportes. Este control y estos recursos y soportes se expresan a través de reglamentaciones donde la organización estatal pone un marco y límites a las actividades de los actores, apareciendo esta como la única defensora del orden público y de la regulación social. Este poder estatal es necesario para que el Estado

llene su función esencial que ha hecho de este el regulador del orden y del movimiento, articulando las funciones generales de reproducción social y de reproducción del complejo organizacional. Georges Burdeau afirma que “el Estado es asiento de un poder cuyos gobiernos son los agentes en ejercicio. Asiento de un poder quiere decir que este encarna una idea de derecho” (1992:109). Es ahí justamente donde reposa la legitimación de la dominación o del poder autoritario del mandamiento constitucional o legal. Es basada sobre esta característica que Max Weber explica que “el tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático” (1997:175).

El mismo Max Weber presenta una definición de Estado que apunta a poner en relación una estructura de poder legítima (la organización), una distribución del poder (el monopolio de la fuerza física), un conjunto de funciones (coerción), un campo de acción específico (el territorio) y una manera particular de construir este campo (el monopolio de la violencia). Bajo todas estas relaciones de carácter weberiano, el poder del Estado se ha podido expresar en *fuerza pública* y en *autoridad pública*; la primera, nos lleva a utilizar los medios de coerción física ya que el Estado tiene el monopolio de la fuerza. La segunda reposa sobre la confianza que los órganos del Estado inspiran a los ciudadanos.

Por otro lado, y en cuanto al carácter regulador del aparato estatal, es pertinente, dada su relación con las decisiones públicas y las acciones gubernamentales, la aproximación que tiene David Easton (1965) sobre los sistemas políticos en el momento que considera la vida política como un sistema de comportamiento, inserta aquella en un ambiente de influencias a las cuales este mismo está expuesto y reacciona. Así, para que un sistema político se distinga de otro sistema, se le puede observar el cumplimiento exitoso de dos funciones distinguidas por interacciones políticas: asignar valores para una sociedad, y lograr que la mayoría de sus miembros acepten estas asignaciones como obligatorias, al menos la mayor parte del tiempo” (1997:223).

Este concepto de sistema político es considerado como un conjunto de intercambios (*Input-output*). El *Input* (*insumos*), consiste en agregados que concentran y reflejan todo lo que concierne a las tensiones políticas, y por cuyas consecuencias, estas serán transformadas y organizadas en *output* (*productos*), engendrando lo que se denomina el

“bucle de retroalimentación” que actuaría como factor de regulación del sistema. Cabe señalar que los efectos de los insumos en las decisiones y acciones gubernamentales es un elemento importante en este concepto de sistema ya que “saber quién controla a quién en los diversos procesos de toma de decisiones, seguirá siendo una preocupación vital, puesto que la pauta de las relaciones de poder ayuda a determinar la índole de los productos” (1997:228), que se reflejan en reglamentos, políticas públicas y leyes. Es la manera en que el sistema hace frente a las tensiones del sistema mediante la retroalimentación. Se precisa entonces que la acción del sistema tiene personas que suelen hablar en nombre de él y estas son las autoridades que toman decisiones para satisfacer demandas o crear las condiciones que la satisfagan.

Vemos así que el término público se centra en la interacción y relaciones en el sistema político por lo que se refiere a los políticos y administradores (burocra) que toman las decisiones y de quienes se quiere tener la seguridad de su capacidad administrativa (Jean-Claude Thönig; 1997). Esta característica, vista también por Woodrow Wilson ((2005, [1887]), es la clásica dicotomía de la administración pública: políticos vs administradores públicos. Y es justamente por esta vía que se distribuyen cosas valoradas entre personas y grupos siguiendo uno o más de tres procedimientos posibles (David Easton): privando a la persona de algo valioso que poseía, entorpeciendo la consecución de valores que de lo contrario se habrían alcanzado, o bien permitiendo el acceso a los valores a ciertas personas y negándolo a otras.

Es importante asumir con Nicholas Henry (2001) que la administración pública se originó de la ciencia política y su desarrollo inicial ocurrió en su interior, por lo que los preceptos fundamentales de esta disciplina –el pluralismo, la visión sistémica de la política y los conceptos constitucionales del país–, sirvieron de premisas de la administración pública¹.

¹ “Robert Dahl analizó el estado de la disciplina de administración pública en su artículo de 1947 publicado en la *Public Administration Review*, (La ciencia de la administración pública). Preciso algunas acciones para una disciplina que pronto surgió por sus propios méritos; sin embargo, lo más significativo que Dahl advirtió a los teóricos era que, para que la administración pública fuese aceptada como ciencia política (el campo de estudio de la mayor parte de las academias de administración pública), la doctrina prevaleciente de que administración es política tendría que ser más que una simple revelación: había que crear una ciencia de la administración pública que planteara honestamente los fines y que i) reconozca las complejidades de la conducta humana; ii) trate acerca de los problemas de valores normativos en

De esta manera, la función de la Ciencia Política era describir los principios que serían adheridos a las cuestiones públicas y al estudio de las operaciones de los gobiernos para demostrar lo que es bueno, criticar lo que es malo o ineficiente y para sugerir mejoras. O como decía Karl Duetsch «el conjunto de las decisiones tomadas por medios públicos, constituye el sector público de un país o sociedad» (Deutsch, Karl W; 1993:15). Planteado en esta perspectiva, E. Pendleton Herring [1936] afirmó en su interesante libro *Public Administration and Public Interest*, que el interés público es... “la norma que guía al administrador al aplicar la ley. Este es el símbolo verbal planeado para introducir, unidad, orden y objetividad en la administración” (Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde; 1999:181-188).

Se perfila entonces que el modelo de burocracia como propuesta organizativa, debe estructurarse sobre la base de las siguientes características (Weber; 1997):

- a. Carácter legal de las normas y de los reglamentos.
- b. Carácter formal de las comunicaciones.
- c. Racionalidad en la división del trabajo.
- d. Impersonalidad en las relaciones de trabajo.
- e. Jerarquía bien establecida de la autoridad.
- f. Rutinas y procedimientos de trabajo estandarizados en guías y manuales.
- g. Competencia técnica y meritocrática vinculada a la secuencia profesional y legal.
- h. Especialización de la administración y de los administradores, como una clase separada y diferenciada de la propiedad (los accionistas).
- i. Completa previsibilidad del funcionamiento.

Bajo esta visión burocrática, Max Weber (1998), parte del concepto de ética basada en principios y ética basada en responsabilidad. Este término se relaciona con responder por lo hecho, de nuestros propios actos y de las consecuencias de ellos derivadas ante uno mismo (conciencia) o ante alguien. No es más que “prometer solemnemente”, “dar la palabra”.

situaciones administrativas, y iii) tenga en cuenta la relación entre la administración pública y su medio social” (Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde; 1999:171-172).

Si no pudimos actuar de otro modo, si el hombre no es dueño de sus actos (acto moral), si carece de la capacidad de autodeterminarse, no debe sentirse responsable. Por eso, al hablar de los actos morales, se enumeran una serie de circunstancias atenuantes o dirimientes que modifican la responsabilidad del acto moral, como la ignorancia de las circunstancias y consecuencias del mismo. Se trata aquí sólo de apearse a la legalidad, mientras un funcionario público cumpla con lo establecido en las normas, se está cumpliendo con la ética pública. De esta manera, cualquier gobierno estará legitimado si defiende y aplica una ética pública de esta naturaleza ya que esta conlleva responsabilidad, espíritu de servicio, atención y justicia para el ciudadano. Es decir, se debe contar con la probidad del burócrata. En su interesante trabajo denominado *Democracia y administración pública: la conexión emergente*, Guy B. Peters (2006), afirma lo siguiente:

Allí donde se ha hablado de la burocracia en términos democráticos, la descripción ha obedecido generalmente a una concepción *pasiva* de la democracia (...). Como mínimo, la burocracia garantiza un tratamiento igualitario para todos los ciudadanos. Además, una presuposición que ha sido muy influyente es que, si se hace que la burocracia represente mejor a la sociedad, y si se le infunden los valores democráticos apropiados, esta satisfará, como mínimo, los requisitos básicos de comportamiento en un contexto político democrático. Esta concepción pasiva de la democracia con respecto a la burocracia dista de ser irrelevante, pero puede resultar insuficiente en sistemas democráticos contemporáneos dominados por el ejecutivo político. En los sistemas políticos contemporáneos puede ser necesaria una concepción más *activa* de la democracia dentro de la burocracia, y debemos comprender que la burocracia tiene el potencial necesario para ser una institución democrática importante (2006:31).

Para los efectos de precisar la concepción activa y pasiva de la burocracia en la administración pública, es decir, para que aquella se convierta en actor importante en las sociedades democráticas contemporáneas, Guy B. Peters lo esquematiza de la siguiente manera:

	Pasiva	Activa
Inclusión social	Burocracia representativa	Implicación ciudadana
Elaboración de políticas	Receptividad a las aportaciones	Consumación, deliberación, creación consensuada de normas
Implicación directa	Implementación	Igualdad/Equidad
Inclusión	Gestión	Tratamiento igualitario de los empleados
Desempeño	Atribución de responsabilidades	Parlamentaria
Relación cliente/servicio	Probidad weberiana	Centrada en valores

Fuente: Guy B. Peters, 2006

II. La Nueva Gestión Pública y la ética de los resultados

Es de común aceptación entre autores especialistas sobre la nueva forma de gobernar que el debate sobre este, desarrollado en las últimas décadas, ha tenido un eje clave común y es que el Estado ha dejado de tener el monopolio sobre los conocimientos y sobre los recursos políticos e institucionales necesarios para gobernar, así como la tendencia creciente de la influencia de actores no gubernamentales en las decisiones públicas.

Autores como B. Guy Peters (2003), Jan Kooiman (2004), Luis F. Aguilar Villanueva (2007), R. Mayntz (2001), entre otros, han venido planteando que estos cambios se deben a factores diferentes. Por una parte, la necesidad de alcanzar mayor eficiencia en la producción de servicios para reducir el gasto público dada la crisis fiscal del Estado; también, por la pérdida de certidumbre sobre un centro de control político eficaz –capacidades del Estado–, que ha venido generando alternativas de coordinación entre lo político y lo social; otro factor es el explicado desde la perspectiva de la globalización que los ve como unas de sus consecuencias: la pérdida de la habilidad tradicional del Estado para dirigir la sociedad y la transferencia de competencias a instituciones internacionales, y las que se generan de la desregulación de los mercados internacionales. Por otro lado, antecedidos por los conceptos o paradigmas posburocráticos, primero el establecido por Micheal Barzelay (2000:117), en el que propone sustituir la frase “interés Público” por “los resultados que valoran los ciudadanos”; y segundo, por los conceptos

de Osborne y Geabler (1997) que expresaban el espíritu empresarial en la gestión pública, vemos la emergencia de la Nueva Gestión Pública (NGP), que trajo aparejada una nueva gestión de lo público donde confluyen según B. Guy Peters (2001), cuatro modelos de gobierno administrativo: el desregulado, el flexible, el de mercado y el participativo.

Esta nueva forma de administrar lo público tiene como objetivo la búsqueda de un sector público que funcione sólo en aquellas áreas con criterio de eficacia y resultados. Christopher Hood (1991), quien empieza a desmontar el modelo de Administración Pública tradicional logra construir una propuesta de Nueva Gestión Pública sobre estas bases:

No.	Doctrina	Significado	Justificación
1	Profesionales prácticos en la administración del sector público	Control discrecional activo y visible en las organizaciones	La rendición de cuentas (accountability) requiere claridad en la asignación de responsabilidad
2	Estándares explícitos de medición en el actuar	Definición de metas, objetivos e indicadores de éxito preferentemente expresados en términos cuantitativos	La rendición de cuentas (accountability), requiere claridad en la declaración de metas
3	Gran énfasis en el control de los resultados	La asignación de recursos e incentivos, unidos a la medición del desempeño disuelven el extenso centralismo burocrático	Poner la atención más en los resultados que en los procedimientos
4	Cambio en la desagregación de las unidades en el sector público	Cambio en las anteriores unidades monolíticas no atándolas a los formularios y descentralizándolas en base a un presupuesto propio con un control básico	Necesidad de crear unidades administrables separadas de la provisión de intereses, obteniendo ganancias y ventajas en la eficiencia
5	Hacer competitivo el sector público	Cambiar los términos contractuales del personal y procedimientos públicos	La competencia como clave para disminuir los costos y mejorar los estándares
6	Poner atención en el sector privado y en sus estilos de administración	Erradicar el estilo militar de administración por uno de mayor flexibilidad en la contratación e incentivos	El auxilio de herramientas del sector privado al sector público
7	Poner atención en el uso de los recursos	Disminución de los costos directos, aumento de la disciplina laboral, resistencia a los sindicatos, limitando los costos complacientes de los negocios.	Necesidad de frenar la demanda por el uso de recursos públicos: “hacer más con menos”.

Fuente: Hood, 1991

Aucoin (1990); Halligan (1997); Aberbach y Rockmen (1999) y Pierre (1995), vislumbran en esta nueva propuesta administrativa por un lado, la oposición a la burocracia sustituyéndola por la meritocracia basada en el desempeño y en la evaluación de resultados, y por otro, la reducción del aparato estatal que fractura y niega la visión de la organización pública². Contrastando con esta tendencia, Hal G. Rainey (2003) deja ver que las organizaciones públicas producen bienes y servicios que no son intercambiados en el mercado, ya que el gobierno se ve constreñido por múltiples conflictos, fines intangibles a nivel constitucional, de competencias técnicas y de valores de responsabilización (*responsiveness*). Por otro lado, H. George Frederickson (2005: 167), define algunas premisas que explican la ética pública en la Nueva Gestión Pública:

“1.- Con ausencia de leyes, reglas, convenciones sociales o reciprocidad social, los clientes o personas racionales y las empresas privadas actuarán sobre la base del autointerés. Aquí se asume lo racional como utilitarismo, por lo que se argumenta que las leyes democráticas, reglas y convenciones sociales inciden o influyen tanto en los individuos como en las empresas privadas para ajustar o adaptar el comportamiento auto-interesado en la dirección de los intereses colectivos.

2.- Bajo las condiciones democráticas, las instituciones gubernamentales tienen un sentido más público que las organizaciones no gubernamentales y las empresas privadas, por lo que los valores de justicia, igualdad y equidad están más impregnados en aquellas que en estas”.

En este sentido, David Arellano y Enrique Cabrero (2005) en un sugerente trabajo denominado “La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público”, han planteado el debate sobre las consecuencias de la Nueva Gestión

Pública y sus argumentos libertarios al estilo Nozick, R (1974)³:

Consecuencia 1: La NGP produce una pérdida de la misión organizacional: las organizaciones públicas existen no sólo para producir servicios para los clientes, sino también para evitar la imposición de un valor social mejor. Las organizaciones públicas son creadoras de significado social. Las organizaciones públicas existen en una compleja red interorganizacional.

Consecuencia 2: El argumento libertario de la NGP elimina la concepción liberal de una sociedad plural y define al gobierno como una organización que persigue un solo fin: una estructura técnica eficiente para proveer servicios. Por lo tanto, produce un *ethos* precario de justicia: la justicia proviene de una organización técnica, no mediante organizaciones ni diálogo político.

Consecuencia 3: El costo de una visión individualista del mundo en el gobierno y en las organizaciones públicas.

Consecuencia 4: Las organizaciones meritocráticas esconden una pregunta importante ¿Quién define cuál mérito es socialmente importante?

Consecuencia 5: Indiferencia hacia la justicia pública y la importancia del imperio de la ley. ¿Qué hacer cuando actuar justamente u obedecer la ley crea resultados “ineficientes”?

Podemos afirmar que si la NGP no responde a un concepto de justicia basado en la razón pública, entonces su ética es una ética privada material y de contenido carente de obligación pública emanada por consenso. Una ética que no establece criterios para que los espacios sociales, ámbitos de poder y del derecho estén abiertos a la generación de valor público.

² La Nueva Gestión Pública tiene tendencia a ver los resultados en el marco de una cultura de *accountability* auditable jerárquica y coercitiva, ya que la información está centralizada en pocas manos para gestionar el *performance* del público. Además, una serie de problemas se asocian a este paradigma: la brecha de la implementación a la manipulación de los indicadores de resultados, así como la frustración acerca de no tomar en cuenta los efectos de los factores externos, haciendo más hincapié en los resultados internos (Shore, C., and Wright, S; 2000).

³ Este autor, representante de las ideas libertarias, parte de que los seres humanos deben ser dueños de sí mismos (*self-ownership*) como el único medio para crear una sociedad justa. Una sociedad es justa o imparcial si cada individuo es capaz de perseguir sus propios objetivos sin la interferencia de otras fuentes externas, como el Estado.

III. Valor público y ética pública: dos puntos clave en la gestión pública contemporánea

A diferencia de las dos tendencias éticas anteriores, esta basa su concepto de poder en la conjunción de la libertad individual y civil con la autoridad legítima del Estado, regulando de este modo sus relaciones conforme a un orden institucional consensuado promotor del interés público y garante de los derechos humanos. De este modo, el reconocimiento público y crítico de los ciudadanos podría ser la forma de legitimar el poder, por lo que la astucia y la capacidad política combinada con la coerción legal podrían lograr la legitimidad social, sustento esta de la autoridad estatal. Para la acción política del Estado, esta tendencia reconoce el marco normativo de justicia que, por supuesto, no es de naturaleza ontológica ya que se inspira en un orden constitucional que exige participación democrática. Ello implica, entonces, la potenciación del equilibrio de poderes y del Estado de derecho, generando un régimen político democrático donde la rendición de cuentas y la participación son elementos clave.

A partir de este último comportamiento, pudiéramos empezar a hablar de una ética de la política democrática que, al decir de Gianfranco Pasquino (2000), para que se formule es indispensable que la política se presente como un ámbito autónomo, capaz de proporcionarse sus propias reglas de constitución, de funcionamiento y de transformación. O como afirma Niklas Luhmann, “una ética política tendría sobre todo, que tomar en cuenta la autodirección del sistema” por lo que “el sistema político no está para ser controlado de acuerdo con bases del criterio moral; puede controlarse así mismo sólo políticamente” (1998: 106-107). En este sentido, vale afirmar que la ética debe verse, además de una actitud individual pura, como instituciones políticas y económicas justas. Es esta la razón por la cual la ética pública es una variable en gran medida dependiente del sistema político existente en cada sociedad, no sólo del grado de inmoralidad de los líderes políticos. Así, podemos afirmar que mientras más justas sean las instituciones mayor anclaje tendrá la ética en el sector público, ya que el principio de publicidad ligado al de transparencia así como el de legalidad, dan las bases de las reglas del juego para que funcionarios, políticos y ciudadanos encuentren puntos de vinculación. Niklas Luhmann lo ha expresado acertadamente cuando afirma que:

“... hay que volver manifiestas las acciones que posiblemente no se realizarán o que no tendrán los efectos que les han sido adscritos. Lo que importa es que uno sea visto continuamente, y se debe prestar atención a las observaciones y a las condiciones con que lo observan a uno. Las intenciones no tienen que ser mantenidas en secreto, sino que deben ser anunciadas. El sistema político... se especializa en la conversación, es decir en la presentación de los esfuerzos mediante decisiones racionales. Y el riesgo consiste entonces en que la mera acústica verbal lleva a alimentar expectativas que luego no pueden ser satisfechas o que no se quieren satisfacer. Este cambio del secreto de Estado a la publicidad como medio de comunicación cambia la situación de riesgo, y en ambos sentidos: en lo que respecta a la atención que se presta a los riesgos de la sociedad, y a los que se dan debido al riesgo propio de la política” (2006: 201).

Precisamos entonces, que si las instituciones políticas son justas es porque portan en sí valores y deberes que quienes se impliquen en ellas deben respetar⁴. Manuel Villoria Mendieta afirma que “no se trata tanto de rogar a la clase política que incorpore a su conducta principios y reglas éticas derivadas de la propia esencia de la democracia, que también, sino esencialmente de construir sistemas políticos que incentiven la moralidad pública y promover sistemas sociales que sancionen eficazmente la inmoralidad en la actuación política” (2006: 140). De esta manera, frente a la inmoralidad política es necesario pedir una política democrática de mayor calidad que responda tal como dice el mismo Villoria Mendieta “a un temor ante la pérdida de capacidad del sistema político para procesar demandas y dar respuestas coherentes” (2006:146). Es la razón por la cual recientemente la discusión sobre la calidad de la democracia plantea la necesidad de tomar en serio las instituciones para hacer valer la legalidad, las garantías ciudadanas y la justicia (Diamond, Larry and Leonardo Morlino; 2005).

La literatura institucionalista –según Gerardo L. Munck (2004)– ofrece también ideas que deberían incorporarse al debate sobre la calidad de las instituciones democráticas. En este sentido, estas pueden

⁴ Los derechos humanos –al menos los derechos civiles y políticos– son el patrón moral básico de carácter universal y generalizable, patrón que es compatible con la búsqueda individual, privada y razonable del bien.

expresarse mediante dos relaciones distintas. Una, la *relación entre ciudadanos y gobernantes*; y dos, la *relación del gobernante y los funcionarios públicos*. La primera ha sido la preocupación de las investigaciones en esta tradición sobre todo en lo relativo a la rendición de cuentas y a la representación. Como podemos ver, la rendición de cuentas es un concepto fundamental a tomar en consideración cuando asumimos la política democrática de calidad ya que nos plantea el alcance y los diversos sistemas de control del poder. Viéndolo de esta manera, la noción de rendición de cuentas, según Andreas Schedler, “incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (answerability). Por otro lado, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement)” (2004:12). Esta noción nos lleva a definir lo que Guillermo O’Donnell (2002) ha denominado Accountability horizontal y Accountability vertical. Con la horizontal se refiere este autor, a las relaciones de control entre agencias del Estado que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones legales, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden ser calificadas como ilícitas. En otras palabras, nos referimos a un sistema intraestatal de controles. “En la teoría democrática, la expresión paradigmática de una relación horizontal de este tipo es la clásica división de poderes. En teoría los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial se limitan y controlan mutuamente en un sistema balanceado de pesos y contrapesos” (Andreas Schedler; 2004). En otro sentido, la rendición de cuentas vertical se refiere a las relaciones de control de la sociedad hacia el Estado que implica la existencia de controles externos sobre el Poder Público y que describe una relación entre desiguales, entre superiores y subordinados. Este tipo de rendición de cuentas logra expresarse en las democracias representativas por dos vías: la rendición de cuentas electoral y la rendición de cuentas societal o social⁵. Estos dos tipos de accountability o rendición

⁵ La accountability social es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos autores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de estos y activar la operación de agencias horizontales de control (Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz; 2002:32).

de cuentas vertical tienen un sentido complementario. Mientras que el instrumento fundamental de la accountability electoral –representación– que son los partidos políticos, ya no cumple cabalmente la función de control en el sistema político⁶, la accountability social o societal incorpora la esfera pública y la sociedad civil para completar y complementar, más que reemplazar, la accountability de la representación (Andrew Arato; 2002).

En cuanto a la institución de la representación, Adam Przeworski (1998) ha venido señalando que la conexión entre la democracia y la representación se basa en que en democracia los gobiernos son representativos porque son electos. “Si las elecciones son libremente disputadas, si la participación es ilimitada, y si los ciudadanos gozan de libertades políticas, entonces los gobiernos actuarán de acuerdo con el mejor interés del pueblo” (1998:9). De allí –señala el mismo autor–, que la estructura básica de la institución de la representación se pudiera resumir en los siguientes elementos: a.- los mandatarios, aquellos que gobiernan, son electos a través de las elecciones; b.- mientras que los ciudadanos son libres para discutir, criticar y demandar en cualquier circunstancia, no están capacitados para ordenar qué hacer al gobierno; c.- el gobierno se encuentra dividido en órganos separados que pueden controlarse recíprocamente, y está limitado en cuanto a lo que puede hacer, por una Constitución; d.- los gobernantes están sometidos a elecciones periódicas.

La segunda relación vinculada al institucionalismo, la del *gobernante y los funcionarios públicos*, cobra también relevante importancia porque presenta los retos de los funcionarios electos de buscar controlar a la burocracia del Estado en la implementación

⁶ Pese a su importancia en las democracias modernas, este mecanismo encuentra su debilidad de control cuando los gobernantes manipulan en su beneficio la información, generando que esta sea asimétrica. De esta manera, mediante la estrategia de ocultar las políticas impopulares, la persuasión de los votantes y la aceptación de políticas impopulares de parte de los gobernantes, se influye en la opinión pública, reforzando el apoyo político a la hora de rendir cuentas, ya que el poder de los votantes es muy limitado para juzgar el resultado de las mayorías de las políticas del gobierno (José María Maravall, 2003; Adam Przeworski, 1995). Dado a la falla de este mecanismo, Guillermo O’Donnell (2002), sugiere que las acciones de accountability social –particularmente si son vigorosas, sostenidas y obtienen una extensa atención pública– pueden enviar fuertes señales a los políticos que desean ser electos o reelectos.

de las políticas públicas⁷. De allí que el grado de satisfacción de los actores frente a las instituciones políticas y administrativas del Estado constituyen una medida cierta de calidad de la democracia. En el caso latinoamericano, la debilidad de la burocracia ha contribuido a la debilidad del Poder Ejecutivo de los países ya que ha servido más como un recurso privado de los partidos políticos que como actor profesional que responda a una ética pública. Con la práctica del uso de las instituciones para reforzar el poder partidista, las burocracias, haciendo caso a los intereses políticos, dificultan el desarrollo justo de las instituciones, así como la labor de otros actores –partidos de oposición, organizaciones de la sociedad civil– en el fortalecimiento del mismo. Idealmente –dice Adam Pzeworski (2004: 196)–, “lo que uno desearía sería una burocracia que implementara aquellas decisiones tomadas por los políticos pero que están orientadas al interés general, sin llegar a transformarse en un instrumento de aquellos intereses que sean meramente partidarios”. Para ello, debe cumplirse con el principio de la legalidad, así como el apego a las reglas del juego, es decir, aquellas reglas de comportamiento predispuestas por un sistema político para los funcionarios públicos en relación con los ciudadanos⁸.

De esta manera, para que en una democracia esta relación se convierta en una pieza fundamental de sus instituciones, aquella debe tomar una dimensión eminentemente deliberativa que facilite la *accountability social o societal* y la inclusión de la sociedad en las acciones públicas (políticas y decisiones públicas). Por una parte, la *accountability social o societal* se vería “como un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades

políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de estos y activar la operación de agencias horizontales de control” (Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz; 2002:32). Con el control de temas, políticas o funcionarios públicos estos mecanismos sociales pueden supervisar no sólo la legalidad de los procedimientos seguidos por los actores gubernamentales y políticos, sino la producción de servicios de alta calidad, la consulta al público sobre estos servicios y la forma en que se prestarán, así como la implicación del ciudadano en su prestación. Es de esta manera como se le daría sentido a las tres dimensiones de la accountability: la *dimensión de información* ya que por medio de la presión social se obligaría al poder a abrirse a la inspección pública; la *dimensión argumentativa*, en el entendido que por medio de una efectiva y legítima participación ciudadana se forzaría a explicar y justificar las acciones y decisiones gubernamentales y, la *dimensión punitiva*, con lo que se tendría asegurado que el poder gubernamental podría ser supeditado a la amenaza de las sanciones, pero en este caso no formales sino simbólicas.

Por otra parte, la *inclusión de la sociedad en las acciones públicas (políticas públicas y decisiones públicas)* no sería posible sin un impulso de una democracia más allá de la representación. Precizando entonces, podríamos afirmar que la comprensión de la política pública en un contexto de democracia más allá de la representación, nos lleva a detectar los espacios públicos de deliberación. El espacio público lo veríamos entonces como la gama heterogénea y diversa de posibilidades, de visiones, de creencias, de percepciones, de problemáticas y de soluciones donde el diálogo y la deliberación permiten sistematizar en forma legítima acuerdos y consensos para la toma de decisiones públicas. Esta visión nos llevaría a dos cuestiones importantes al hablar de políticas públicas: por un lado, –como dice Jan Kooiman (2004)– a la creación de oportunidades sociales, además de solución de problemas públicos y, por el otro, al incremento del valor público. El valor público se refiere al valor creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones. En una democracia, estos valores son definidos en última instancia por el público usuario. Los valores determinados por las preferencias ciudadanas

⁷ Según Kenneth A. Shepsle y Mark S. Bonchek, “... la actividad de los políticos es la formulación de políticas públicas y los procedimientos constitucionales especifican cómo deben hacerlo; pero, aun las políticas formuladas de acuerdo con las estipulaciones constitucionales más rigurosas, no son la última palabra. Las políticas no se implementan solas. Alguien debe ejercer la autoridad y gastar los recursos otorgados por una ley, y ese “alguien” es el burócrata; sin embargo, si la política que realmente pone en práctica un agente burocrático se aleja de la que formularon sus mandantes políticos, significa un desliz o desviación de la agencia” (2005:354).

⁸ La noción de “juego limpio” de John Rawls (1986) expresa no sólo la obligación de seguir las normas que uno ha aceptado por consenso, sino de que cuando se aceptan los beneficios de su práctica común se tiene la obligación de actuar de acuerdo con ella, cuando le llega la hora de hacerlo, pues habitualmente se considera *inícuo (unfair)* que uno acepte los beneficios de una práctica pero que uno renuncie a hacer lo que le corresponde para mantenerla.

expresadas a través de una variedad de medios y reflejados a través de las decisiones de los políticos electos (Kelly y Muers; 2002).

De esta manera este concepto asume que la gente tiene la capacidad y la libertad para expresar sus preferencias respecto a las actividades y resultados de la Administración Pública. También asume que las Administraciones Públicas tienen la voluntad y la capacidad para acomodar sus objetivos a las preferencias ciudadanas; y más que eso, asume que al entregar el valor público requerido, la gente estará dispuesta a pagar por él con dinero, con el voto, u ofreciendo su tiempo para colaborar con el gobierno. Se trata de una relación transparente entre ciudadano y gobierno cuyo aspecto central es la capacidad de las administraciones para orientar su trabajo hacia lo que más le importa a la gente, y a darles servicios (Guido Bertucci; 2005). Visto así, se necesita que el tipo de liderazgo del gobierno cambie de proveedor autoritario de soluciones que usa su autoridad sólo para la toma de decisiones de la política pública a un gobierno que genere ambientes y contextos en que los ciudadanos hagan frente a los problemas colectivos para decidir juntos sobre lo que ellos quieren hacer (Moore; 1995). En este sentido, expresa el mismo Moore (1995) que la negociación, la deliberación pública y el acuerdo político se convierten en instrumentos necesarios para establecer acuerdos sobre lo que es más valioso para la sociedad en su conjunto. Y es sobre la base del aprendizaje social –idea asociada a la deliberación– y el liderazgo en que las acciones de los ciudadanos pueden inventar soluciones y movilizar acción. “Este aspecto debe ser particularmente importante cuando la “solución” al problema público requiere muchos individuos para inventar sus propias adaptaciones a los problemas reales a los que ellos le hacen frente (Moore; 1995:183).

Así, la gestión política es una herramienta clave que los funcionarios públicos deben manejar para hacer efectivo su trabajo. Pero a su vez esta se pudiera ver muy sensible éticamente; sin embargo, se hace necesario ya que los funcionarios públicos tienen la responsabilidad compartida con otros actores gubernamentales y con los ciudadanos, para decidir qué sería lo más recomendable producir con los recursos públicos. Esto nos lleva a pensar en una gestión donde el desafío ético del liderazgo público es un punto esencial, por lo que el concepto de valor público y de rendición de cuentas (accountability) debe estar presente en los servidores públicos. También la

ética de la deliberación pública se manifiesta cuando el funcionario público establece el marco para que ciudadanos y actores privados y gubernamentales puedan institucionalizar los procedimientos y presupuestos comunicativos, así como la interacción de deliberaciones institucionalizadas con opiniones públicas desarrolladas informalmente⁹.

Es así mismo como se generaría el valor público a través de respuestas a problemas relevantes para los beneficiarios y ciudadanos; la apertura de nuevas oportunidades para generaciones actuales y/o futuras; procesos que construyen ciudadanía, democracia y capital social; y procesos que demuestran el buen uso de recursos públicos expresado en el buen gobierno.

En esta línea, para un gobierno con una ética pública democrática y que genere valor público, son indispensables los diez comportamientos siguientes:

1. El gobernante deberá guiar los destinos de una comunidad de individuos, preferentemente dentro del orden democrático y la prosperidad.
2. Por definición, ningún actor político y funcionario público tiene jamás en sus manos todo el poder por un periodo de tiempo indefinido, ni tiene nunca la oportunidad de ejercerlo sin control ni contrapesos.
3. Sólo donde exista la posibilidad de elegir se puede escoger entre una mayor o menor ética de los comportamientos políticos. La presencia de alternativas de comportamientos éticamente válidas se demuestra justamente con el reconocimiento de la derogación y con la existencia de posibilidades de elección.
4. Que las personas cuenten siempre con la posibilidad constante de aspirar a gobernar en una libre competencia, posiblemente paritaria, transparente y periódica. Un comportamiento no ético es aquel que apunta a la marginación y destrucción de los demás actores, y todos los que reducen el pluralismo.
5. La ética en una sociedad democrática sostiene que es profundamente incorrecto que el dinero influya en la competencia política y en las

⁹ Sanderson (2000) afirma que el aprendizaje de las organizaciones públicas requiere competencia comunicativa o una discusión abierta y de libre argumentación tanto de los funcionarios públicos como del público de las “distorsiones” debido al ejercicio coercitivo del poder y la ideología.

decisiones políticas y públicas. La democracia nace justamente para que los votos y el número cuenten más que el dinero y los recursos.

6. La ciudadanía debe contar con una fuerte creencia en la democracia como un valor en sí mismo.
7. La formación ciudadana implica los valores siguientes: libertad, tolerancia, solidaridad, justicia, prudencia, respeto al orden jurídico, diálogo y deliberación pública.
8. La ciudadanía debe disponer de medios abiertos y eficaces de participación en las políticas públicas de mayor relevancia para la sociedad.
9. La rendición de cuentas de las autoridades a la ciudadanía es una condición democrática.
10. Las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y el gobierno deben estar abiertas al escrutinio público.

A manera de reflexión

A lo largo de esta ponencia fuimos delineando los comportamientos éticos más importantes vinculados con las diferentes visiones de gestión pública. En este caso, la administración pública tradicional, la Nueva Gestión Pública y la gestión pública sustentada en el Valor Público. Se pudo constatar que la ética pública es entendida de manera diferente en las tres visiones de gestión. Mientras que para la administración pública tradicional la ética pública tiene su asidero en la legitimidad de la acción gubernamental emanada sólo de la legalidad y de la intencionalidad de dicha acción y para la NGP son los resultados, producto de decisiones tecnocráticas aisladas de la razón pública, para la visión del Valor Público, la ética pública no está basada sólo en la legalidad, sino en la responsabilidad sobre las consecuencias prácticas que resultan de la acción, legitimada por los hechos y por la capacidad de resolver problemas. Ello nos introduce a diversas posibilidades de acción práctica en la administración pública. Por un lado, las implicaciones del diálogo como conversación estructurada a partir de espacios de conflictos y de participación de actores que disponen de un mínimo de información e interés para hacerlo; por otro lado y como consecuencia, el mejoramiento de la eficiencia y la eficacia dadas las reducciones de la resistencia del entorno como producto de una administración pública interactiva, y, por último, como eje clave y articulador, el mejoramiento del rendimiento institucional enten-

dido como la capacidad de las instituciones públicas de dar respuestas a las necesidades sociales y de ser efectiva en sus actuaciones o interacciones con la sociedad, es decir, los acuerdos y la consecución de objetivos vía intervenciones directas o indirectas para generar las tomas de decisiones. Ello nos lleva a afirmar que la participación de actores diferentes del gobierno y funcionarios públicos en la administración pública, expresadas en la deliberación de la agenda pública y en el nuevo control social de las decisiones públicas, pueden contribuir a un rendimiento institucional en el marco de una legitimidad de la ética pública.

Asistimos entonces a un escenario en el que la legitimidad de la acción gubernamental, del ámbito público y de la ética pública no se deriva sólo de la legalidad ni tampoco sólo de la intencionalidad de dicha acción, sino fundamentalmente de la responsabilidad sobre las consecuencias prácticas que resultan de la acción. La acción pública entonces, enmarcada en una ética basada en la interacción democrática entre actores públicos y no públicos, toma importancia en la administración pública, y en consecuencia, en el análisis e implementación de la política pública, y por supuesto en la tarea del Estado¹⁰. Esta afirmación es central en el debate sobre la legitimidad democrática y la gestión pública¹¹.

De esta manera pues, cuando se plantea el desafío de una reforma política de la Administración Pública en el marco de la ética pública, podríamos asumir, por

¹⁰ El *vacío ético* en los gobiernos o en sus funcionarios se refleja en sus decisiones, en las políticas públicas. Ocurre cuando ellos eligen pensando en los beneficios de los grupos de interés, no en la población. La falta de ética no es una cuestión declarativa, sino que se manifiesta por una desviación de recursos públicos que es injusta y aumenta la desigualdad en la sociedad civil (Rodolfo Arland, 2002).

¹¹ En las décadas del 90 y del 2000 se llevaron procesos como reformas administrativas y de Estado, fortalecimiento democrático, y reformas estructurales de la economía en el marco del impacto de la globalización. Pero a su vez estos procesos fueron poco a poco alterados por revueltas sociales que sobrepasaron las instituciones recientemente construidas. Vale destacar –y es el punto de partida nuestro– que estos aspectos de los procesos de cambio no tocaron los contenidos sustantivos de la democracia –legitimidad de la ética pública– que dieran un sentido más allá de los contenidos procedimentales, fundamentalmente electorales. Ello derivó en crisis de los partidos políticos, mantenimiento de estructuras clientelares, así como el patrimonialismo de la burocracia del Estado que dio como resultado no sólo la baja credibilidad y el desprestigio de las instituciones democráticas claves, tales como los partidos políticos, el poder legislativo, el Estado de derecho, sino también de la legitimidad cada vez más lejana de los consensos para la gobernabilidad democrática (Freddy Mariñez Navarro; 2, 2011).

un lado, como un espacio nuevo de regeneración democrática que se plantee, promueva, apoye y sustente los derechos humanos y, por el otro, por el hecho de que los ciudadanos identifiquen conscientemente aquello que desean o necesitan. En este sentido, las actitudes tanto del funcionario público como de los ciudadanos podrían tener una importancia fundamental para que las prácticas en la gestión pública estén sujetas al marco de la legalidad, y también para que los servicios públicos suministrados por el Estado a los ciudadanos se lleven a cabo con efectividad, eficacia, transparencia y rendición de cuentas.

El análisis ético de estas tres visiones de gestión-administración pública nos lleva a ver cuatro deseos clave. Uno, que se redistribuyan adecuadamente las rentas y las cargas y beneficios colectivos; dos, que este proceso de redistribución se realice con calidad, es decir con eficacia, efectividad y eficiencia; el tercero está relacionado con que las actuaciones públicas se ajusten a la ley, y el cuarto con la responsabilidad de los resultados e impactos. La concreción de estos deseos va a depender del proyecto ético de gestión pública a implementarse.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aberbach, Joel y Rockmann, Bert. 1999. "Reinventar el Gobierno: problemas y perspectivas". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. 15, INAP, mayo/agosto.
- Aguilar Villanueva, Luis F. 2007. *El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza*. XII Congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y Administración Pública. República Dominicana, 30 octubre - 2 de noviembre.
- Arland, Rodolfo. 2002. *Ética o corrupción. Dilema del nuevo milenio*. Fundación Estado y Sociedad. Documento de trabajo No. 3. Argentina: Serie Transparencia. Mendoza.
- Arato, Andrew. 2002. "Accountability y sociedad civil". En Enrique Peruzzotti y Catalia Smulovitz *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias Latinoamericanas*. Argentina: Tema Grupo Editorial SRL.
- Arellano, David y Enrique Cabrero. 2005. "La nueva gestión pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público". *Gestión y Política Pública* XIV(3): 599-618.
- Aucon, P. 1990. "Administrative Reform in public management: Paradigms, principles, paradox and pendulums". *Governance International Journal of Policy and Administration* 3(2).
- Barzelay, Michael y Babak J. Armajani. 2000. *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bertucci, Guido. 2005. "Gobierno digital y valor público". En *Política Digital. Innovación*.
- Bobbio, Norberto. 2008. *El futuro de la democracia*. Quinta reimpresión. México: Fondo de Cultura Económica.
- Burdeau, Georges. 1992. *L'Etat*, éditions du Seuil, París.
- Cunnil Grau et ál. *Política y gestión pública*. CLAD. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Deutsch, Karl. W. 1993. *Política y gobierno*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Diamond, Larry and Leonardo Morlino. 2005. *Assessing the quality of democracy*. The Johns Hopkins University Press.
- Halligan, J. 1997. New public sector models: reforme in Australia and New Zealand. In Lane, J. (ed.) *Public sector reforme: rationale, trends and problems*. London, Sage.
- Henry, Nicholas L. 2001. "La raíz y las ramas: peripecias de la Administración pública hacia el futuro". En Naomi B. Lynn y Aaronm Wildavsky. (Comp.) *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Herring, E. Pendleton. 1999. La administración pública y el interés público. En Shafritz, Jay M. y Albert C. Hyde. *Clásicos de la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hood, Christopher. 1991. "A Public Management for All Seasons". *Public Administration* 69(1).
- Easton, David. 1997. *Enfoque sobre teoría política*. Argentina: Amorrortu Editores.
- _____. 1965. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Frederickson, H. George. 2005. "Public Ethics and New Managerialism: An Axiomatic Theory". In H. George Frederickson and Richard K. Ghere. Editors) *Ethics in Public Management*. M.E. Sharpe, New York.
- Kelly, G., Mulgan, G., Muers, S. 2002. "Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform", *Discussion paper prepared by the Cabinet Office Strategy Unit*, United Kingdom.
- Kooiman, Jan. 2004. "Gobernar en gobernanza" *Revista Instituciones y desarrollo* No. 16 (171-194), Barcelona, 2004. www.iigov.org (Consultado, 29-3-2008).
- Luhmann; Niklas. 1998. *Teoría de los Sistemas Sociales*. México: Universidad Iberoamericana.
- _____. 2006. *Sociología del riesgo*. México: Universidad Iberoamericana.
- Maesschalk, J. 2004. Approaches to Ethics Management in the Public Sector. A Proposed Extension of the Compliance-Integrity Continuum. *Public Integrity* 7(1): 21-42.
- Maravall, José María. 2003. *El control de los políticos*. Madrid: Taurus.
- Mariñez Navarro, Freddy. 2011. *Legitimidad democrática para la inclusión ciudadana*. 12 Ed. Foro de Biarritz, Santo Domingo, República Dominicana.
- Mayntz, Renate. 2001. "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". *Revista del Clad Reforma del Estado y Democracia*. No. 21 (oct.). (1-8).
- Moore, Mark H. 1995. *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Harvard University Press, Cambridge, Massachussets.
- Munck, Gerardo L. 2004. "La política democrática en América Latina: contribución desde una perspectiva institucional". *Política y gobierno* XI(2).
- Nozick, R. 1974. *Anarchy, State, and Utopia*. New York: Basic Books.
- O'Donnell, Guillermo. 2002. Acerca de varias *accountabilities* y sus interrelaciones. En Enrique Peruzzotti y Catalia Smulovitz *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*. Argentina: Tema Grupo Editorial SRL.
- OECD. 1998. *Principles for managing ethics in the public service*. Recommendation.
- Osborne, David y Ted Gaebler. 1997. *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. España: Paidós Editores.
- Pasquino, Gianfranco. 2000. *La democracia exigente*. España: Alianza Editorial.
- Peces-Barba, Gregorio. 2004. *Ética, poder y derecho. Reflexiones ante el fin de siglo*. México: Editorial Fontamara.
- Peters, Guy B. 2006. Democracia y administración pública. Una conexión emergente. *Administración & Ciudadanía* 1: 29-46.
- _____. 2003. La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro? *Revista del CLAD reforma y democracia* 27: 1-13.

- _____. 2001. *The future of governing*. Second edition revised. University Press of Kansas.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz. 2002. Accountability social: la otra cara del control. En Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz. *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Argentina: Tema Grupo Editorial SRL.
- Pierre, J. 1995. (Ed.) *Bureaucracy in the Modern State: an introduction to comparative public administration*. Aldershot, Edward Elgar.
- Przeworski, Adam. 1995. *Democracia y mercados*. Cambridge University Press.
- _____. 1998. Democracia y participación. *Revista CLAD Reforma y Democracia*. 10.
- _____. 2004. *Política y Administración Pública*. En Luis Carlos Bresser-Pereira, Nuria.
- PUMA. s. f. *Policy Brief* No. 4.
- Rainey, Hal G. 2003. *Understanding and Managing Public organizations*. Third Edition. Jossey-Bass publishers, USA.
- Rawls, John. 1986. *La justicia como equidad. Materiales para una teoría de la justicia*. Madrid: Tecnos.
- Sanderson, I. 2000. "Evaluation in Complex Policy Systems". *Evaluación* 6(4): 433-454.
- Shafritz, Jay M. and Albert C. Hyde. 1999. *Clásicos de la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica. Universidad Autónoma de Campeche.
- Shepsle, Kenneth A., y Mark S. Bonchek. 2005. *Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*. México: Taurus-CIDE.
- Schedler, Andreas. 2004. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).
- Shore, C. & Wright, S. 2000. Coercitive accountability: The rise of audit cultura in higher education. In M. Strathern (ed.) *Audit Cultures*, London: Routledge.
- Thöenig, Jean-Claude.. 1997. Política Pública y Acción Pública. *Gestión y política pública* VI(1).
- _____. 2005. "Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique". Paru dans D. Filatre et G. de Teressac (coord.) *Les dynamiques intermédiaires au coeur de l'action publique*. Toulouse, 2005.
- Villoria Mendieta, Manuel. 2006. *La corrupción política*. España: Editorial Síntesis.
- Weber, Max. 1997. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- _____. 1998. *El político y el científico*. México: Colofón, S.A.
- Wilson, Woodrow. 2005. [1887]. El estudio de la administración. <http://www.inep.org>. *Political Science Quarterly* II(2).

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Maríñez Navarro, Freddy. 2011. "Reflexiones sobre las éticas en la gestión pública". <i>Administración & Desarrollo</i> 39(54): 85-98.	Maríñez Navarro, F. (2011). Reflexiones sobre las éticas en la gestión pública. <i>Administración & Desarrollo</i> , 39(54), 85-98.	Maríñez Navarro, F. "Reflexiones sobre las éticas en la gestión pública". <i>Administración & Desarrollo</i> 39.54 (2011): 85-98.

resumen

Tomando en cuenta aportaciones recientes realizadas por académicos reputados, tales como M. Howlett, B. Cashore, G. Capano y J. Real-Dato, este documento busca abordar las convergencias y disparidades del desarrollo teórico sobre el cambio y la dinámica de las políticas públicas, a fin de ofrecer una revisión de medio término. Nuestro interés no obstante es doble: poner sobre la mesa este tema, tan importante como incipientemente tratado en la literatura en lengua castellana, y proponer una integración tipológica sobre los elementos constitutivos o dimensiones de las políticas públicas a fin de determinar qué cambia cuando cambia una política, y avanzar con ello en el debate sobre el llamado "problema de la variable dependiente".

Palabras clave: Teorías en políticas públicas, cambio de las políticas, análisis de políticas, proceso de las políticas.

abstract

Convergences and disparities in policy change theories: a midterm review and a typological integration proposal.

This article offers a midterm review based on recent contributions made by renowned authors academics such as M. Howlett, B. Cashore, G. Capano and J. Real-Dato to deal with theoretical development-related convergence and disparity regarding public policy change and its dynamics. Interest in such matter lies in raising awareness about such an important topic which is dealt with so lightly in literature published in Spanish, and proposing typological integration regarding public policy's constitutive elements or dimensions for determining what changes when policy becomes changed and using it to advance debate about the so-called "dependent variable problem".

Key words: Public policy theory, policy change, policy analysis, policy making.

resumo

Convergências e disparidades nas teorias sobre a mudança das políticas públicas: uma revisão preliminar e uma proposta de integração tipológica

Levando em conta aportes recentes realizados por reconhecidos académicos, como M. Howlett, B. Cashore, G. Capano e J. Real-Dato, este documento visa abranger as convergências e disparidades do desenvolvimento teórico sobre as mudanças e o dinamismo das políticas públicas, a fim de oferecer uma revisão de meio termo. Nosso interesse, no entanto é duplo: evidenciar este tema tão importante e tão pouco tratado na literatura da língua castelhana, assim como propor uma integração tipológica sobre os elementos que constituem ou dimensionam as políticas públicas, visando determinar o que muda e quando muda uma política, avançando assim no debate sobre o chamado "problema de variável dependente".

Palavras chave: Teorias em políticas públicas, mudança nas políticas, análise de políticas, processo nas políticas.

Recibido: junio de 2011 / Aprobado: octubre de 2011

CORREO IMPRESO: C/Síroco, 8 1-B - 28223, Pozuelo de Alarcón, Madrid, España.

Cruz-Rubio, César Nicandro. 2011. "Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica". *Administración & Desarrollo* 39(54): 99-118.

Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica

CÉSAR NICANDRO CRUZ-RUBIO*

All policy is policy change (Hogwood & Peters, 1983) reza un libro clásico en políticas públicas, toda política *es* y *está* en cambio. Desde sus orígenes, los esfuerzos de desarrollo teórico en política pública han dado cuenta de varias tipologías (clasificaciones) para explicar los tipos de cambio y las características de las formas de cambio identificadas, y los varios enfoques (modelos, teorías y mecanismos) para explicar cómo ocurre el cambio. Como fenómeno en movimiento, toda política pública es dinámica, y por tanto el cambio es una característica inmanente e inexorable (Capano & Howlett, 2009b). De hecho, "comprender por qué, cuándo y cómo las políticas públicas cambian (o no) es uno de los problemas de investigación centrales de las ciencias de las políticas" (Stewart, 2006); por ello el cambio es una de las dimensiones clave del desarrollo teórico en el campo (Schlager, 2007).

Tomando en cuenta no a todas, pero sí a varias de las teorías más importantes que pueden ser usadas para la explicación del cambio de las políticas públicas¹, nuestro trabajo tiene una orientación doble:

¹ Existe una gran cantidad de modelos y enfoques teóricos con aplicabilidad directa al estudio del cambio de las políticas públicas. Algunos provienen de la ciencia política y de los estudios en organizaciones, mientras otros provienen de otros frentes disciplinares como la Economía, la Sociología o la Antropología. Por ello (y dados el alcance y orientación de este trabajo) hay teorías y enfoques no abordados, como podrían ser, por nombrar algunos, el enfoque de redes políticas (policy networks), las teorías basadas en procesos globales de difusión de las políticas (Dobbin, Simmons, & Garrett, 2007), o los llamados modelos de innovación y difusión (Berry & Berry, 2007), el modelo de los actores con poder de veto (Köning, Tsebelis, & Debus, 2010; Tsebelis, 1995), la propuesta de teoría evolucionista para el estudio del cambio de las políticas (John, 2003), además

* Investigador Asociado. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP). Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. España.
CORREO-E: cesar.cruz.rubio@gigapp.org

por un lado busca abordar y reflexionar (apartados 1 y 2) sobre los avances teóricos y retos sobre la dinámica de las políticas públicas dada su naturaleza y particularidades. Su realización pretende hacer eco de aportaciones hechas por algunos académicos reputados durante la recta final de la pasada década, fundamentalmente aquellas realizadas por M. Howlett, B. Cashore, G. Capano (Capano & Howlett, 2008, 2009b; Howlett & Cashore, 2007, 2009) y J. Real-Dato (Real-Dato, 2009a, 2009b), en su afán por reordenar y reorientar en la teoría, metodología y bases epistemológicas este subcampo². En este sentido el nuestro debe entenderse como un reabordaje de tan sustanciales aportaciones antes que un esfuerzo de hechura propio, haciendo hincapié en algunas aportaciones hechas en el concierto de los países de lengua castellana.

Se abordarán el estado de la cuestión y de la discusión teórica relacionada con el cambio de las políticas públicas, los avances en la teoría y las convergencias identificadas (sobre el modelo del individuo, el papel de las ideas y la unidad de análisis predominante), dando acaso preeminencia a aquellos enfoques teóricos específicamente diseñados para el estudio del proceso de las políticas públicas y la dinámica de las políticas. Tocaremos las disparidades en las teorías sobre el cambio, basándonos en las diferencias en los enfoques teóricos dominantes y en las estrategias y metodologías para estudiarlo. Abordaremos los retos de desarrollo en el futuro inmediato haciendo referencia a algunas discusiones relevantes, sobre todo aquellas relacionadas con las estrategias de pluralismo epistemológico y metodológico frente al desarrollo de los enfoques sintéticos y del problema persistente del carácter contextual de este campo de estudios (apartados 3 y 4).

Por otro lado, y siguiendo la estela de J. Real-Dato, los pasos siguientes (apartados 5 y 6) se orientan a proponer una tipología integrada de elementos constitutivos de las políticas, combinando la taxonomía propuesta de M. Howlett y B. Cashore y los elementos constitutivos de los diseños de políticas (*policy designs*) del enfoque de construcción social propuesto por H. Ingram y A. Schneider, a fin de avanzar en el

debate sobre un asunto metodológico fundamental: la determinación de la variable dependiente.

El trabajo concluye con unas reflexiones finales identificando las tareas y retos a los que se enfrenta esta propuesta de integración tipológica de cara al futuro.

1. Avances y convergencias teóricas sobre la dinámica de las políticas públicas

Desde sus inicios, los desarrollos teóricos en políticas públicas han estado determinados por la perspectiva o modelo procesal, que aun cuando llevó a un vertiginoso crecimiento conceptual y teórico en el campo y a desarrollos especializados sobre cada fase del proceso de las políticas –desde los estudios de la agenda, la implementación hasta la terminación– (De León, 1999)³, también limitó el avance de este campo de estudios.

Al entender mayormente las políticas públicas como *decisiones (policies as decisions)* y el proceso de las políticas como el *proceso de toma de decisiones (policy process as decision-making process)*, el estudio de las políticas públicas se circunscribió bajo esta perspectiva al cómo y al porqué del proceso de toma de decisiones, lo que limitó de forma importante su estudio. Vinculado al estudio del cambio, esta tendencia orilló a reforzar el debate sobre la (falsa) dicotomía entre incrementalismo vs. racionalidad (Smith & May, 1993). Así pues, el incrementalismo y los ajustes partidarios fueron durante mucho tiempo la respuesta persistente que desde la ciencia política se dio sobre cómo ocurría el cambio, en contraposición a la racionalidad instrumental y los enfoques basados en el análisis tradicional de políticas públicas. El cambio de las políticas no podía más que explicarse desde el proceso de toma de decisiones, y como consecuencia de ajustes partidarios, paso a paso, en entornos de racionalidad limitada caracterizados por la escasez de tiempo e información (Lindblom, 1996a, 1996b).

Desde 1988, el desarrollo inicial del marco de coaliciones promotoras (*advocacy coalition framework*

de algunos otros acercamientos con origen en las diversas corrientes institucionalistas.

² En un esfuerzo previo realizado por el autor se destaca en clave cronológica el paso de los acercamientos basados en las llamadas antigua y nueva ortodoxia, a fin de identificar las diversas taxonomías (tipologías) sobre el cambio halladas en la literatura (Cruz-Rubio, 2010).

³ Para una clásica recopilación y abordaje introductorio de este maremagnum teórico disponible en lengua castellana, véanse también las compilaciones y estudios introductorios de Aguilar Villanueva (Aguilar Villanueva, 1996a, 1996b).

(ACF), por sus siglas en inglés)⁴ se derivó de sendas críticas al modelo procesal⁵, y con este se identificaron tres tipos distintos de cambio de las políticas públicas, basados en la transformación del sistema de creencias que definen a las coaliciones. Este modelo tripartito fue retomado –aunque con distinto sustento y marco teórico– por P. Hall (Hall, 1993), quien, adaptando las aportaciones de T. Kuhn (Kuhn, 1970) sobre la historia de las revoluciones científicas, ofreció la identificación de los tres órdenes de cambio de las políticas y, asociada a ella, las formas más comunes de cambio, del cambio paradigmático y del aprendizaje. Este avance ha influido en las explicaciones sobre el cambio sustantivo defendido por las teorías sintéticas ahora dominantes, y con ello en el establecimiento y reforzamiento del actual paradigma –llamado “neoincremental homeostático”– (Howlett & Cashore, 2009), dentro del cual estamos insertos a la fecha. A juicio de P. Hall:

(...) la referencia a Kuhn nos permite localizar los distintos tipos de cambio de las políticas vinculados unos con otros. Los cambios de primer y segundo orden pueden ser vistos como casos normales en la hechura de las políticas, como un proceso que ajusta la política sin confrontar los términos subyacentes de un paradigma de política dado, algo así como “la ciencia normal”. El cambio de tercer orden, por el contrario, refleja un proceso muy distinto, marcado por cambios radicales en los términos generales del discurso de la política asociado con un “ajuste paradigmático” (...) el proceso de cambio de las políticas de primer orden se acerca al incrementalismo, la satisfacción (*satisficing*) y la toma de decisiones rutinaria (...) Los cambios de segundo orden y el desarrollo de nuevos instrumentos de la política se mueven un paso adelante en dirección a la acción estratégica (Hall, 1993:279-80).

Bajo este paradigma se enfatiza en que hay una *expectativa generalizada* de: a) un conjunto típico de procesos de estabilidad o de institucionalización por

dependencia del trayecto (*path dependency*) en las deliberaciones sobre las políticas; b) la expectativa de ocurrencia de un patrón típico de cambio de las políticas –equilibrio interrumpido– que resulta del rompimiento de un monopolio de política previamente institucionalizado; y c) la explicación típica de por qué esto ocurre, es decir, de la alteración de las creencias del subsistema debido usualmente a algún tipo de perturbación societal (Howlett & Cashore, 2007, 2009).

Siendo consecuentes con las seminales aportaciones de C. Lindblom, P. Sabatier & H. Jenkins-Smith y P. Hall, los marcos sintéticos ofrecen explicaciones más bien similares respecto de los tipos de motores o eventos identificados (de naturaleza exógena) y que dan paso al cambio sustantivo (Schlager, 2007). Este es el caso de:

- a. El marco ACF antes señalado (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Sabatier & Weible, 2007), cuyo desarrollo se ha centrado en los subsistemas de políticas, a fin de explicar el aprendizaje y el cambio por vía de la lucha entre coaliciones por dar prevalencia a su sistema de creencias;
- b. El enfoque de corrientes múltiples o ventanas de oportunidad –en adelante MS– (Kingdon, 1984; Zahariadis, 2007) basado en la adaptación del modelo *garbage can* para el estudio de las organizaciones; y
- c. La teoría del equilibrio interrumpido –en adelante PE– (B. D. Jones & Baumgartner, 2005; True, Jones, & Baumgartner, 2007), centrada en la explicación de largos períodos de estabilidad y cambio incremental seguidos de abruptos cambios ocasionados por el rompimiento del monopolio de la política, debido a factores exógenos.

Dominadas por este paradigma, estas teorías (llamadas también teorías sintéticas) cuentan con unos denominadores comunes, que han sido en muchos casos el resultado de mejoras, adaptaciones y ejercicios de convergencia teórica realizados con posterioridad a la aportación antes citada de P. Sabatier y P. Hall. Dichos denominadores comunes son tres:

- *El modelo del individuo*: se acoge con preferencia como modelo del individuo el de racionalidad limitada, con limitaciones no solo temporales y cognitivas, sino también en su capacidad de procesamiento de información. Con algunas variaciones, este es el caso de la teoría PE, del ACF y del enfoque de redes políticas. En concordancia con la teoría PE y con la teoría de la política de

⁴ En adelante esta y las demás siglas referidos a los enfoques teóricos que se ofrecen se corresponden con los acrónimos de la denominación en inglés, y que están aceptadas en la literatura especializada.

⁵ Según las cuales este modelo: a) no puede ser considerado estrictamente como un modelo causal; b) no proporciona una base clara para probar las hipótesis empíricas; c) padece una imprecisión descriptiva; d) sufre de un enfoque legalista, de arriba abajo; y e) subraya inadecuadamente el ciclo de las políticas como una unidad de análisis (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994; Sabatier, 1988, 1991; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993).

la atención –en adelante POA– (B. D. Jones & Baumgartner, 2005), y debido a mejoras posteriores a su confección inicial, el enfoque MS se ha acogido a este modelo del individuo (Zahariadis, 2007).

- *Ideas*: dan un papel importante o preponderante a las ideas (los paradigmas de políticas, los sistemas de creencias, las *policy images*) y a la exitosa difusión de estas como medio para explicar la modificación de las expectativas de los actores políticos o miembros de coaliciones, así como en la promoción del cambio. Este es el caso de los enfoques PE-POA, ACF y MS.
- *Unidad de análisis*: aún y con las debilidades identificadas (Jochim & May, 2009, 2010; M. D. Jones & Jenkins-Smith, 2009), se asume el subsistema de política (*policy subsystem*) como una unidad de análisis predominante, como lo hacen el ACF, la teoría PE y el enfoque de redes de políticas (con algunas variaciones). Esta unidad de análisis es también aplicable en el uso del enfoque MS.

De forma periférica a este desarrollo teórico, pero sustantiva y dominante en el estudio en políticas públicas en general, se encuentra el marco de análisis y desarrollo institucional –en adelante IAD– (Ostrom, 1991, 2007, 2011), que dada su concepción teórica de las políticas como reglas e instituciones (*policies as institutions*) y de su identificación de los niveles de acción ha permitido la explicación de la estabilidad, del cambio incremental (niveles operativo e instrumental) y sustantivo (niveles constitucional y metaconstitucional) se ha consolidado como un marco muy certero en la explicación de la persistencia y la estabilidad institucionales (Schlager, 2007).

Más recientemente (menos enfrascados en las explicaciones teóricas y más en la dinámica y patrones internos del cambio), el desarrollo teórico ha encontrado también puntos de convergencia al buscar e identificar los subprocesos o *mecanismos* mediante los cuales opera la dinámica de las políticas.

Además de destacar en clave sintética subprocesos comunes asociados a la atención, al proceso de toma de decisiones, a la construcción de narrativas o la selección de alternativas en la formulación, los autores han coincidido en una cuestión crucial: aunque teórica y analíticamente es posible separarlos, la estabilidad y el cambio de las políticas son fenómenos inseparables. Se trata de dos caras de la misma moneda (B. D. Jones & Baumgartner, 2005; Linder, 2003;

Olsen, 2008; Rayner, 2009) y donde “demasiado a menudo, estos dos elementos del desarrollo de las políticas han sido considerados por separado, pero dado que la política pública es un fenómeno continuo, tanto la estabilidad como el cambio constantemente coexisten” (Capano & Howlett, 2009a).

Se puede decir que en el estudio del cambio de las políticas, una tendencia se ha dirigido al desarrollo e identificación de mecanismos o elementos que permiten a los actores interactuar y empujar sus agendas, ideas e intereses, basados en las opciones teóricas que cada enfoque enfatiza. Otra tendencia se ha dirigido a analizar y teorizar sobre dimensiones o esferas específicas del cambio, identificando por ejemplo el papel de los actores clave en la aprobación de las políticas –*veto player model-theory* (Köning et ál., 2010; Tsebelis, 1995), o analizando aspectos específicos del cambio– como el papel del liderazgo como empresa colectiva (Capano, 2009a), el problema de los valores en conflicto (Stewart, 2006) de la capacidad emprendedora (Mintrom & Norman, 2009) o del conocimiento de la política (producto del análisis y de la evaluación) como fuente del cambio (James & Jorgensen, 2009). La interconexión teórica ha sido en algunos casos fructífera, tal vez debido a que se identifican en común fuerzas tanto exógenas como endógenas al subsistema de la política como motores del cambio (aunque las llamadas vías críticas del cambio y *causal drivers* sean en esencia distintos) y a que las distintas formas o subprocesos identificados de acción –llámense *estrategias de contracción del conflicto* (Baumgartner & Jones, 1993; Schattschneider, 1960), *estrategias narrativas políticas* (McBeth, Shahanan, Arnell, & Hathaway, 2007), *patrones críticos de cambio* asociados a los *recursos de las coaliciones* (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Sabatier & Weible, 2007), o *estrategias para influir en la selección* (Kingdon, 1984; Zahariadis, 2007), o los *mecanismos de estabilidad y cambio* (Real-Dato, 2009a) identificables– buscan lo mismo: definir y comprender los patrones gracias a los cuales los actores políticos interactúan en el proceso de las políticas públicas, a fin de lograr sus objetivos dentro del citado proceso e influir en la dinámica de las políticas.

2. Desacuerdos y disparidades

No obstante las importantes convergencias antes citadas, es la diversidad de perspectivas la norma, las cuales dibujan un complejo “paisaje teórico” (Schlager, 1997, 2007) caracterizado por

(...) islas montañosas de estructura teórica, mezcladas (y ocasionalmente adheridas) a colinas de conceptos y métodos compartidos, y trabajo empírico, todo lo cual está rodeado por océanos de trabajo descriptivo no adherido a ninguna montaña teórica. Es un paisaje ricamente texturizado, con formaciones tanto caprichosas como dispares, y con extensiones áridas. Es un paisaje en constante cambio, donde las colinas empujan a las montañas y cambian su forma, donde los desgastes y corrimientos de tierras construyen y reestructuran colinas, y nuevas zonas áridas aparecen (Schlager, 1997).

Respecto del cambio de las políticas, actualmente sí puede hablarse de un paradigma dominante, pero no puede hablarse de paradigmas que a la manera de las revoluciones paradigmáticas descritas por Kuhn⁶ compitan por prevalecer, pues no hay otro paradigma que para la explicación del cambio coexista con el paradigma neoincremental homeostático antes referido.

La situación actual da cuenta de que los acercamientos teóricos existentes sobre el proceso de las políticas *ni hablan de lo mismo* cuando se habla de *políticas públicas*⁷ ni hablan de lo mismo cuando se habla del *cambio de las políticas* (Real-Dato, 2009a) (Howlett & Cashore, 2007). Dado el énfasis teórico, diferentes acercamientos se centran en *diferentes dimensiones* del proceso de cambio, destacando una dimensión pero ignorando otras (John, 2003; Wilson, 2000), no hablando de lo mismo cuando el cambio ocurre, es decir, qué y cómo se cambia cuando cambian las políticas (Real-Dato, 2009a, 2009b).

El desarrollo teórico actual da cuenta de tales disparidades, las cuales están asociadas íntimamente con

la definición dada de política pública (es decir, qué se entiende por política pública) y con los componentes de las políticas identificados (es decir, qué elementos o componentes constituyen a una política pública) y que están implícitos dentro del marco teórico de referencia: se trata del problema de la variable dependiente (Howlett & Cashore, 2007, 2009).

Por ejemplo, enfatizando en el papel de las instituciones (políticas públicas) como reglas y acuerdos, el marco IAD recalca que el cambio es predominantemente incremental, que la acción colectiva se define por individuos y grupos que compiten en el espacio público para mejorar posiciones en el marco de reglas y acuerdos institucionales, y donde el cambio institucional o sustantivo ocurre por la alteración de estas reglas o acuerdos al nivel constitucional o metaconstitucional y que definen dicha acción colectiva (Ostrom, 1999, 2007).

Dando preeminencia a la dimensión ideacional, el marco de coaliciones promotoras ACF destaca que el cambio sustantivo surge como consecuencia de la modificación del sistema de creencias en la coalición dominante, dada la lucha política por asumir posiciones de dominio y de influir en las decisiones políticas dentro del subsistema (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Sabatier & Weible, 2007).

Destacando la dimensión estructural y la ambigüedad como norma, el enfoque de corrientes múltiples MS sostiene que el cambio en las políticas surge por la apertura de las ventanas de oportunidad, que ocurre gracias al acoplamiento temporal no planificado de las corrientes (*streams*) que permite a los actores el uso de las estrategias de manipulación política para influir en la agenda y en la selección (Kingdon, 1984; Zahariadis, 1999, 2007).

Centrados también en la conformación de la agenda, pero no en la estructura, sino en la sobrecarga y el procesamiento desproporcionado de la información por parte de los actores, la teoría del equilibrio interrumpido (PE) afirma que el cambio surge por la transformación de la imagen política (*policy image*) y del paso de los asuntos de la agenda subsistémica a la agenda macropolítica a través del cambio en el modo de procesamiento de la información, donde la política del subsistema es la política del procesamiento de la información en paralelo, de la estabilidad y el cambio incremental, y cuando los asuntos pasan de la agenda subsistémica a la agenda macropolítica, los asuntos suben la escala jurisdiccional, la información se

⁶ Aunque a juicio de E. Schlager sí puede hablarse de que son dos los marcos teóricos que cuentan actualmente con un nivel de desarrollo superior frente a los demás (Schlager, 2007): el marco de análisis y desarrollo institucional (IAD) y el marco de coaliciones promotoras (ACF). Cada uno de estos marcos defiende perspectivas distintas sobre la dinámica de las políticas, pero ello no ha generado una confrontación o competición "kuhniana".

⁷ Un libro clásico que aborda la complejidad en la definición de política pública es el libro de Hogwood y Gunn (Hogwood & Gunn, 1984). Un trabajo más reciente que recoge la gran variedad de definiciones en la literatura sobre el concepto de política pública es (Velasques Gabilanes, 2009), realizado con la finalidad de proponer una definición sintética según la cual una política pública es "... un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener".

procesa en serie y ocurren los verdaderos cambios (B. D. Jones & Baumgartner, 2005; True et ál., 2007).

Aunque consustancial al desarrollo y uso de teorías⁸, el hecho de no contar con una base común para definir la variable dependiente, sin duda, supone un problema no menor asociado al diverso desarrollo teórico en esta área de estudios, con consecuencias importantes en los estudios comparativos y que influye negativamente en la adecuada acumulación de conocimiento (Howlett & Cashore, 2007, 2009)⁹. Con nuestra propuesta retomaremos tan importante cuestión.

3. Síntesis teórica o el uso de múltiples perspectivas

Ante las convergencias identificadas, parece que el futuro de las teorías sobre el proceso de las políticas públicas (y específicamente para el estudio del cambio de las políticas públicas) es la síntesis. Los modelos sintéticos aglutinan la bibliografía, permiten el diálogo teórico y llegan incluso a permitir la interconexión entre corrientes epistemológicas. Nuevos y específicos acercamientos del cambio de las políticas buscan también sintetizar esta literatura. No es casual que dos modelos específicos recientes para explicar el cambio de las políticas —el de regímenes de política pública (Wilson, 2000, 2006) y el de mecanismos de estabilidad y cambio, en adelante MPSC (Real-Dato, 2009a, 2009b)— sean producto de una *síntesis* en el uso combinado de las teorías ACF y PE e incluso del IAD. La propuesta no consolidada de teoría evolucionista de P. John (John, 1999, 2003) también es un esfuerzo de síntesis del pensamiento evolucionista inserto dentro de las citadas teorías, a fin conformar una teoría general del cambio de las políticas.

⁸ Este hecho es consustancial al desarrollo y al uso de teorías, pues sencillamente el investigador no puede buscar y ver todo. Las teorías dicen al investigador qué buscar, esto es, qué factores pueden ser más importantes que otros, y qué otros pueden ser ignorados sin mayores consecuencias (Sabatier, 2007). Más allá de la adecuada aclaración de D. Torgerson sobre el carácter contextual del análisis de políticas (Torgerson, 1985), es lugar común el hecho de que teorizar en políticas públicas implica partir de visiones parciales, a fin de generar teorías o marcos de análisis especializados (aunque incompletos), y donde pareciera argumentarse que las teorías del todo son en el fondo teorías de nada.

⁹ Adicionalmente, una gran cantidad de estudios sobre el cambio de las políticas sin un anclaje teórico establecido (y que mayormente equiparan conceptualmente programas con políticas públicas) se centra en la dimensión operativa, organizativa, gerencial o de diseño programático; reducen el estudio de las políticas a un ejercicio descriptivo sin más intención que contar un proceso, un antes y un después.

En contraste, hay quien propone descubrir la teoría más promisoría para la investigación futura, y sobre esta desarrollar todo o gran parte del trabajo de construcción y refinamiento teórico, así como, bajo el cobijo de esta teoría, hacer un trabajo agudo de selección de estudios de caso que atiendan a preguntas de investigación clave (Meier, 2009). Evidentemente, identificar esta teoría pasa por contrastar y descartar, así como mejorar el papel y alcances de aquellas posicionadas, siendo una estrategia muy viable para hacerlo el realizar ejercicios de interconexión teórica.

De acuerdo con P. Cairney existen al menos tres formas distintas de aplicación exitosa de múltiples teorías (las dos primeras asumen que la complementariedad teórica es posible y necesaria):

1. *Síntesis teórica*: se pueden producir híbridos combinando los méritos de una o más teorías o modelos —como es el caso del MS, PE y el ACF— o los modelos para explicar el cambio de las políticas de los regímenes de política pública y el modelo MPSC.
2. *El uso simultáneo de múltiples lentes conceptuales o teóricos*. Una combinación de teorías que pueda ofrecer un paisaje más completo¹⁰.
3. *La crítica y análisis de las contradicciones* (antes que la complementariedad) dentro de los modelos teóricos (Cairney, 2009b).

El debate sobre el uso de múltiples perspectivas teóricas orientadas al pluralismo epistemológico y metodológico se abre paso. En el desarrollo teórico sobre el cambio de las políticas también se ha originado la no trivial discusión sobre la imposibilidad de lograr concebir un “marco universal” para el análisis de la dinámica de las políticas públicas y del proceso de las políticas (Capano, 2009b), así como pertinencia del uso del pluralismo metodológico como aquel propuesto por Feyerabend (Feyerabend, 1975) como aproximación alternativa nada descartable para la investigación y la enseñanza en políticas públicas. Las propuestas de pluralismo metodológico para el estudio del cambio de las políticas las enarbolan autores como P. Cairney (Cairney, 2007, 2009a, 2009b) o como J. Rayner (Rayner, 2009), habiendo en el contexto latinoamericano una reflexión propia

¹⁰ Nos referimos aquí a la conformación de modelos o enfoques híbridos y de naturaleza poliheurística (agradezco a revisor anónimo esta atinada observación).

que advierte desde el problema de la epistemología A. Roth (Roth-Deubel, 2007, 2008).

Los acercamientos basados en el uso de múltiples lentes conceptuales instan a mejorar el quehacer científico mediante el previo reconocimiento de la imposibilidad de lograr un mejor y único marco, y de la necesidad de lograr identificar *en contexto* el mejor marco analítico y teórico para cada momento o aspecto específico del cambio de las políticas. No se renuncia a la científicidad y objetividad en la obtención del conocimiento, sino al reconocimiento de un único y válido acercamiento teórico para explicar el cambio de las políticas.

J. Rayner (Rayner, 2009) defiende por su parte el pluralismo teórico y el desarrollo de un modelo híbrido para el estudio del cambio de las políticas. Enfatiza en que el *tiempo* es algo más que una dimensión situacional donde ocurre el cambio, que es un factor que en sí mismo es importante para explicar el cambio, y destaca que los eventos están conectados en el tiempo en términos de una secuencia de solución de problemas, y que enfoques tales como las narrativas (la construcción de secuencias históricas como rondas reiteradas de solución de problemas), la dependencia del trayecto o del equilibrio interrumpido son adecuados para el análisis de determinadas secuencias de hechos que explican el cambio (Rayner, 2009). Por lo tanto, se precisa de una conceptualización y de un análisis mucho más cuidadoso, con el fin de determinar las condiciones en las cuales las distintas dinámicas de las políticas ocurren, y, por tanto, el mejor marco de análisis del cambio de las políticas (Rayner, 2009).

De acuerdo con G. Capano, la posibilidad de que una teoría explicativa general sobre el cambio de las políticas sea o no viable ontológicamente (es decir, si existe o puede existir como tal o no) “tiene que ser cuidadosamente evaluada” (Capano, 2009b). La consecuencia de tal imposibilidad implicaría que distintos marcos analíticos para el estudio del cambio deberían ser diseñados en función de los diferentes tipos de cambio, en sus modalidades, elementos causales, motores y resultados, y para los distintos niveles de abstracción (que según P. Hall son el conceptual más alto, el nivel programático-operativo y el de medidas específicas y sobre el terreno).

Por todo ello el debate sobre el uso del pluralismo epistemológico y metodológico en el estudio de la dinámica de las políticas sigue abierto. Mientras los marcos sintéticos buscan mantenerse vivos y fortalecerse mediante réplicas, ampliaciones, revisiones y

mejoras, aquellos que abogan por el pluralismo epistemológico y metodológico apuestan por los esfuerzos de intersección teórica y por el uso del marco o metodología que mejor explique o desentrañe determinados procesos o subprocesos frente a otros, renuncian así a encontrar (desde un solo marco o teoría exclusivamente) la explicación del cambio.

La complejidad inherente en el proceso de las políticas, aunada a la complejidad presente más allá del subsistema en su dimensión político-institucional, que condiciona en cada caso y desde el sistema político –e incluso desde el contexto internacional– el proceso de las políticas y su dinámica, hace que los tímidos esfuerzos de desarrollo teórico y los intentos de establecer propuestas de generalizaciones sucumban ante tal complejidad y diversidad (véase también Hill, 1997).

4. El carácter contextual y la no universalidad de este campo de estudios

Como dificultad añadida, no se ha resuelto de forma satisfactoria (ni en la teoría ni en los modelos existentes) el problema de los límites del valor universal del campo de estudios de las políticas públicas, anunciado desde sus orígenes por el propio H. Lasswell, y que fuera ya readvertido desde varios frentes (Torgerson, 1985; Cabrero Mendoza, 2000). Se trata del problema que representa en cada caso el contexto político e institucional como determinante de las políticas públicas, ya que la política (*politics*) se arma y orienta a través de las políticas públicas (Lowi, 1996) y depende de un contexto institucional –un régimen político, unos tipos específicos de modelos de gestión, unos referentes institucionales, tradicionales, culturales y simbólicos– (Cabrero Mendoza, 2000) concretos en cada realidad (nacional, local, territorial). La asunción implícita de unas determinadas características del régimen político, de referentes institucionales concretos, de unos modelos de gestión o de unas tradiciones particulares cuestiona el carácter universal de los modelos y marcos desarrollados, o su aplicabilidad o capacidad para “viajar” a otros contextos sin perder en el intento su poder explicativo.

Estas variables institucionales y sus particularidades no han sido debidamente contempladas o advertidas por los desarrollos teóricos más influyentes; son acaso dos excepciones la teoría de la construcción social –por su capacidad para incluir este tipo de dimensiones– y (centrados específicamente en la dimensión institucio-

nal) el marco IAD. Evidentemente, la inclusión de estas dimensiones es fundamental si se quiere contar con una explicación más acertada sobre la dinámica de las políticas públicas, sobre las fuerzas que operan el cambio y sus efectos, en contextos políticos y sociales dispares; de ahí su trascendencia teórica.

Para América Latina, trabajos realizados desde organizaciones multilaterales como el BID han desarrollado importantes contribuciones relacionadas con la dimensión política en la elaboración de las políticas públicas, a fin de identificar y destacar las especificidades político-institucionales de la región y su impacto en la elaboración de las políticas y sus resultados (Scartascini, Spiller, Stein, & Tommasi, 2011; Stein & Tommasi, 2008). Sin embargo, una determinación y análisis de tales particularidades no ha sido acompañada de un esfuerzo de construcción teórica alternativo, que a la manera de D. Horowitz (Horowitz, 1989) planteara, por ejemplo, la posibilidad real de definir un proceso de las políticas públicas en los países desarrollados distinto al de los no desarrollados, es decir, de la construcción de marcos específicos orientados a explicar el proceso y las particularidades que definen la dinámica de las políticas públicas en subcontinentes como América Latina.

Ejercicios profundos y previos como la propuesta de P. Medellín ya han hecho eco de tal aspiración, aunque el enfoque que este autor propone sobre la estructuración de políticas públicas en regímenes caracterizados por la fragilidad institucional y con “obediencias endeblés” (Medellín Torres, 2004) se centre fundamentalmente en una explicación sistémico-estructural de la formulación de las políticas y no en los tipos de cambio, en la dinámica de las políticas públicas y subprocesos asociados.

Las teorías son necesarias para explicar y comprender fenómenos; eso está fuera de discusión. Se plantea no obstante la cuestión de si para la realidad latinoamericana son necesarios desarrollos teóricos específicos o si, en contraposición, deben ser los desarrollos sintéticos ya existentes los que deben ser capaces hibridarse—como la propuesta por ejemplo de M. Barzelay et al. para el estudio de procesos de modernización administrativa en América Latina (Barzelay, Gaetani, Cortázar-Velarde, & Cejudo, 2003)—o de “crecer teóricamente” (como ya se ha destacado con el ACF o el MS) a fin de explicar la variedad político-institucional asociada al contexto, a los regímenes políticos y a los patrones sociales y culturales.

Evidentemente, estas reflexiones han llevado a concebir y criticar las propuestas teóricas existentes sobre el cambio en las políticas públicas (provenientes de países occidentales desarrollados) como específicamente orientadas y especializadas en explicar configuraciones político-institucionales características de estos países, tales como a) una clara división de poderes; b) una sociedad ampliamente organizada; c) regímenes políticos con una institucionalidad completa; d) democracias fuertes y estables; e) burocracias públicas consolidadas; f) control territorial pleno por parte de los poderes públicos, y donde por supuesto la legitimidad de gobierno, de los poderes públicos y sus productos (políticas públicas) están fuera de discusión.

Retomando estas reflexiones y en nuestra perspectiva, defendemos que la relevancia y aplicabilidad de los modelos y teorías sobre el proceso de las políticas y sobre el cambio dependen de tres aspectos:

- a) En qué forma dichos acercamientos permiten la inclusión de los condicionantes institucionales y estructurales del régimen político en la articulación de las políticas y en su dinámica específica inherente (Medellín Torres, 2004). En el ACF algunas adaptaciones teóricas posteriores dan cuenta de tal necesidad, como pueden ser la inclusión de las llamadas estructuras de oportunidad de las coaliciones (Sabatier & Weible, 2007).
- b) De su capacidad para explicar dinámicas (patrones político-estructurales del cambio) distintas a aquellas tradicionalmente asumidas dentro de la *ortodoxia neoincremental actual* (Howlett & Cashore, 2007, 2009), es decir, a los cambios incrementales como norma y los cambios sustantivos y abruptos excepcionales y ocasionados por perturbaciones societales externas. Una vez más, mejoras posteriores en el ACF han dado pie al reconocimiento de fuerzas endógenas capaces de forzar el cambio sustantivo, lo cual ha implicado la inclusión de los llamados *shocks internos* como patrones críticos de cambio. Propuestas tipológicas como las de M. Howlett (Howlett & Cashore, 2007) también se orientan a este fin, pues permiten la identificación de distintos tipos de patrones históricos de desarrollo de las políticas más allá del incrementalismo y del cambio sustantivo basado en el equilibrio interrumpido.
- c) De su capacidad para tomar en cuenta e incluir todos o la mayoría de los componentes, dimensiones o elementos constitutivos de las políticas públicas,

y con ello advertir qué cambia con la dinámica de las políticas. G. Capano y M. Howlett señalan seis puntos en los que pueden cambiar las políticas públicas. La dinámica de las políticas es un conjunto de procesos continuados mediante el cual

- a. Se realizan intentos por resolver problemas: los cambios en las políticas pueden ocurrir en las formas mediante las cuales los problemas son construidos, definidos y establecidos.
- b. Unos fines son perseguidos: el cambio puede ocurrir en los factores ideacionales prevaletentes.
- c. Se utilizan herramientas para alcanzar unos fines de política, lo cual significa que los cambios pueden ocurrir en los tipos de instrumentos utilizados.
- d. Los procesos decisorios son desarrollados: los cambios pueden darse en el estilo de elaboración de las políticas, de negociación y confrontación.
- e. El poder es distribuido entre diferentes actores: los cambios pueden ocurrir en la distribución de recursos materiales e inmateriales.
- f. Las instituciones están implicadas: los cambios pueden ocurrir en los acuerdos institucionales tanto en el área de la política como fuera de ella (Capano & Howlett, 2009b).

La identificación de estos aspectos implica reconocer el carácter multidimensional y complejo de las políticas públicas y su dinámica. Un recurso de integración tipológica como el que en la siguiente sección se propone se orienta a tal fin, pues su construcción y características buscan ser de aplicabilidad común a las teorías existentes, para facilitar (al menos potencialmente) el diálogo teórico y la acumulación de conocimiento. A continuación describimos y especificamos el origen de este abordaje tipológico integrado a fin de determinar con una mayor claridad qué cambia cuando cambian las políticas públicas.

5. Tipologías sobre los componentes de las políticas para el estudio del cambio

Qué, cómo y por qué cambian las políticas públicas son preguntas que están íntimamente vinculadas. Las teorías y modelos para explicar el cambio y sus subprocesos pretenden dar respuestas a tales interrogantes. Responder *por qué* cambian entra en el ámbito de las teorías y en sus asunciones nucleares. Responder *cómo*

cambian es tarea de los subprocesos identificados en los modelos, o de las construcciones analíticas insertas dentro de marcos o teorías, como podrían ser por ejemplo los “camino críticos del cambio” en el ACF, las fases del cambio en el régimen de la política (Wilson, 2000) o los mecanismos de estabilidad y de cambio en el modelo MPSC (Real-Dato, 2009a).

Bajo esta reflexión, responder *qué* cambia parece ser una pregunta sin importancia o que simplemente no precisa de una respuesta específica, pues la respuesta estaría implícita (o fuertemente condicionada) dada la definición acogida de política pública y el enfoque teórico utilizado. El problema en cuestión es que la pregunta sobre qué cambia *no es trivial*, y la respuesta a qué cambia *no es evidente*, pues cuando ocurre el cambio de las políticas no cambian necesariamente todas sus dimensiones o componentes, o no cambian solo las dimensiones privilegiadas por el enfoque teórico usado, sino que más bien el cambio ocurre en ciertos componentes específicos, con un grado mayor o menor de intensidad, con un *tempo* bien rápido o lento y con una dirección específica. Identificar estos componentes es esencial en la respuesta, dado que los enfoques teóricos, al basar sus premisas en determinados motores de cambio frente a otros, tienden a privilegiar ciertos componentes de las políticas públicas en detrimento de otros y a dar preeminencia a ciertas formas de cambio frente a otras.

Si por ejemplo la política pública se entiende como un sistema de creencias –como el ACF afirma–, el cambio sustantivo se reflejará en dicho sistema de creencias en cualquiera de los niveles de su estructura jerárquica tripartita (en un cambio en las creencias secundarias, en las creencias centrales o en creencias de núcleo profundo).

Si la política se entiende como reglas o instituciones como dice el marco IAD, el cambio ocurrirá como producto de la acción colectiva y se reflejará con el cambio incremental o sustantivo en cualquiera de sus cuatro niveles de acción (operacional, elección colectiva, constitucional y metaconstitucional).

Si la política se entiende como un diseño, según la teoría de la construcción social, y parte fundamental de él es la construcción de poblaciones objetivo, el cambio de las políticas se reflejará con el cambio en la construcción de las poblaciones objetivo que impactan en alguno o todos sus elementos constitutivos.

Por tanto, determinar el objeto real de análisis es la gran e importante cuestión (Capano & Howlett,

2009b). Se trata en definitiva de la fundamental cuestión de definir la variable dependiente en el estudio del cambio (¿qué cambia de la política cuando ocurre el cambio de las políticas?)¹¹.

La identificación y determinación de los elementos constitutivos (o componentes) de las políticas públicas es una alternativa viable para ‘hablar de lo mismo’ en el desarrollo de las políticas (Real-Dato, 2009a) y específicamente, cuando el cambio de las políticas ocurre, *no importando el enfoque teórico utilizado*. Hablar de lo mismo significa tener la capacidad para crear un puente conceptual que facilite el análisis y la acumulación de conocimiento. Siempre o casi siempre este tema se da por sentado, o al carecer de anclajes teóricos definidos, muchos estudios en políticas públicas dan exclusiva importancia a la dimensión legal, operativa y programática de la política obviando sus dimensiones más profundas o abstractas. Además de identificar estas dimensiones más abstractas, una tipología de elementos o componentes tendría que tomar en cuenta los componentes sujetos de cambio tanto como niveles en los que opera este.

A la fecha existen dos recursos tipológicos alternativos a la propuesta de P. Hall, disponibles para determinar la variable dependiente: el primero es –tal como lo advierte José Real-Dato (Real-Dato, 2009a, 2009b)– los ‘elementos constitutivos’ de los diseños de políticas identificados por H. Ingram y A. Schneider (Schneider & Ingram, 1997) en su teoría de construcción social. El segundo –como proponen M. Howlett y B. Cashore– es la taxonomía mejorada (Capano & Howlett, 2009b; Howlett & Cashore, 2007, 2009) de P. Hall sobre los tres órdenes de cambio y del cambio paradigmático. A continuación retomamos las características de estos recursos tipológicos, que son la base de nuestra propuesta de integración.

Los elementos constitutivos de los diseños de políticas: todas las políticas públicas cuentan con elementos comunes identificables y que determinan su diseño y arquitectura básica. Dirigiéndose hacia una comprensión sustantiva de las políticas públicas, A. Schneider y H. Ingram (Schneider & Ingram, 1997) propusieron un conjunto de categorías o dimensiones que identifican y describen el contenido de toda política pública y determinan su diseño: a) la defini-

ción del problema y los fines perseguidos; b) los beneficios y cargas por distribuir; c) la población objetivo (los actores que reciben o pueden recibir beneficios o cargas); d) las reglas (lineamientos que determinan quién hace qué, cómo, con qué recursos, quién es elegible, etc.); e) las herramientas (los incentivos o ausencia de estos), dirigidas a personas y agencias para que actúen de acuerdo a los lineamientos de la política; f) la estructura de implementación, que incluye el plan para la implementación de la política, que comprenda los incentivos y recursos de las agencias públicas para el logro de objetivos; g) las construcciones sociales (la imagen de la realidad, los estereotipos que la gente utiliza para dar sentido a la realidad tal como la percibe); h) las bases o fundamentos (*racionales*), las justificaciones y legitimaciones implícitas o explícitas para las políticas públicas, que incluyen aquellas usadas en el debate; e i) las asunciones subyacentes (explícitas o implícitas acerca de la causalidad lógica, de las capacidades personales u organizacionales). Parece una lista exhaustiva de los elementos comunes a toda política pública, y que en gran parte coincide con la relatoría antes citada (Capano & Howlett, 2009b) de los seis puntos sobre qué puede cambiar con el cambio de las políticas.

Bajo la teoría de construcción social, estos elementos constitutivos permiten el análisis de los diseños pasados y futuros, y consecuentemente permiten el estudio del cambio centrando su análisis en la transformación de las construcciones sociales de poblaciones objetivo. Estos elementos no solo incluyen los componentes racionales o instrumentales que típicamente son atribuidos al diseño, sino también los componentes valorativos, tales como las construcciones sociales, las imágenes, los *racionales* (fundamentos y legitimaciones) y los supuestos subyacentes que operan de hecho en la práctica (Schneider & Ingram, 1997; Schneider & Sidney, 2009). Posiblemente esta identificación múltiple sea su principal atributo y ventaja comparativa respecto de otras teorías o enfoques (Real-Dato, 2009a) que pudieran estar más centrados en una dimensión o componente de la política¹².

La tipología ampliada del cambio paradigmático de Hall: por otro lado, con base en la tipología del cambio paradigmático de P. Hall, M. Howlett y W.

¹¹ En muchas disciplinas científicas de las ciencias sociales el componente ontológico es dejado de lado, y eso debilita la explicación y comprensión del objeto de estudio, pues no define sus límites. (Una vez más agradezco a revisor anónimo esta atinada observación).

¹² Como podría ser por ejemplo el enfoque programático-instrumental (programme approach) propuesto en su momento por R. Rose, (Rose, 1998) o aquel basado en la dimensión ideacional como el caso del ACF.

Cashore (Capano & Howlett, 2009b; Howlett & Cashore, 2007, 2009) se propone una taxonomía mejorada de elementos o componentes de las políticas públicas útiles para el estudio del cambio, que se basa en un desdoblamiento en seis de las tres dimensiones identificadas por P. Hall (Hall, 1993), y que, como ya sabemos, identifica tres niveles, del más concreto al más abstracto: a) calibraciones o medidas específicas, es decir, cambios incrementales como cambios de primer orden; b) cambios al nivel operativo y programático como cambios de segundo orden; y c) cambios en los niveles de abstracción más altos como cambios de tercer orden. Los primeros dos niveles determinan el cambio incremental (o ciencia normal) y el tercero es el abrupto, excepcional, cambio sustantivo o paradigmático.

Para argumentar su propuesta, estos autores señalan que el esfuerzo conceptual de P. Hall requiere de una “recalibración a la luz de su propia lógica”, así como de la evidencia empírica sobre los varios casos de cambio de las políticas en los cuales se encuentran patrones históricos de desarrollo de las políticas diferenciados, donde por ejemplo el cambio institucional a veces no va de la mano del cambio sustantivo en las políticas, donde cambios pequeños a través

del tiempo transforman y desdibujan completamente una política, y con ello se cuestiona la universalidad del patrón de cambio sustantivo identificado en la ortodoxia del equilibrio interrumpido. En este sentido, “las políticas públicas son de hecho un régimen mucho más complejo de fines y medios, objetivos y configuraciones que aquel indicado por Hall” (Howlett & Cashore, 2009).

Dicho desdoblamiento se realiza con base en la identificación del enfoque del cambio (*focus*), es decir, se basa en los fines o propósitos de la política (fines, objetivos y configuraciones) y en los medios o herramientas (lógica instrumental, mecanismos y calibraciones).

A su juicio, esta taxonomía “no es un desglose exhaustivo del mundo complejo y multidimensional de la dinámica de las políticas, (...) de hecho se basa en una definición específica de las políticas como una serie compleja de fines y propósitos” (Capano & Howlett, 2009b). El resultado son los grupos de elementos (fines, objetivos, configuraciones, lógica instrumental, mecanismos y/o calibraciones) que organizados en una estructura dimensional jerárquica pueden ser identificados. La taxonomía propuesta por estos autores se detalla en el cuadro 1:

Cuadro 1. Taxonomía modificada de componentes de las políticas siguiendo a Hall (1993)

		Contenido		
		Nivel de abstracción elevado	Nivel programático y de operacionalización	Nivel de medidas específicas sobre el terreno
Enfoque (<i>focus</i>) del cambio	Fines o propósitos	<p style="text-align: center;"><u>FINES</u></p> <p>¿Qué tipos generales de ideas gobiernan el desarrollo de las políticas?</p>	<p style="text-align: center;"><u>OBJETIVOS</u></p> <p>¿Hacia qué fines se dirige formalmente la política?</p>	<p style="text-align: center;"><u>CONFIGURACIONES</u></p> <p>¿Cuáles son las metas o requerimientos específicos de la política?</p>
	Medios o herramientas	<p>¿Qué normas generales guían las preferencias de implementación?</p> <p style="text-align: center;"><u>LÓGICA INSTRUMENTAL</u></p>	<p>¿Qué tipos específicos de instrumentos son utilizados?</p> <p style="text-align: center;"><u>MECANISMOS</u></p>	<p>¿Cuáles son las formas específicas mediante las cuales los instrumentos son utilizados?</p> <p style="text-align: center;"><u>CALIBRACIONES</u></p>

Fuente: (Howlett & Cashore, 2009) Diseño adaptado. Véase también (Capano & Howlett, 2009b; Howlett & Cashore, 2007).

6. Elementos, niveles y orientaciones: discusión y propuesta de integración tipológica

Aunque los dos recursos tipológicos pueden dirigirse a la determinación y estudio del cambio, su alcance y enfoque es distinto. Mientras en la teoría de la construcción social se refiere a los componentes o

elementos del diseño de las políticas (instrumentales, programáticos, valorativos e ideacionales), la taxonomía ampliada de Howlett-Cashore por su parte se refiere a niveles (siguiendo a P. Hall) y orientaciones (sobre los fines y sobre los medios) a través de los cuales se puede “localizar” y señalar qué cambia.

En nuestra perspectiva, un ejercicio de convergencia e integración entre ambas propuestas se antoja necesario y podría centrar aún más la definición de la variable dependiente, lo que potenciaría su alcance y labraría puentes que permitan interconexiones. Con esta propuesta de integración tipológica se brindaría una localización tridimensional de la variable dependiente, es decir:

a. se identifica qué cambia en su mayor especificidad (basados en los nueve elementos de los diseños de políticas);

b. en qué nivel u orden cambia (basados en los órdenes o niveles de abstracción propuestos por P. Hall); y

c. sobre qué *focus* u orientación cambia (basados en el desdoblamiento de Howlett-Cashore a la propuesta de P. Hall), es decir, si sobre los fines o los medios.

Así pues, se pueden ubicar ocho de los nueve elementos constitutivos de los diseños de políticas¹³ propuestos por H. Ingram y A. Schneider (Ingram, Schneider & deLeon, 2007; Schneider & Ingram, 1997) en la taxonomía de P. Hall modificada por M. Howlett y B. Cashore, como se detalla en el cuadro 2:

Cuadro 2. Ubicación de los elementos de los diseños de políticas dentro de la taxonomía modificada de P. Hall

	(Tercer orden) Nivel de abstracción elevado	(Segundo orden) Nivel programático y de operacionalización	(Primer orden) Medidas específicas sobre el terreno
Fines o propósitos	<u>FINES</u> Construcciones sociales Definición del Problema y fines perseguidos Asunciones subyacentes	<u>OBJETIVOS</u> Población objetivo	<u>CONFIGURACIONES</u> Beneficios y cargas
Medios o herramientas	Reglas Estructura de implementación	Herramientas	
	<u>LOGICA INSTRUMENTAL</u>	<u>MECANISMOS</u>	<u>CALIBRACIONES</u>

+ Abstracto
+ Concreto

Fuente: elaboración propia

¹³ El único elemento no ubicado en este cuadro es el de las bases y fundamentos (rationales), entendidos como las justificaciones y legitimaciones implícitas y explícitas que sustentan los diseños de políticas. Como se detalla adelante, esto se debe a que este elemento del diseño es distinto de los demás elementos, dado su carácter multidimensional y cohesionador.

Claramente, nuestra propuesta de integración tipológica divide en dos grupos los elementos de los diseños de políticas: aquellos asociados a los fines (construcciones sociales, definición del problema y fines perseguidos, asunciones subyacentes, población objetivo y beneficios y cargas) y aquellos asociados a los medios (estructura de implementación, reglas y herramientas). No obstante, los elementos de los diseños de políticas tienen una frontera menos clara cuando se trata de localizarlos en los niveles de abstracción u órdenes del cambio propuesto por P. Hall, puesto que pueden cambiar en uno o en varios niveles de abstracción, según sea el caso.

Evidentemente, los tipos generales de ideas que gobiernan el desarrollo de las políticas están íntimamente vinculados a las construcciones sociales, a sus asunciones subyacentes o lógica de causalidad, así como a las definiciones del problema y con ello de los fines perseguidos. Respecto de hacia qué fines o propósitos generales se dirige la política, tiene una representación clara en la misma definición del problema y fines perseguidos, tanto como en la definición de la población objetivo. Los fines y requerimientos específicos de la política estarán dados por la propia definición de la población objetivo, tanto como por la determinación de los beneficios y cargas que van a ser distribuidos. Por su parte y respecto de los medios, las normas generales que guían la implementación están definidas por las reglas y los mecanismos (instrumentos) de la propia estructura de implementación tanto como por las herramientas e incentivos dirigidos a personas y agencias para que actúen de acuerdo a los lineamientos y reglas de la política, que es en dónde se gestarán (en caso de darse) las calibraciones o las formas específicas mediante las cuales los instrumentos son utilizados.

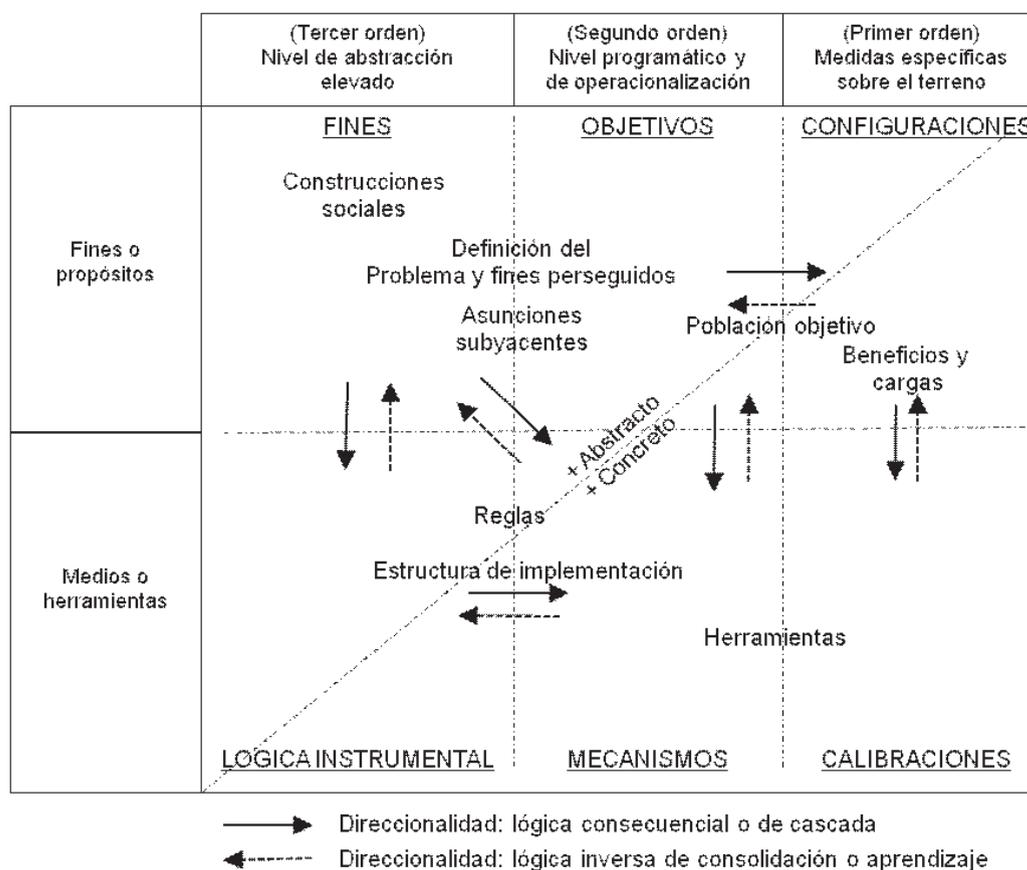
Ante un cambio, pueden cambiar, bien solo un elemento de los diseños de políticas, varios o todos.

En este sentido, nuestra propuesta de integración tipológica permite advertir que los elementos del diseño sujetos de cambio pueden propiciar o detonar en otros (influidos por el citado cambio) un proceso de cambio en consecuencia. Un aspecto importante de esta tipología, por tanto, es que permite inferir qué componente manda sobre el cambio en alguno o más de los elementos del diseño, y donde variaciones o calibraciones mínimas en las herramientas pueden suponer bien un cambio sustantivo en las políticas (si ello es consecuencia de un cambio en los fines o en los objetivos de la política) o ajustes o calibraciones previstos y esperables, que no suponen un cambio sustantivo en la política, al ser cambios propios de un sistema en busca del equilibrio y que surgen como consecuencia de un proceso progresivo de adaptación a la dinámica social.

Generalmente, un cambio en cualquiera de los elementos del diseño puede tener repercusiones (o manifestarse consecuentemente) en cualquier elemento del diseño perteneciente a los niveles inferiores de abstracción o de *focus* (fines o medios).

De esta manera, un cambio en cualquiera de los elementos del diseño puede repercutir en otro, y entre mayor sea el nivel de abstracción, más posibilidades de cambio habrá en los elementos del diseño ubicados en los niveles de abstracción o *focus* inferiores, a manera de cascada. Empero, este efecto cascada del cambio puede también ocurrir en sentido horizontal jerárquico (es decir, de mayor o menor nivel de abstracción en la escala de P. Hall) o incluso en sentido inverso (es decir, de menor a mayor nivel de abstracción o de *focus* –sobre los medios o sobre los fines), donde por ejemplo cambios de naturaleza termostática –o incrementales prolongados en el tiempo– pueden desdibujar en sus fines, fundamentos y asunciones a la política tal como fuera inicialmente concebida (Howlett & Cashore, 2007) (véase cuadro 3).

Cuadro 3. Ubicación de los elementos de los diseños de políticas dentro de la taxonomía modificada de Hall (direccionalidad)

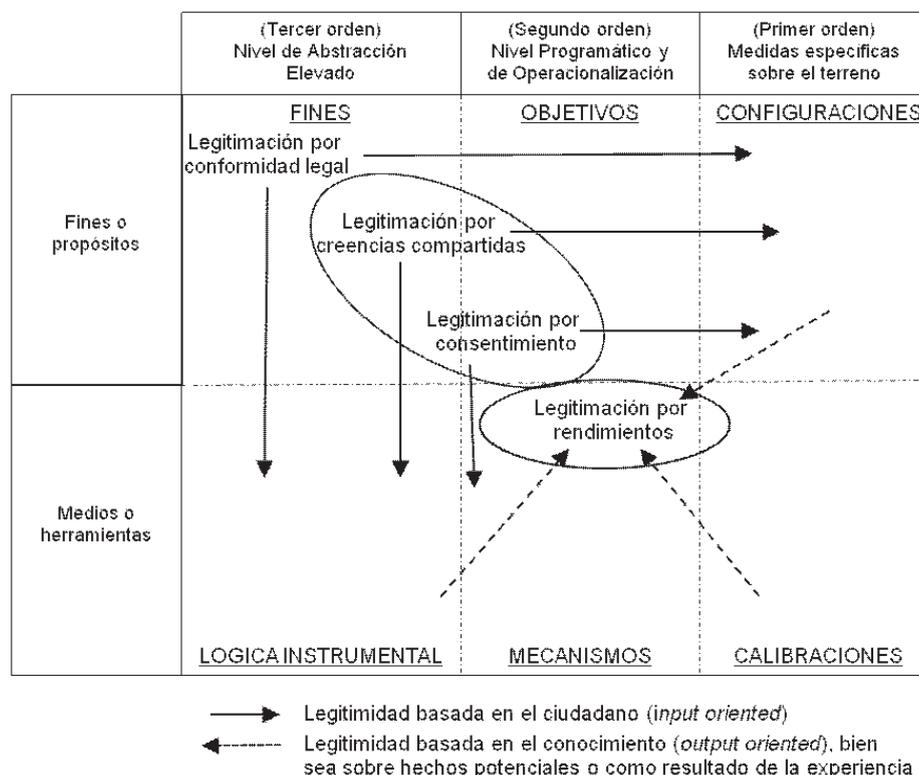


Fuente: elaboración propia.

De los componentes de los diseños de políticas antes identificados en los cuadros 2 y 3 se han omitido deliberadamente los fundamentos y legitimaciones (*racionales*), pues estos se construyen como elementos que van asociados a alguno, varios o todos los demás componentes de los diseños de políticas. Los *racionales* se constituyen en los *elementos aglutinadores* de los ocho elementos restantes; le proporcionan al diseño de la política de una razón de ser, de consistencia y coherencia.

De hecho, si usamos la propuesta multidimensional para el estudio de la legitimidad de D. Beetham (Beetham, 1991), que fue mejorada después por M. Alagappa (Alagappa, 1995), se podrían ubicar las cuatro dimensiones para la legitimación del poder –conformidad legal, justificabilidad de las reglas con base en creencias compartidas, consentimiento y rendimientos– y con ello localizar el elemento constitutivo faltante –*racionales*– dentro del marco de la taxonomía ampliada, según el cuadro 4, propuesto a continuación:

Cuadro 4. Ubicación de los cuatro tipos de legitimación del poder (o de *racionales*) basados en D. Beetham-M. Alagappa dentro de la taxonomía modificada de P. Hall



Fuente: elaboración propia

Por ello la identificación en el gráfico 4 de dos subgrupos (óvalos) de las dimensiones para el estudio de la legitimidad busca reflejar el acercamiento hecho por E. Montpetit (Montpetit, 2008), según el cual existen dos procesos empleados para generar legitimidad en los diseños de las políticas: a) uno basado en los ciudadanos (llamado *input oriented*), más lento pero que asocia una mayor legitimidad al diseño (representado dentro del óvalo grande), y b) otro centrado en el conocimiento (*output oriented*), más rápido de generar pero que asocia menos legitimidad al diseño (representado en el óvalo pequeño). La conformidad legal como dimensión de la legitimidad parece estar presente en ambos subgrupos y en todos los elementos de los diseños.

Los *racionales* o legitimaciones pueden asociarse a las bases legales (conformidad legal) que sustentan a una política, como a las creencias compartidas y el consentimiento (tanto sobre los fines como sobre los medios). La simple presunción del logro de rendimientos significativos y socialmente relevantes, basados en argumentos de certidumbre científica,

por ejemplo, puede ser vehículo de legitimación por rendimientos muy importantes. Los rendimientos y su consecución prolongada en el tiempo pueden proporcionar legitimidad al diseño de la política, aun cuando esta no haya contado con la misma legitimidad de origen.

Respecto de las teorías existentes sobre el proceso de las políticas, es necesario destacar que aquellas acogidas o convergentes con el paradigma actual pueden verse reflejadas en la disposición tipológica detallada en los cuadros 1, 2 y 3, como es el caso del ACF y de la teoría PE.

Por otra parte, una intersección obligada y que aún no ha sido aquí tocada se refiere a la ubicación de los elementos de los diseños de políticas dentro de los niveles de acción propuestos por el marco de análisis y desarrollo institucional IAD, siguiendo una lógica también de localización con base en los componentes de las políticas según la taxonomía modificada de Hall (véase cuadro 5).

Cuadro 5. Ubicación de los elementos de los diseños de políticas dentro de los niveles de acción del marco IAD usando la taxonomía modificada de P. Hall

	Nivel Metaconstitucional	Nivel Constitucional	Nivel Acción Colectiva	Nivel Operativo
FINES	Construcciones sociales		Definición del problema y Fines perseguidos	
OBJETIVOS			Asunciones subyacentes Población objetivo	
CONFIGURACIONES			Beneficios y cargas	
LOGICA INSTRUMENTAL		←	Reglas	→
MECANISMOS			Estructura de implementación	
CALIBRACIONES			Herramientas	

Fuente: elaboración propia

En este cuadro se destaca la estructura jerárquica de las dimensiones o componentes de las políticas según el desdoblamiento propuesto por M. Howlett y B. Cashore, y cómo a medida que se sube en el nivel de abstracción, se asocian los elementos de los diseños de políticas con las dimensiones referidas al cambio institucional. El nivel de acción colectiva domina, no obstante, al conjunto de elementos del diseño, pues dentro de este podrían ubicarse prácticamente todos los elementos de los diseños. Dada la centralidad de las reglas dentro del marco IAD, las reglas son el único elemento de los diseños de políticas presente en todos los niveles de acción, desde el operacional hasta el llamado metaconstitucional.

7. A manera de conclusión

La relevancia y aplicabilidad de los modelos y teorías sobre el cambio de las políticas depende de la forma en que estos enfoques permiten incluir las variables de contexto para explicar su dinámica inherente, de su capacidad para explicar procesos de desarrollo distintos del cambio incremental como norma y del cambio sustantivo y abrupto, y de su capacidad para incluir todas o la mayor parte de los elementos o componentes que definen una política pública y su diseño.

Sobre este último punto, esfuerzos importantes han sido realizados para avanzar en el progreso teórico y conceptual de este subcampo de estudios. Desde las teorías, es necesario avanzar hacia la integración mediante la creación de puentes que permitan el diálogo teórico, o hacia la consolidación, adaptación y mejora de enfoques sintéticos que aglutinen la bibliografía y permitan mayores interconexiones.

En este sentido, avanzar en propuestas tipológicas que faciliten el análisis de la dinámica de las políticas, más allá del enfoque dado, se convierte en una herramienta auxiliar importante que puede permitir no solo la convergencia y el diálogo entre teorías, sino también una adecuada acumulación de conocimiento y un mejor análisis comparativo.

Evidentemente, previo a tal esfuerzo de suyo necesario, uno de los retos a los que se enfrenta esta propuesta de integración tipológica se refiere a su contrastación empírica que nos permita identificar sus fortalezas y debilidades. En paralelo, contrastar esta estrategia tipológica debe encuadrarse dentro de los marcos teóricos más representativos, a fin de contrastar su aplicabilidad potencial y real en función del marco teórico usado.

Un tercero y no menos importante reto se refiere a la conformación de hipótesis específicas vincu-

ladas a esta tipología, que pueden ser relacionadas con las lógicas jerárquico-consecuenciales o de aprendizaje-consolidación propuestas, y que pueden ir asociadas a los componentes de los diseños de políticas (véase cuadro 3) o a los enfoques teó-

ricos potencialmente usados, a fin de corroborar la importancia de la ordenación jerárquica de los elementos del diseño de políticas, y de su interacción e influencia potencial, tal como advierte la propuesta aquí reseñada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.). 1996a. *El estudio de las políticas públicas* (2a ed.). México: Miguel Ángel Porrúa.
- _____. (Ed.). 1996b. *La hechura de las políticas* (2a ed.). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Alagappa, M. 1995. *Political Legitimacy in Southeast Asia: the quest for moral authority*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Barzelay, M.; Gaetani, F.; Cortázar-Velarde, J. C. & Cejudo, G. 2003. Research on Public Management Policy Change in the Latin American Region: A Conceptual Framework and Methodological Guide. *International Public Management Review* 4(1): 20-42.
- Baumgartner, F. R. & Jones, B. D. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Beetham, D. 1991. *The legitimization of power*. Houndmills, Basingstoke: MacMillan.
- Berry, F. S. & Berry, W. 2007. Innovation and diffusion models in policy research. In P. A. Sabatier (Ed.). *Theories of the policy process* (2nd Ed., 223-260): Westview Press.
- Cabrero Mendoza, E. 2000. Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México: Límites del policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública* IX(2): 189-230.
- Cairney, P. 2007. *How does the political science literature conceptualise change? A Multiple Lenses Approach*, Governing by Looking Back Conference: Australian National University.
- _____. 2009a. *Multiple Theories and Multiple Narratives in Public Policy: Are They Complementary or Contradictory?* APSA American Political Science Association Conference. Toronto: 25-11 Agenda Setting and Policy Change in New Contexts.
- _____. 2009b. *Using Multiple Lenses and Multiple Narratives to Explain Developments in Public Administration* Policy Studies Association PSA Conference. Manchester: Department of Politics and International Relations, University of Aberdeen.
- Capano, G. 2009a. Political Change and Policy Change: Some Notes on the Rule of leadership as a Theoretical and Empirical Problem. In I. P. S. Association (ed.). *XXI IPSA World Congress of Political Science*. Santiago de Chile: IPSA.
- _____. 2009b. Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis* 11(1): 263-282.
- Capano, G. & Howlett, M. 2008. *European and North American Policy Change: drivers and Dynamics*. Milton Park, Abingdon, Oxon; New York: Routledge.
- _____. 2009a. Introduction: The Determinants of Policy Change: Advancing the Debate. *Journal of Comparative Policy Analysis* 11(1): 1-5.
- _____. 2009b. The Multidimensional World of Policy Dynamics. In G. Capano & M. Howlett (eds.). *European and North American Policy Change: Drivers and Dynamics* (1st Ed., 1-12): Routledge ECPR Studies in European Political Science.
- Cruz-Rubio, C. 2010. *La taxonomía del cambio: Enfoques y tipologías para la comprensión del cambio de las políticas públicas*. Unpublished Manuscript. Madrid.
- De Leon, P. 1999. The Stages Approach to the Policy Process: What has it Done? Where is it going? In P. A. Sabatier (Ed.). *Theories of the Policy Process* (19-33). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Dobbin, F.; Simmons, B. & Garrett, G. 2007. The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning? *Annual Review of Sociology* 33: 449-472.
- Feyerabend, P. 1975. *Against method: outline of an anarchist theory of knowledge*. London: Verso.
- Hall, P. A. 1993. Policy paradigms, social learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics* 25(3): 275-296.
- Hill, K. Q. 1997. In search of policy theory. *Policy Currents*, 1-13.
- Hogwood, B. W. & Gunn, L. A. 1984. *Policy analysis for the real world*. Oxford Oxfordshire; New York: Oxford University Press.
- Hogwood, B. W. & Peters, B. G. 1983. *Policy dynamics*. Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books.
- Horowitz, D. L. 1989. Is there a third-world policy process? *Policy Sciences* 22: 197-212.
- Howlett, M. & Cashore, B. 2007. Re-Visiting the new orthodoxy of policy dynamics: The dependent variable and re-aggregation problems in the study of policy change. *Canadian Political Science Review* 1(2): 50-62.
- _____. 2009. The dependent variable problem in the study of policy change: Understanding policy change as a methodological problem. *Journal of Comparative Policy Analysis* 11(1): 33-46.
- Ingram, H.; Schneider, A. L. & de Leon, P. 2007. Social construction and policy design. In P. A. Sabatier (Ed.). *Theories of the policy process* (2nd Ed., 93-126). Boulder, Colo.: Westview Press.
- James, T. E. & Jorgensen, P. D. 2009. Policy knowledge, policy formulation and change: Revisiting a foundational question. *Policy Studies Journal* 37(1): 141-162.
- Jenkins-Smith, H. C. & Sabatier, P. A. 1994. "Evaluating the Advocacy Coalition Framework". *Journal of Public Policy* 2(14): 175-203.
- Jochim, A. E. & May, P. J. 2009, 11-13 Jun. Beyond Subsystems: Policy Regimes and Governance. Paper presented at the 5TAD Fifth Transatlantic Dialogue Conference, Washington, D. C.
- John, P. 1999. Ideas and interest, agendas and implementation: An evolutionary explanation of policy change in british local government finance. *British Journal of Politics and International Relations* (11): 39-62.
- _____. 2003. Is there life after policy streams, advocacy coalitions, and punctuations: Using evolutionary theory to explain policy change? *Policy Studies Journal* 31(4): 481-678.
- Jones, B. D. & Baumgartner, F. R. 2005. *The politics of attention: How government prioritizes problems*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Jones, M. D. & Jenkins-Smith, H. C. 2009. Trans-Subsystem Dynamics: Policy topography, mass opinion, and policy change. *The Policy Studies Journal* 37(1): 37-58.
- Kingdon, J. W. 1984. *Agendas, alternatives and public policies*. Glenview, IL.: Scott, Foresman and Company.
- Köning, T.; Tsebelis, G. & Debus, M. 2010. *Reform processes and policy change: Veto players and decision-making in modern democracies*.
- Kuhn, T. 1970. *The structure of scientific revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lindblom, C. E. 1996a. La ciencia de "salir del paso". En L. F. Aguilar Villanueva (ed.). *La hechura de las políticas* (2a Ed., 201-225). México: Miguel Ángel Porrúa.
- _____. 1996b. Todavía tratando de salir del paso. En L. F. Aguilar Villanueva (ed.). *La hechura de las políticas* (2a Ed., 227-254). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Linder, J. 2003. Institutional stability and change: Two sides of the same coin. *Journal of European Public Policy* 10(6): 912-935.
- Lowi, T. J. 1996. Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En L. F. Aguilar Villanueva (ed.). *La hechura de las políticas* (2a ed., 89-117). México: Miguel Ángel Porrúa.
- McBeth, M. K.; Shahanan, E. A.; Arnell, R. J. & Hathaway, P. L. 2007. The intersection of narrative policy analysis and policy change theory. *The Policy Studies Journal* 35(1): 87-108.
- Medellín Torres, P. 2004. *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Meier, K. J. 2009. Policy theory, policy theory everywhere: Ravings of a deranged policy scholar. *The Policy Studies Journal* 37(1): 5-11.
- Mintrom, M., & Norman, P. 2009. Policy entrepreneurship and policy change. *Policy Studies Journal*.
- Montpetit, E. 2008. Policy design for legitimacy: Expert knowledge, citizens, time and inclusion in the united kingdom's biotechnology sector. *Public Administration* 86(1): 259-277.
- Olsen, J. P. 2008. Change and continuity: An institutional approach to institutions of democratic government. Arena Centre for European Studies. *Working Paper* (37). Oslo.
- Ostrom, E. 1991. *A Framework for institutional analysis*. Unpublished manuscript, Bloomington IN.
- _____. 1999. Institutional rational choice: An assessment of the institutional analysis and development framework. In *Theories of the Policy Process* (35-72). Boulder, Colo.: Westview Press.
- _____. 2007. Institutional rational choice: An assessment of the institutional analysis and development framework. In *Theories of the Policy Process* (2nd Edition ed., 35-72). Boulder, Colo.: Westview Press.
- _____. 2011. Background on the institutional analysis and development framework. *Policy Studies Journal* 39(1): 7-27.
- Rayner, J. 2009. Understanding policy change as a historical problem. *Journal of Comparative Policy Analysis* 11(1): 83-96.
- Real-Dato, J. 2009a. Mechanisms of policy change: A proposal for a synthetic explanatory framework. *Journal of Comparative Policy Analysis* 11(1): 117-143.
- _____. 2009b. Mechanisms of policy stability and change: Epistemological and theoretical implications of the application of the institutional analysis and development framework to the analysis and explanation of policy dynamics. In I. P. S. Association (ed.), *IPSA 21st World Congress of Political Science*. Santiago de Chile.
- Rose, R. 1998. *El Gran Gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. México: Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. Fondo de Cultura Económica.
- Roth-Deubel, A. N. 2007. Análisis de políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. *Revista Ciencia Política* (3): 39-64.
- _____. 2008. *El análisis de políticas públicas y sus múltiples abordajes teóricos ¿una discusión irrelevante para América Latina?* I Congreso de Ciencia Política (12). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Sabatier, P. A. 1988. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences* (21): 129-168.
- _____. 1991. *Toward better theories of the policy process* 24(2): 144-156.
- _____. 2007. The need for better theories. In *Theories of the policy process* (2nd Edition ed., 3-17). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. 1993. *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- _____. 1999. The advocacy coalition framework: An assesment. In *Theories of the policy process* (117-165). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. 2007. The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. In P. A. Sabatier (Ed.). *Theories of the policy process* (2nd Ed., 189-220). Boulder, Colorado: Westview Press.
- Scartascini, C.; Spiller, P.; Stein, E. & Tommasi, M. 2011. *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Banco Interamericano de Desarrollo.
- Schattschneider, E. E. 1960. *The semi-sovereign people*. New York: Holt, Rinehart, and Winston.
- Schlager, E. 1997. A Response to kim quail's search of policy theory. *Policy Currents* (7).
- _____. 2007. A comparison of frameworks, theories and models of policy processes. In P. A. Sabatier (ed.). *Theories of the policy process* (2nd Ed., 293-319). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Schneider, A. L. & Ingram, H. M. 1997. *Policy design for democracy*. Lawrence, Kan.: University Press of Kansas.
- Schneider, A. L. & Sidney, M. 2009. What is next for policy design and social construction theory? *The Policy Studies Journal* 37(1): 103-118.
- Smith, G. & May, D. 1993. The artificial debate between rationalist and incrementalist models of decision making. In M. Hill (ed.). *The policy process: A reader* (197-211): Harvester Wheatsheaf.
- Stein, E. & Tommasi, M. (Eds.). 2008. *Policymaking in Latin America: How*

- politics shapes policies*. InterAmerican Development Bank.
- Stewart, J. 2006. Value conflict and policy change. *The Review of Policy Research* 23(1): 183-195.
- Torgerson, D. 1985. Contextual orientation in policy analysis: The Contribution of Harold D. Lasswell. *Policy Sciences* (18): 141-161.
- True, J. L.; Jones, B. D. & Baumgartner, F. R. 2007. Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining stability and change in public policymaking. In *Theories of the policy process* (Second Ed., 155-187). Boulder, Colo.: Westview Press.
- Tsebelis, G. 1995. Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, Parliamentarism, multicameralism and multipartyism. *British Journal of Political Science* 25: 289-325.
- Velasques Gavilanes, R. 2009. Hacia una nueva definición del concepto política pública. *Desafíos* (20): 149-187.
- Wilson, C. A. 2000. Policy regimes and policy change. *Journal of Public Policy* 20(3): 247-274.
- _____. 2006. *Public Policy: Continuity and Change*. McGraw-Hill.
- Zahariadis, N. 1999. Ambiguity, time and multiple streams. In P. A. Sabatier (ed.). *Theories of the policy process* (73-94). Boulder, Colo.: Westview Press.
- _____. 2007. Ambiguity, time and multiple streams. In P. A. Sabatier (ed.). *Theories of the policy process* (2nd Ed., 73-94). Boulder, Colo.: Westview Press.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Cruz-Rubio, César Nicandro. 2011. "Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica". <i>Administración & Desarrollo</i> 39(54): 99-118.	Cruz-Rubio, C. N. (2011). Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica. <i>Administración & Desarrollo</i> , 39(54), 99-118.	Cruz-Rubio, C. N. "Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica". <i>Administración & Desarrollo</i> 39.54 (2011): 99-118.

resumen

El proceso de construcción de la Constitución Política de 1991 reflejó una compleja situación conformada por fenómenos sociales como el narcotráfico, persecución política y un uso excesivo del "Estado de sitio" que permitió darle un aire de legitimidad a las distintas fuerzas armadas: a las del Estado, a las subversivas y a las del paraestado, quienes a su vez, conllevaban a una constante vulneración de los derechos humanos de los asociados y a un total desconocimiento del concepto de Dignidad Humana, fundamento de un Estado moderno y democrático. Lo anterior condujo a que distintos movimientos sociales, principalmente el conformado por los estudiantes universitarios, convocaran al pueblo como Poder Constituyente para la creación de una nueva Carta Magna, anhelo que se vio concretado en la promulgación de la Constitución Política de 1991, la cual reconoce como sustento del Estado Social de Derecho el reconocimiento de la Dignidad Humana; fundamento sobre el cual recae todo el funcionamiento de las autoridades públicas instituidas para garantizar los derechos fundamentales de los miembros del Estado.

Palabras clave: Poder Constituyente, Soberanía, Dignidad Humana, Derechos Fundamentales.

abstract

Constituent power and fundamental rights in the Colombian constitution 1991

Constructing the Colombian constitution in 1991 reflected a complex situation consisting of social phenomena such as drug trafficking, political persecution and excessive use of the "state of siege/emergency" mechanism which bestowed an air of legitimacy on various armed forces: those of the state, terrorists and subversive and paramilitary elements. This, in turn, led to constant violation of people's human rights and total ignorance of the concept of human dignity, this being the foundation for a modern, democratic state.

The foregoing led to civil society actors/movements, mainly university students, calling on the people as the constituent power to create a new social contract, a desire resulting in the promulgation of the 1991 constitution which recognises that human dignity provides the means for recognising the rule of law, this being the foundation upon which the entire functioning of public authorities rests for guaranteeing the fundamental rights of all members of a particular state.

Key words: Constituent power, sovereignty, human dignity, fundamental rights.

resumo

O Poder Constituinte e a carta de direitos na Constituição Política da Colômbia de 1991

O decurso de construção da Constituição Política de 1991, refletiu uma complexa situação conformada por fenômenos sociais como o narcotráfico, perseguição política e um uso excessivo do Estado de Sítio que permitiu dotar de legitimidade às várias forças armadas: do Estado, subversivas e de "para estado", aqueles que por sua vez representavam constante vulneração dos Direitos Humanos dos associados e total desconhecimento da idéia de Dignidade Humana, fundamento de um Estado moderno e democrático. Isto levou a que vários movimentos sociais, principalmente aquele formado por estudantes universitários, convocassem ao povo como o Poder Constituinte que criaria uma nova Constituição, desejo que fora concretizado na promulgação da Constituição Política de 1991, onde é reconhecida como sustento do Estado Social de Direito a aceitação da Dignidade Humana, como fundamento da ação das autoridades públicas instituídas para garantir os direitos fundamentais daqueles que integram o Estado.

Palavras chave: Poder Constituinte, soberania, dignidade humana, direitos fundamentais.

Recibido: marzo de 2011 / Aprobado: noviembre de 2011

CORREO IMPRESO: Carrera 6ª No. 13-40, Facultad de Derecho – Unidad de Proyección Social, Bogotá, D. C., Colombia.

Leiva Ramírez, Éric y Muñoz González, Ana Lucía. 2011. "El poder constituyente y la carta de derechos en la Constitución Política de Colombia de 1991". *Administración & Desarrollo* 39(54): 119-132.

El poder constituyente y la carta de derechos en la Constitución Política de Colombia de 1991

ÉRIC LEIVA RAMÍREZ* y ANA LUCÍA MUÑOZ GONZÁLEZ**

Introducción

La Constitución es el orden jurídico fundamental expresado por un conjunto de normas que suelen tener base textual, mediante disposiciones reunidas en un documento formal, adoptado por el poder Constituyente originario (Corte Constitucional, 2009).

Al evidenciar el inestable carácter del orden constitucional colombiano, la historia de este país está marcada, en buena medida, por dos situaciones sintomáticas: por un lado, la comprendida desde 1811 hasta 1991, en la cual Colombia había estado bajo el régimen de 15 constituciones distintas¹, y, por el otro, la Constitución conservadora

¹ Antes de la independencia del Virreinato de la Nueva Granada, se conocieron distintas Constituciones denominadas como "provinciales"; la primera fue la Constitución del Estado de Cundinamarca de 1811 y subsiguientemente la Constitución de Tunja de 1811 y la Constitución de Antioquia de 1811. En el año de 1812 se expidieron las Constituciones de la República de Cundinamarca y la del Estado de Cartagena. En 1815 fueron promulgadas la Constitución del Estado de Mariquita, la Constitución provisional de la Provincia de Antioquia y la Constitución de la Provincia de Neiva.

Después de la independencia del Virreinato de la Nueva Granada se expidieron varias constituciones; la primera fue la Constitución de Cúcuta de 1821. Después de ellas se promulgaron la Constitución de 1830, la Constitución de 1832 o del Estado de Nueva Granada, la Constitución de 1843 o de la República de la Nueva Granada. Después de estas, se expidieron unas Constituciones de tendencia federal; las primeras fueron la Constitución de 1853, la Constitución de la Confederación Granadina de 1858 y la Constitución de los Estados Unidos de Colombia de 1863.

Con la Constitución Nacional de 1886 se cerró la disputa entre centralismo y federalismo, primando totalmente la primera, al punto que dicha concepción político-administrativa sigue plasmada en la Constitución Política de 1991 con variación en lo que hace

* Abogado de la Universidad Libre. Magíster en Derecho Administrativo de la Universidad Libre. Especialista en Pedagogía y Docencia Universitaria de la Universidad La Gran Colombia. Estudiante del Doctorado en Derecho de la Universidad de los Andes. Asistente Graduado de la Universidad de los Andes. Investigador y Docente Universitario.
CORREO-E: ea.leiva60@uniandes.edu.co, eric.leiva@ugc.edu.co

** Estudiante de la Licenciatura en Educación Básica con énfasis en Humanidades y Lengua Castellana de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, D. C.). Auxiliar de investigación.
CORREO-E: amunozg@javeriana.edu.co

de la Regeneración de 1886 había sido objeto de 67 reformas antes de ser cambiada. En razón de esto, el proceso de reforma que culminó en 1991 no fue extraordinario por el hecho mismo del cambio de Constitución, a pesar de que algunas particularidades que lo acompañaron sí lo fueron (Amador et ál., 2005, p. 87).

Por ello, el presente documento busca responder el siguiente problema: ¿es la Carta de Derechos consagrada en la Constitución Política de Colombia de 1991 producto de la voluntad soberana del pueblo colombiano como constituyente primario?

Para resolver el anterior interrogante, en el presente documento se desarrollan, en primer lugar, los conceptos de Constituyente Primario u Originario y el de Constituyente derivado. Subsiguientemente, se describen los antecedentes históricos, sociales, políticos y jurídicos que dieron origen a la Constitución Política de 1991. Consecuentemente, se analizan finalidades que buscó el constituyente primario y que se ven reflejadas en la Carta y que han sido desarrolladas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional² y la doctrina (nacional y extranjera). Seguidamente, se sintetizarán los conceptos que en la Constitución Política y en la carta de derechos consagrada en ella son una expresión del pueblo como Constituyente Primario. Por último, se expondrán las conclusiones de la investigación realizada.

I. Constituyente primario y constituyente derivado: generalidades y características

De conformidad con la doctrina universal de la teoría general del Estado, en la democracia constitucional el poder soberano del pueblo se ejerce de dos maneras diferentes:

- Como un poder pleno, soberano en sentido lato, cuando se manifiesta en las circunstancias propias de la creación de una constitución.

relación a la autonomía territorial y administrativa, decir, centralización política y descentralización administrativa. Rodríguez, Rodrigo, Libardo, *Derecho Administrativo, General y colombiano*, Temis, Bogotá, D. C., 2008, 60.

La Constitución Nacional de 1886 fue sometida a reformas en los años de 1910, 1936, 1945, 1957 (mediante plebiscito), 1968, 1979 y 1986.

² “Las decisiones de los Magistrados de la Corte Constitucional de Colombia constituyen el mejor estudio que hasta ahora se haya hecho sobre los principales temas de la Constitución política (...). No puede dejarse de reconocer la tarea cumplida por la Corte, ni la forma magistral como ha venido interpretando y fijando el contenido, alcances y efectos de nuestras instituciones y normas constitucionales” (Linares, 2001, IX).

- Como un poder velado pero potencial, cuando se ejerce durante la vigencia y eficacia de una constitución. En este caso el poder soberano se encuentra encauzado por los parámetros constitucionales y sólo se manifiesta directamente cuando se produce una crisis constitucional que ponga en duda la validez o la eficacia de la Constitución.

Ahora bien, la teoría de la soberanía popular conduce a la reflexión acerca de la teoría del poder constituyente, comoquiera que esta representa una manifestación de aquella (Corte Constitucional, auto A003 de 1992). Por ello, la doctrina y la jurisprudencia constitucionales distinguen entre el poder constituyente en sentido estricto, o poder constituyente primario u originario, y el poder de reforma o poder constituyente derivado o secundario.

En el mundo contemporáneo, en desarrollo de los principios democráticos y de la soberanía popular, el poder constituyente está radicado en el pueblo, que tiene y conserva la potestad de darse una constitución. Este poder constituyente originario no está entonces sujeto a límites jurídicos, y comporta, por encima de todo, un ejercicio pleno del poder político de los asociados. Por ello, tanto esta Corte Constitucional como la Corte Suprema de Justicia, durante la vigencia de la Constitución de 1886, han sostenido invariablemente que los actos del poder constituyente originario son fundacionales, pues por medio de ellos se establece el orden jurídico, y por ello dichos actos escapan al control jurisdiccional (Corte Constitucional, Sentencia C-551 de 2003).

Por su parte, el poder de reforma, o poder constituyente derivado, se refiere a la capacidad que tienen ciertos órganos del Estado, en ocasiones con la consulta a la ciudadanía, de modificar una constitución existente, pero dentro de los cauces determinados por la Constitución misma. Ello implica que se trata de un poder establecido por la Constitución, y que se ejerce bajo las condiciones fijadas por ella misma. Tales condiciones comprenden asuntos de competencia, procedimientos, etc. Se trata, por lo tanto, de un poder de reforma de la propia Constitución, y en ese sentido es constituyente; pero se encuentra instituido por la Constitución existente, y es por ello derivado y limitado. Por ser un poder instituido, el poder de reforma tiene límites y está sujeto a controles³.

³ Así, en el caso colombiano, los artículos 374 y siguientes de la Constitución establecen e instituyen ese poder de reforma, pues regulan los modos de reforma de la Carta, que son: acto legislativo, referendo y Asamblea

El poder constituyente es el pueblo, el cual posee per se un poder soberano absoluto, ilimitado, permanente, sin límites y sin control jurisdiccional, pues sus actos son político- fundacionales y no jurídicos cuya validez se deriva de la propia voluntad política de la sociedad. Casi siempre su manifestación va acompañada de una ruptura del orden jurídico anterior.

El poder del pueblo es anterior al derecho, fuente del derecho, esencia del derecho e, igualmente, modificadorio de todo el derecho, inclusive el derecho constitucional (Corte Constitucional, auto A003 de 1992).

Durante la vigencia y eficacia de una Constitución, el pueblo, como constituyente primario, se encuentra en un estado de latencia y sólo se manifiesta directamente cuando se produzca una crisis institucional que ponga en duda la validez o la eficacia de la Constitución. En tales circunstancias, el pueblo puede reasumir su potestad soberana, caso en el cual se produce una ruptura del orden establecido y hay lugar a un nuevo acto fundacional⁴. Pero en condiciones de normalidad, el poder del pueblo se encuentra encauzado por parámetros constitucionales, esto es, constituido por las normas superiores que fijan las condiciones para su ejercicio.

De este modo, una es la situación cuando el pueblo, en un acto de autoafirmación y por fuera de todo cauce normativo, decide reformar la Constitución o darse una nueva, y establece para ello los mecanismos que resulten apropiados, y otra muy distinta aquella en la cual, a la luz de las previsiones constitucionales, el pueblo es convocado para que decida si convoca una asamblea nacional constituyente con el período y las competencias que el Congreso, órgano constituido, le haya fijado en una ley, o cuando, también mediante ley, se le convoca para que exprese su afirmación o su negación a una propuesta de reforma a la Constitución. En el primer caso el pueblo actúa como constituyente primario, en el segundo obra en el ámbito de los poderes constituidos

Constituyente. Esas normas fijan además las reglas y los procedimientos a los cuales están sometidos tales mecanismos de reforma constitucional. Así las cosas, no duda la Corte de que en tales eventos se está frente al ejercicio de un poder derivado y, por lo mismo, limitado por la propia Constitución (Corte Constitucional, Sentencia C-551 de 2003).

⁴ *En pocas pero trascendentes palabras, el poder constituyente primario representa una potencia moral y política de última instancia, capaz aun en las horas de mayor tiniebla de fijar el curso histórico del Estado, insurgiendo [sic] como tal con toda su esencia y vigor creativos. Por esto mismo, sabe abrir canales obstruidos de expresión, o establecer los que han sido negados, o, en fin, convertir en eficaz un sistema inidóneo que, por factores diversos, ha llegado a perder vitalidad y aceptación. (Younes, 2004, 196).*

y se encuentra subordinado a la Constitución. (Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 2007).

El argumento precedente muestra que un poder de reforma sin límites competenciales elimina también la distinción básica entre poder constituyente originario y poder constituyente derivado o de reforma. Y es que el acto del constituyente primario trasciende la mera “adopción” verbal o escrita de la Constitución, pues a partir de tal manifestación –sea compleja o sencilla– se definen la estructura del poder estatal, las relaciones entre el Estado y el resto de la sociedad, los deberes estatales y los derechos y deberes de los particulares, los mecanismos de solución de conflictos y la manera de proteger dicho esquema adoptado. En este orden de ideas, se entiende que el poder constituido (que incluye el poder de reforma de la Constitución) únicamente tiene existencia a partir del hecho constituyente y en los términos definidos por las decisiones fundamentales tomadas por el poder constituyente (Corte Constitucional, Sentencia C-551 de 2003).

El Constituyente derivado no tiene entonces competencia para *destruir* la Constitución. El acto constituyente establece el orden jurídico y por ello cualquier poder de reforma que el constituyente reconozca únicamente se limita a una revisión. El poder de reforma es poder constituido. El poder constituido no puede, en otras palabras, arrogarse funciones propias del poder constituyente, y por ello no puede llevar a cabo una sustitución de la Constitución, no solo por cuanto se estaría erigiendo en poder constituyente originario, sino además porque estaría minando las bases de su propia competencia.

Esta objeción remite a uno de los problemas más complejos de la teoría y práctica constitucionales, y es el siguiente: ¿cuál es el papel del pueblo, como poder constituyente originario y depositario de la soberanía una vez que este ha dictado la Constitución?

La tensión entre el pueblo soberano y la supremacía constitucional se proyecta al campo de los mecanismos de reforma constitucional. Así, el poder de revisión constitucional, incluso si se recurre a un mecanismo de referendo, no es obra del poder constituyente originario ni del pueblo soberano, sino que es expresión de una competencia jurídicamente organizada por la propia Constitución, y por ello se encuentra necesariamente limitado, por la imposibilidad de sustituir la Carta, ya que ello implicaría que el poder de reforma se erige en poder constituyente originario. “El problema surge entonces cuando la ciudadanía manifiesta claramente su voluntad de sustituir la Carta. En tales eventos,

si la propia Constitución no prevé alguna forma de expresión jurídica del poder constituyente originario, entonces se llega al siguiente dilema indeseable: o la dinámica del poder constituyente se ve obstruida y asfixiada por los límites al poder de reforma; o por el contrario, una ruptura constitucional ocurre a fin de permitir la expresión del poder constituyente” (ibídem).

La fijación de un cauce al poder constituyente originario es siempre imperfecta, pues el poder constituyente, por sus propias características, es *rebeldes a una integración total en un sistema de normas y competencias*, y por ello no admite una institucionalización total. Sin embargo, ese cauce busca facilitar, no impedir, la expresión del Constituyente originario sin ocasionar innecesarias rupturas institucionales.

La idea de pueblo soberano es un concepto constitucional límite estrechamente relacionado con las ideas de soberanía, democracia liberal y democracia constitucional. La visión histórica y conceptual típica del Estado liberal de derecho que predominó desde el siglo XVIII propugnó una noción de soberanía enmarcada dentro del concepto de nación como unidad homogénea. A partir de la Segunda Guerra Mundial esa noción decimonónica ha evolucionado hacia una visión pluralista, de acuerdo con la cual es menester garantizar tanto la posición de la mayoría como las voces de las minorías y ya no es posible que un único grupo de ciudadanos, por numeroso y respetable que sea, se atribuya la voz del pueblo soberano (Corte Constitucional, Sentencia C-141 de 2010).

En este orden de ideas, la noción de pueblo que acompaña a la concepción de democracia liberal constitucional no puede ser ajena a la noción de pluralismo e implica la coexistencia de diferentes ideas, razas, géneros, orígenes, religiones, instituciones o grupos sociales. El pueblo, de tan heterogénea composición, al escoger un modelo de democracia constitucional, acepta que todo poder debe tener límites y, por lo tanto, como pueblo soberano acuerda constituirse y autolimitarse de conformidad con ese modelo democrático e instituye cauces a través de los cuales pueda expresarse con todo y su diversidad.

Bajo la concepción contemporánea que se ha descrito, la actuación legítima del poder constituyente debe reflejar el pluralismo y, en consecuencia, ha de manifestarse en un escenario deliberativo que garantice la concurrencia del pueblo soberano en su diversidad para que, a través de cualquiera de los cauces de reforma de la Carta que ha previsto al autolimitarse,

actúe como poder constituido y exprese su voluntad de variar el pacto constitucional.

Con J. Elster (2002), podría considerarse que el pueblo también está “atado a la Constitución de 1991” y por lo tanto no puede modificar sus elementos definitorios cuando actúa en el ejercicio del poder de reforma.

Sin embargo, la Corte Constitucional estima que la Constitución de 1991 intenta superar este dilema y la tensión entre la soberanía popular y la supremacía constitucional por medio de una apertura al poder constituyente originario, previendo un procedimiento agravado de reforma, y en la Sentencia C-1040 de 2005 indicó que “el pueblo puede investir a una Asamblea Constituyente de la competencia para expedir una nueva Constitución, posibilidad expresamente permitida en el artículo 376 de la Carta” y que “sólo por medio de este mecanismo puede ser sustituida la Constitución vigente por una opuesta o integralmente diferente”.

En esta hipótesis, el pueblo, todavía como poder constituido, decide si convoca o no la Asamblea y, al definir su competencia, puede otorgarla para una simple reforma, propia del poder constituido, o concederle facultades tan amplias, cuyo ejercicio conduzca al cambio de la Constitución vigente por otra, siempre que el mismo pueblo, al fijar la respectiva agenda, así lo haya determinado⁵. Este supuesto no hace desaparecer del todo los límites, pues aunque ya no provendrían de lo dispuesto en la constitución sustituida, tendrían su origen en las normas imperativas de derecho internacional y también en los convenios internacionales de derechos humanos, para citar apenas dos ejemplos.

“Así pues, de los distintos mecanismos contemplados en el artículo 374 constitucional, el único que no está sujeto a límites de competencia es una Asamblea Nacional Constituyente, siempre que sea convocada expresamente para proferir una nueva Carta” (Corte Constitucional, Sentencia C-141 de 2010).

*Considerar sistemáticamente que una decisión del pueblo que interviene por **fuera de las formas prescritas** legítima un procedimiento de revisión constitucional ‘ilícito’ equivaldría a introducir un procedimiento débil de revisión constitucional al lado del estricto normal. **Ahora bien, la rigidez y la dificultad de un procedimiento***

⁵ El razonamiento político-jurídico que se esgrime es irrefutable. El mandante primario, que da origen a la Asamblea, no puede tener limitaciones surgidas de delegados. De este modo, se ratifica el carácter de poder primario de la Constituyente y se zanja [sic] las disputas acerca de los límites atribuibles a su naturaleza “derivada” (Verdesoto, 2007, 121).

permiten preservar las reglas fundamentales establecidas en la Constitución y garantizan la seguridad jurídica. Una Constitución establece un sistema equilibrado y elaborado luego de una reflexión madura. La intervención del pueblo por fuera de toda forma podría destruir este equilibrio por la vía de un simple voto emitido por la pasión del momento. Ello no es una garantía para la supervivencia de la democracia y del Estado de derecho, pues el iniciador del voto tiene allí un formidable poder de destrucción del orden establecido (...) La decisión popular ha sido considerada como justa y sabia y el principio de soberanía del pueblo conoce sus horas de gloria. Sin embargo, en nuestros días, este último no puede ser concebido como un poder absoluto e ilimitado, a punto que permita al pueblo actuar de forma arbitraria. Dicho principio se debe conciliar con otros principios, específicamente el del respeto de la 'legalidad' en sentido amplio. Como lo anota M. Luciani, «la observancia de las formas, el respeto de la legalidad es hoy en día... un elemento esencial de la legitimidad. Las teorías democráticas más maduras y más elaboradas no se contentan con un poder sólidamente legítimo, sino que observan el corazón de la democracia en el hecho de que este poder sea al mismo tiempo limitado. Y la limitación se encuentra sobre todo en el respeto de las formas, de las reglas, en una palabra, de la legalidad» (negritillas añadidas) (ibidem).

En el proceso de reforma institucional vivido por Colombia en 1990-1991, el pueblo se expresó por un procedimiento adecuado, en medio de una crisis constitucional (Corte Constitucional, Sentencia C-544 de 1992).

En consecuencia, la intangibilidad de la Constitución Política no es un golpe de Estado, no es una brecha en el Estado de Derecho, ya que si el Constituyente primario es capaz de dar una nueva constitución, aun en contra de la anterior, como en efecto ocurrió *a fortiori*, puede en todo momento establecer cláusulas que garanticen la estabilidad del nuevo ordenamiento, máxime cuando este es democrático y humanista⁶.

Si bien es cierto que el texto constitucional colombiano no establece cláusulas pétreas ni principios intan-

⁶ La Sentencia C-544 de 1992 trae unas frases contundentes con relación a los conceptos intangibles que posee la Constitución Política de 1991: "Queda así en firme la Constitución Política de Colombia de 1991 como expresión de la voluntad política del pueblo colombiano y su texto actual no es susceptible de ser demandado. De esta manera se recoge la voluntad del Constituyente y se sienta un principio de seguridad jurídica indispensable para el orden normativo de la República" (negritillas fuera del texto).

gibles, tampoco autoriza expresamente la sustitución integral de la Constitución. Y la Asamblea Constituyente bien hubiera podido incorporar esa posibilidad de cambio total o reforma integral de la Constitución, como lo hacen expresamente ciertos ordenamientos⁷.

En el constitucionalismo colombiano, el poder de reforma tiene límites competenciales, pues no puede sustituir la Constitución de 1991. Se trata de un límite expresamente establecido por el Constituyente originario en el artículo 374 de la Constitución adoptada en 1991 por la Asamblea Constituyente como comisionada del pueblo soberano (Corte Constitucional, Sentencia C-551 de 2003).

Y es natural que dicho procedimiento haya sido previsto por la Asamblea Constituyente de 1991, que quiso proteger la identidad y continuidad de la Constitución que promulgó, sin que ello implicara petrificar el texto constitucional, aprobado, precisamente porque esa asamblea había nacido, en parte, de las dificultades que el carácter intangible y restrictivo del artículo 218 de la Constitución anterior había implicado para un cambio constitucional. Dicho aspecto será tratado a continuación.

II. Antecedentes de la Constitución Política de 1991

La historia colombiana muestra como una característica la tendencia a confiar en que los problemas pueden ser solucionados a través de reformas normativas. Ello se evidencia durante el siglo XIX con sus numerosas Constituciones, las cuales tenían una peculiaridad, como muestra Hernando Valencia Villa: eran "cartas de batalla", es decir, resultaban de la imposición de los vencederos sobre los vencidos en las diversas guerras que se presentaron (UDEA, 2010).

⁷ En Colombia dicho concepto no es desconocido por el ordenamiento constitucional. La Constitución de Cúcuta de 1821 establecía el término de diez (10) años para que esta pudiera ser reformada. Sin embargo, esta cláusula fue desconocida por el "Congreso Admirable" con la promulgación el 29 de abril de 1830 de una nueva constitución. En el derecho comparado contemporáneo, la finalidad de una constitución tiene también carácter intangible. Es el caso de Alemania, donde el numeral 3 del artículo 79 dice: "Es inadmisibles toda modificación de la presente Ley Fundamental que afecte". En la Constitución Nacional española el artículo 168 establece así mismo un procedimiento calificado para reformar los temas que tratan el fundamento del Estado. En la Disposición Final Transitoria No. 12 de la Constitución italiana se hace lo propio. Otros textos constitucionales también han previsto esa posibilidad, como la Constitución francesa de 1848, la Constitución de Suiza, la Constitución argentina de 1853 o la Constitución de Venezuela, que establece un determinado procedimiento para las reformas y enmiendas parciales, mientras que para la adopción de una nueva constitución exige la convocatoria a una asamblea constituyente.

“La Constitución de 1991 si bien no comporta esta última peculiaridad, sí evidencia el rasgo más general, pues se produjo en una coyuntura de crisis respecto de la cual se creyó que con la expedición de una nueva Carta Política era posible conjurarla o quizá al menos paliarla” (UDEA, 2010).

Tres problemas centrales existían en Colombia en el momento en que sale a la luz pública la nueva Carta: crecimiento del narcotráfico con los males que le eran anejos como un aumento de la violencia y de la corrupción; la crisis política, derivada por una parte de un régimen político restrictivo propiciado desde el Frente Nacional⁸, expresado en precarias o casi nulas posibilidades de participación política de otras fuerzas distintas a las del bipartidismo y por otra, derivada de una gran deslegitimación de la política tradicional en tanto no representaba los intereses del conglomerado social y finalmente; una intensificación del conflicto armado colombiano entre guerrillas de un lado y del otro Estado y grupos paramilitares, que empezaban a obtener gran fuerza⁹. El recrudescimiento de la violencia política durante la década del ochenta había propiciado la violación y limitación de los derechos humanos por parte de los grupos alzados en armas con su accionar y desde el propio Estado con la aplicación de las llamadas prácticas de la guerra sucia y las medidas legales tomadas a partir de la figura del estado de sitio, que como recurso supuestamente excepcional para restablecer el orden público turbado, fue la regla general en Colombia durante gran parte del siglo XX (UDEA, 2010).

Pero al señalar la complicada coyuntura vivida por Colombia en el período mencionado, no puede pasarse por alto que en el mundo entero, en especial en Latinoamérica, se suscribía un nuevo modelo económico, exigente de variadas modificaciones, expresadas fundamentalmente en la apertura económica y la detracción del papel del Estado¹⁰.

⁸ El llamado Frente Nacional consistió en un remedio convenido y llevado al plebiscito de 1957 por los dos partidos tradicionales, liberalismo y conservatismo, para poner fin a la violencia política de mediados del siglo XX, se acordó que la presidencia se turnaría durante 16 años entre los dos partidos y que todos los cargos públicos se repartirían equitativamente. No obstante, hacia finales de la década de los ochenta ya había expirado el Frente Nacional, sus rezagos persistían (y aún persisten) en la política colombiana.

⁹ Sin embargo, poco tiempo antes de la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente ya se había obtenido la reinscripción a la vida civil de varios grupos guerrilleros, lo cual propiciaba la reforma política.

¹⁰ *Las experiencias de las Asambleas Constituyentes en América Latina, y en particular en los países andinos, permiten obtener algunas conclusiones. Miradas desde sus resultados, las Asambleas no han ejercido ni traducido la totalidad o la potencialidad del concepto de “poder constituyente” que*

En Colombia el pueblo en general se ha manifestado de dos formas: directamente¹¹, ¹² o por representación¹³:

La Constitución Política de 1991 es un claro ejemplo del ejercicio directo del poder soberano del pueblo y este proceso está inmerso en los últimos cuarenta años de la historia del país. Su última etapa encuentra como expresión la séptima papeleta y culmina con la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente (Corte Constitucional, Sentencia C-544 de 1992).

Los referentes reformistas más próximos al momento constitucional, comprendido entre 1988 y 1991, son los Actos Legislativos 2 de 1977 y 1 de 1979, que resultaron fallidos al ser declarados inexecutable por la Corte Suprema de Justicia en 1978 y 1981, respectivamente. Dicha Corte, que para ese entonces desempeñaba labores de tribunal constitucional, cerró las puertas a esas dos iniciativas al encontrar vicios de procedimiento en su trámite parlamentario, a partir de un análisis riguroso y exegético. Según algunas opiniones, esos adjetivos no pueden predicarse del posterior análisis constitucional de los Decretos Legislativos 927 y 1926 de 1990, normas que le dieron vía jurídica a la Asamblea Constituyente de 1991¹⁴.

las anima. Esto es, no han producido una refundación de todos los ámbitos del poder público. Más bien se han aproximado a una reestructuración jurídica, a escala constitucional, más o menos general de las instituciones estatales y sociales. En corto, las Asambleas se han circunscrito al ámbito de la reforma “total” de la Constitución, cuya profundidad y alcance en la coyuntura de cada país. (Verdesoto, 2007, 120).

¹¹ Entre los ejemplos de este tipo de actividad política, se encuentran el plebiscito de 1957 o a través de comisionados por el pueblo para una Asamblea Constituyente. En 1863 y 1886 la Asamblea fue producto de la decisión de los triunfadores de una guerra civil. Y en 1991 fue producto del sufragio universal, igual y secreto como procedimiento democrático. En estos casos, no existen otros límites que los que el pueblo haya establecido. Estos comisionados disponen de todos los medios para cumplir un fin.

¹² *Un simple repaso de nuestra historia constitucional y política es el mejor medio demostrativo de lo afirmado. En las incipientes e inestables formas políticas de la sociedad colombiana en el siglo XIX, el constituyente primario está plenamente ausente de las constituciones de Cúcuta, Ocaña, Rionegro y hasta de la de Núñez y Caro, vigente durante casi todo el XX; pues aun cuando la adopción de esta última se acudió a un consejo de delegatarios, que actuó como cuerpo constituyente, su origen no fue más allá del querer del Regenerador. Similares consideraciones pueden hacerse respecto de la única intervención popular en materia constitucional en el siglo anterior, pues de todos son conocidas las circunstancias que rodearon el acto plebiscitario de diciembre de 1957, muy alejadas de lo que pudiera llamarse una verdadera manifestación libre, espontánea y soberana de la mayoría de la población. (Moncayo, 2004, 202).*

¹³ El pueblo ejerce indirectamente un poder a través de los representantes al Congreso. Este órgano legislativo detenta un poder reglado y limitado, cuya constitucionalidad puede en todo momento ser evaluada a la luz del orden normativo vigente y el cual se desdobra en su naturaleza legislativa para pasar a ser temporalmente constituyente derivado.

¹⁴ La convocatoria a una Asamblea Constituyente no es un procedimiento nuevo. Se han utilizado en diversos países durante los siglos XIX y XX.

En este marco, una semana después de la muerte de Luis Carlos Galán, en un escenario de dolor nacional y de crisis política, aproximadamente 20.000 jóvenes de distintas universidades de Bogotá participaron en la denominada “Marcha del Silencio”¹⁵, con la que prometieron no volver a callar ante la situación colombiana¹⁶.

Una vez hundido el proyecto de reforma del gobierno Barco, en diciembre de 1989 y fruto del apoyo popular aparente, se buscó dar un impulso definitivo a la idea de reformar la Constitución mediante la fijación de un mecanismo de sondeo popular que Fernando Carrillo, asesor de los estudiantes, denominó la “séptima papeleta”¹⁷.

El Registrador Nacional manifestó que incluir la séptima papeleta, aunque no se encontraba dentro de

los términos de la convocatoria legal a elecciones, no constituía causal de anulación¹⁸.

El proceso mismo se encargó de sacar a los estudiantes, pues una vez apoyada la séptima papeleta la reforma era más un punto de la agenda gubernamental que un trabajo del pueblo. Así, desde la expedición del Decreto 927 fue el gobierno el encargado de defender y reconstruir la iniciativa¹⁹.

La Corte Suprema de Justicia, que tenía que pronunciarse sobre la constitucionalidad del Decreto, emitió sentencia el 9 de octubre de 1990, de la cual fueron ponentes los Magistrados Fabio Morón Díaz y Hernando Gómez Otálora. Mediante esta sentencia se declaró la constitucionalidad parcial del Decreto, parcialidad que, como se verá más adelante, en lugar de frenar la iniciativa, le otorgaría dimensiones más amplias y profundas.

La Corte Suprema de Justicia declara inexecutable el temario de la Asamblea, no por estar en desacuerdo con la revisión de la mayoría de los temas, sino por considerar que un listado taxativo de asuntos restringiría el “ejercicio pleno de la soberanía” al constituyente primario. Con esto, se abría la posibilidad para que la Asamblea reformara la totalidad del texto constitucional, hasta el punto de crear una Constitución nueva y distinta.

Desde este momento la Corte Suprema de Justicia empezó a referirse a la Asamblea como “Asamblea Constituyente” y ya no constitucional, pues daba vía libre para generar una nueva carta y no simplemente reformar puntos específicos de la de 1886.

En Perú se recurrió a la Asamblea Constituyente para elaborar su Constitución de 1979. A partir de la salida del régimen militar en Brasil el llamamiento a Asambleas Constituyentes se va a generalizar en América Latina como el procedimiento más idóneo de refundación del Estado mediante un acto constituyente de amplio compromiso popular. En 1987 se reúne en Brasilia la ANC, a la que el Gobierno brasileño de la época pretende limitar sus poderes, pero la movilización social que desencadenó hasta presentarse sesenta y un mil enmiendas al texto constitucional convirtió a esta Asamblea en un órgano soberano pleno. La Constitución brasileña de 1988 es la obra fundamental de la Constituyente...

La reforma constitucional en Argentina de 1994 se planteó como un acuerdo del Congreso para convocar una convención reformadora, que si no introdujo novedades importantes, suponía una ruptura de la doctrina tradicional según la cual sólo el Congreso tenía capacidad reformadora.

En Venezuela se plantea tras las elecciones presidenciales de 1993 la posibilidad de que el Congreso, elegido ese año, actúe como Congreso Constituyente, sobre la base del Proyecto de la llamada Comisión Bilateral. Sin embargo, con la victoria del entonces candidato del Polo Patriótico, Hugo Chávez Frías (cuya propuesta política principal era la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente) se convocó a una ANC y se elaboró la Constitución de 1999. (Colomer, 2007, 56 a 58).

¹⁵ Existe un antecedente histórico de otra Marcha del Silencio, promovida por el caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán.

¹⁶ El propósito de la movilización estudiantil fue expresado en un comunicado leído el 25 de agosto de 1989, día de la marcha, mediante el cual se declaraba un rechazo directo a todo acto de violencia, sin importar su interés o ideología, se exigía el respeto por los derechos humanos en Colombia y se apoyaban las instituciones democráticas contra las fuerzas que quisieran desestabilizarlas, como paramilitares, guerrillas o narcotráfico. De igual forma, el documento solicitaba la convocatoria al pueblo para la reforma de algunas instituciones y se exigía la depuración de las fuerzas militares, de la Policía, del Gobierno y de los partidos políticos. (Lleras de la Fuente, Carlos y Tangarife, Marcel, *Constitución Política de Colombia: Origen, Evolución y Vigencia*, Tomo I, DIKE - Pontificia Universidad Javeriana, Medellín, 1996, 13.

¹⁷ Recibió este nombre, pues en esa fecha de elección se iba a votar por seis asuntos distintos. Este mecanismo consistía en invitar al electorado a pronunciarse sobre la convocatoria de una Asamblea constitucional para reformar la Carta Política mediante la utilización de una papeleta de votación, entonces mecanismo utilizado que debía ser introducido en las urnas en las elecciones del 11 de marzo de 1990.

¹⁸ SÁCHICA, Luis Carlos y VIDAL PERDOMO, Jaime. *La Constituyente de 1991*, Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá, 1991, 47.

La pregunta que fue sometida a votación por el pueblo se encontraba redactada de la siguiente manera: “Con el fin de fortalecer la democracia participativa, ¿vota por la convocatoria a una asamblea nacional constitucional con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la nación, integrada democrática y popularmente, para reformar la Constitución de Colombia?”.

¹⁹ Valencia Villa, Hernando, *Cartas de batalla. Una crítica al constitucionalismo colombiano*, CERE, Bogotá, 1997, 181.

Casi dos meses después de la votación, el Presidente Barco emite el Decreto Legislativo 927 del 3 de mayo de 1990, “Por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público”, en el que le reconoce de alguna manera el carácter constituyente al pronunciamiento electoral y abre la primera puerta de salida a la reforma. El articulado del Decreto resultó concreto y sencillo. Por un lado, ordenaba a la Registraduría desplegar todos los medios para contabilizar los votos de las elecciones presidenciales del 27 de mayo de 1990 frente a la disyuntiva de convocar o no a una Asamblea Constitucional, y, por el otro, determinaba el texto que contendría la tarjeta electoral con la que se le preguntaría al pueblo sobre dicha convocatoria.

Una Asamblea Constituyente permitiría reinventar un país mediante la integración de sus actores armados o no armados, y se presentaba como una oportunidad de generar las raíces de un pacto verdadero donde el modelo económico, el diseño administrativo, la carta de derechos y los mecanismos de participación fueran el producto de un debate incluyente, partiendo de la base de la igualdad y del reconocimiento mutuo.

La Constitución Política de 1991 surge como manifestación del pueblo en ejercicio de su poder soberano como constituyente primario. Así lo ha sostenido la Corte Constitucional desde sus inicios:

La Asamblea Nacional Constituyente que expidió la nueva Constitución Política de Colombia fue un poder comisionado del pueblo soberano. La Constituyente actuó una vez superados los obstáculos que establecía el artículo 13 del plebiscito de 1957 para el pronunciamiento del constituyente primario, y en ese sentido las decisiones populares que permitieron la convocatoria hicieron irreversible el proceso de renovación institucional. La comprensión del proceso colombiano de reforma se encuentra pues en el concepto de anormalidad constitucional; y este concepto sólo puede ser definido políticamente, por ser acto fundacional, pues se refiere a un presupuesto del derecho que todavía no es jurídico. Este proceso de expresión del Poder Constituyente primario, en concepto de la Corte, es emanación especial del atributo incuestionable de las comunidades políticas democráticas que, en el Estado contemporáneo, pueden acudir de modo eventual y transitorio al ejercicio de sus potestades originarias para autoconformarse, o para revisar y modificar las decisiones políticas fundamentales y para darles a sus instituciones jurídicas formas y contenidos nuevos con el fin de reordenar el marco de la regulación básica con una nueva orientación pluralista (Corte Constitucional, Sentencia C-544 de 1992).

La validez y legitimidad de la Constitución de 1991 no se pone en duda (por lo menos por la mayoría de la sociedad colombiana). Por ello, se hace necesario entrar a estudiar el objetivo que buscó el Pueblo de Colombia al promulgar una nueva Constitución (en relación con la existente en 1886).

III. Finalidades que buscó el constituyente primario y que se ven reflejadas en la Constitución Política

Sobre este tema se traen a colación las palabras dichas por el ex magistrado de la Corte Constitucional Jorge Arango Mejía (2000, IX):

Yendo más allá, a la interpretación de la Constitución, yo diría que la Constitución es como las obras de arte, que una vez creadas adquieren una vida independiente, una vida propia. Casi podríamos decir que se separan de su autor, y no hay entonces que estar consultando exclusivamente qué se quiso hacer, qué se quiso decir. Porque los tiempos están cambiando, cambian minuto a minuto las circunstancias, y la función del intérprete es precisamente acomodar la norma jurídica a los nuevos tiempos, a las nuevas circunstancias sociales, económicas y políticas, sin perder de vista la finalidad del Derecho, que es realizar dos valores fundamentales: la seguridad jurídica y la justicia.

Como es sabido, el principal objetivo de toda Constitución y la razón de mantener su condición de norma suprema en la escala del ordenamiento jurídico es el de estructurar para la comunidad el Estado de Derecho, entendido como aquel que procura garantizar a sus coasociados el equilibrio y la armonía en las relaciones políticas, económicas y jurídicas, asegurando un orden justo y autónomo. Por eso, coincidiendo con el criterio doctrinal más generalizado, puede afirmarse que la mayoría de los textos constitucionales se diseñan bajo el supuesto de orden y normalidad, estableciendo los parámetros generales de la actividad y comportamiento de los organismos estatales, de los gobernantes y gobernados en situaciones de paz o, a lo sumo, con el fin de asegurar que dichas situaciones constituyan el eje del funcionamiento del Estado y tengan efecto de permanencia (Corte Constitucional, Sentencia C- 008 de 2003).

Así lo ha entendido la Corte Constitucional cuando establece la importancia del artículo 2º constitucional:

Una de las finalidades básicas de las autoridades colombianas es la defensa de la integridad nacional y la preservación del orden público y de la convivencia pacífica, no sólo porque así lo establece expresamente el artículo 2º de la Carta, sino además porque esos elementos son condiciones materiales para que las personas puedan gozar de sus derechos y libertades. La Constitución busca entonces el fortalecimiento de las instituciones, para que estas puedan cumplir efectivamente su misión constitucional de asegurar la convivencia pacífica perturbada por grupos armados que actúan al margen de la ley y atentan contra la vida, la libertad y los demás derechos y libertades de las personas residentes en Colombia (C. P. art. 2º). Por ello esta Corte señaló que el Estado tiene el deber de “mantener la convivencia pacífica e instaurar un sistema jurídico-político estable, para constituir la protección a la vida como una de las obligaciones del gobernante sin las cuales no es posible la continuidad de

la comunidad”, puesto que el derecho “sólo puede asegurar al individuo una esfera de libertad y protección contra la violencia a condición de reprimir, incluso con la fuerza, aquellas actividades violentas de los demás individuos que vulneran esa órbita de libertad” (Corte Constitucional, Sentencia C- 251 de 2002).

Lo anterior se puede observar en el contenido que posee la Carta Política de 1991, la cual tiene una estructura armónica²⁰:

1. En el Preámbulo anuncia ya los fines por los cuales el pueblo colombiano se constituyó en un Estado social y democrático de derecho.
2. Luego establece los principios fundamentales que rigen su estructura política y jurídica y reconoce los derechos y garantías que amparan a todas las personas residentes en Colombia, los deberes que las vinculan y configura los mecanismos de protección de tales derechos y garantías.
3. A continuación regula lo relacionado con los habitantes y el territorio, como elementos del Estado constituido, y con los mecanismos a través de los cuales se ejerce la soberanía popular.
4. Después de ello, el texto constitucional se ocupa de la estructura del Estado. Primero lo hace de manera genérica: De un lado, instituye las ramas del poder público, los órganos de control y la organización electoral que integran esa estructura. Y, de otro, dispone acerca de los fundamentos constitucionales que rigen el ejercicio de la función pública. Luego se ocupa de la estructura del Estado, pero ya de manera más detallada. Entonces aborda las ramas del poder público y sujeta a claros mandatos su configuración y el ejercicio de la función que a cada una le incumbe. A la Rama Legislativa, a la Rama Ejecutiva y a la Rama Judicial les dedica títulos específicos.

Regula luego la organización electoral y los órganos de control: Contraloría General de la República y Ministerio Público.

En su parte final, la Constitución prescribe los fundamentos de la organización territorial y del régimen económico y de la hacienda pública. Y en el último título

regula los mecanismos de reforma de la Constitución y el procedimiento a que se sujeta cada uno de ellos.

Como puede advertirse, el Texto Superior constituye un sistema normativo. No se trata de una simple aglomeración de prescripciones emanadas del constituyente. En él se advierte una teleología definida; una afirmación de valores, principios y derechos que parten del reconocimiento del hombre como un ser digno y de la asunción de la democracia pluralista como un mecanismo de realización de esa dignidad. De igual manera, se advierte en la Carta una concepción instrumental y no finalística del Estado y una detallada regulación que no solo se orienta a racionalizar el ejercicio del poder público mediante su división, sino también a dotarlo de una estructura que resulte adecuada para la realización de sus fines. Así, cada una de las disposiciones del Estatuto Superior tiene un sentido propio que se determina a partir de su propio texto, pero también desde la perspectiva del sistema que contribuye a integrar y definir (Sentencia C-879 de 2003) (negritas fuera del texto).

A su vez, el contenido de la Constitución Política puede ser abordado como un equilibrio entre el conjunto de derechos y deberes:

La doctrina de esta Corte ha observado en incontables ocasiones que la Constitución Política no solo reconoce derechos en cabeza de las personas, sino que contempla obligaciones, deberes y cargas, correlativos a aquellos, cuyo cumplimiento se exige a los asociados como factor insustituible para la efectiva vigencia de los postulados y mandatos constitucionales y para la realización de un orden jurídico, económico y social justo, como lo preconiza la Carta desde su mismo Preámbulo.

De acuerdo con lo que establece el artículo 95 de la Constitución, el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en ella implica responsabilidades. Estas y aquellos tienen vocación de realización objetiva y entre los fines esenciales e impostergables del Estado figura el de garantizar su efectividad (art. 2 C. P.), lo que compromete a las ramas y órganos del poder público a propender a que tales derechos y deberes salgan del plano teórico y tengan cabal realización.

Una correcta aplicación de las normas constitucionales debe reflejarse en el equilibrio entre derechos y deberes, merced a la ponderación de los factores que inciden en la circunstancia específica, dentro de los principios generales de justicia, seguridad jurídica y equidad (Sentencia C-657 de 1997).

Sin embargo, es la clasificación entre parte orgánica y parte dogmática la que permite una integralidad

²⁰ “La Constitución colombiana recoge ampliamente los postulados normativos del Estado Social de Derecho. Ello se comprueba no solo al pasar lo consagrado en la lista de los principios y de la Carta de derechos, sino también en la organización del aparato estatal” (Leiva, 2010, 28).

conceptual y que es de carácter obligatorio cuando de interpretar la Constitución se trata:

La Corte tendrá en cuenta la distinción clásica que la doctrina constitucional suele establecer entre la parte dogmática y la parte orgánica de los textos constitucionales. La primera contiene los principios filosóficos que orientan la organización estatal y definen las relaciones básicas entre los ciudadanos y las autoridades, mientras que la segunda regula la organización institucional y territorial del Estado (Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 2002).

La Constitución está concebida de tal manera que su parte orgánica solo adquiere sentido y razón de ser como aplicación y puesta en obra de los principios y de los derechos inscritos en la parte dogmática de ella.

Por lo anterior, estudiar la Constitución Política como un simple conjunto de derechos o una conjunción de títulos, capítulos y artículos implicaría desconocer la importancia política y axiológica que tiene la Constitución colombiana de 1991. Debe tenerse en cuenta que el contenido de la Carta Magna va más allá de su articulado, sin que ello signifique que la formalidad escrita de la Constitución no debe ser tenida en cuenta en el momento de interpretarla²¹.

IV. La Constitución Política y la carta de derechos como expresión del constituyente primario

Hablar de Constitución es hablar de poder, de las formas de organizar el poder, de las formas de

legitimar el ejercicio de poder y de las formas de limitar el ejercicio de poder. No debe olvidarse que el poder fluye, corre a través de los cuerpos de unos y de otros, nunca se encuentra aquí o allá, nunca está en las manos de alguien, nunca se apropia como una mercancía. El poder funciona en red. En este sentido, una forma de generar una cartografía de los flujos de poder desde un agenciamiento formal (espacio-temporalidad-estructura que distribuye el poder) es lo que llamamos Constitución (Defensoría del Pueblo de Bolivia, 2008, 5).

La Asamblea Nacional Constituyente como órgano representativo del Pueblo de Colombia (Preámbulo de la Constitución Política) plasmó en la Constitución Política un querer que existía en la sociedad de un mayor reconocimiento político y una clara garantía de sus derechos fundamentales. La Constitución de 1991 pasó de la democracia representativa y soberanía nacional que existía en la Constitución Nacional de 1886 a la democracia participativa y soberanía popular. Estos últimos conceptos enmarcan un amplio valor constitucional y político, se tornan vinculantes y no mera demagogia.

La Constitución Política de 1991, como producto de una amplia e inicialmente controvertida actividad democrática, se basa en principios reconocidos por el constitucionalismo moderno como el de la dignidad humana (artículo 1º constitucional). Sin embargo, ello no significa que no existieran antes de la promulgación de esta norma, pues este principio-derecho es inherente al ser humano y permite la construcción de una sociedad igualitaria: “todos los seres humanos tienen igual dignidad, sobre ese juicio se construyeron todos los compromisos de derechos humanos” (De Roux, 2009, 4).

El derecho a la dignidad no es una facultad de la persona para adquirir su dignidad, ni para que el Estado se la otorgue o conceda, porque la dignidad es un atributo esencial de la persona humana; el derecho fundamental es a que se le dé un trato que respete plenamente la dignidad del ser humano. Es un derecho que implica tanto obligaciones de no hacer como obligaciones de hacer por parte del Estado (Corte Constitucional, Sentencia T-702 de 2001).

Lo anterior permite asegurar que la dignidad humana es principio fundante, no solo de la Constitución, sino de un Estado de Derecho como el colombiano. Esta consecuencia deviene forzosa, al advertir la estrecha relación existente entre la dignidad humana—como valor fundante del ordenamiento constitucional colombiano y principio orientador del derecho internacional de los

²¹ *La formalización de las constituciones que de tal manera tiene lugar se vale, entonces, de dos elementos importantes: la escritura y la unidad documental o unicidad del texto, pues la Constitución, fuera de expresar por escrito los enunciados que conforman el orden jurídico fundamental del Estado constitucional, los reúne, concentra o codifica en un solo documento, sin que al efecto importe que los enunciados recogidos en el texto sean de diverso signo y respondan a diferentes criterios de clasificación, pues la Constitución más que una norma es un conjunto de normas o un cuerpo normativo. Las finalidades de la utilización de la escritura y de la codificación son las de fijar los contenidos básicos que fundan el ordenamiento jurídico y facilitar su conocimiento y consulta, sobre todo si, por su carácter normativo, la Constitución, se incorpora al sistema de fuentes del Derecho, está al alcance de todos y vincula a los poderes públicos y a los particulares. Asimismo, la formalización en un solo documento escrito también tiene el muy importante cometido de proporcionar certeza respecto del contenido de la Constitución y de afianzar la seguridad jurídica desde el más alto nivel del ordenamiento. La tendencia de permanecer con un contenido inalterado y en forma completa no se opone a la necesidad del cambio requerido por la variación histórica de las circunstancias ni a la consecuente actualización de los contenidos superiores del ordenamiento, que bien puede hallar su cauce en una interpretación dinámica o evolutiva de la Constitución escrita.* (Corte Constitucional, Sentencia C-588 de 2009).

derechos humanos— y la garantía efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales, más aún si, como se señaló líneas atrás, el respeto y garantía de estos derechos constituye el carácter esencial que permite definir al Estado como Social de Derecho (Corte Constitucional, Sentencia T-585 de 2008).

A su vez, el concepto de dignidad humana no solo es un principio, sino también un derecho cuyo reconocimiento general compromete al Estado²².

La dignidad humana, como principio fundante del Estado, es el presupuesto esencial de la consagración y efectividad del sistema de derechos y garantías contemplado en la Constitución. Tiene valor absoluto no susceptible de ser limitado bajo ninguna circunstancia, lo que sí ocurre con derechos que necesariamente deben coexistir con otros y admiten variadas restricciones. El respeto a la dignidad humana no solo es una declaración ética, sino una norma jurídica de carácter vinculante para todas las autoridades. Su acato debe inspirar a todas las actuaciones del Estado. Por lo tanto, “La dignidad del ser humano constituye razón de ser, principio y fin último de la organización estatal”. Bajo este derrotero, la dignidad humana se erige como un derecho fundamental, de eficacia directa, cuyo reconocimiento general compromete el fundamento político del Estado colombiano (Corte Constitucional, Sentencia T-792 de 2005).

Los cimientos de una democracia constitucional están determinados por el reconocimiento de la dignidad humana como fundamento del orden constituido y por la afirmación y realización de la democracia pluralista como alternativa de organización política y jurídica. El reconocimiento de la dignidad humana como piedra angular de los modernos sistemas sociales conduce a la afirmación del carácter personalista del Estado, una concepción en la que la persona humana es el fin que se ha de realizar, valiéndose para ello del Estado y del derecho como instrumentos y no como fines en sí mismos y mucho menos como entidades dotadas de unos atributos que solo le asisten a ella. La democracia pluralista no es más que una consecuencia desprendida de la dignidad humana:

²² *La dignidad humana, presente en cada uno de ustedes, no depende de nadie ni de nada. La dignidad no se la dio el Estado, ni el Gobierno, no la recibieron de la sociedad, no se la dio la religión, no se la entrega la Universidad. Esta dignidad ya la tenían ustedes toda desde el momento en que aparecieron como seres humanos.* Palabras del P. Francisco José de Roux, S. J., en la ceremonia de graduación de los estudiantes de la Universidad de los Andes. Bogotá, D. C., 21 de marzo de 2009. En http://notandina.edu.co/html/documents/DiscursoPadreFranciscoJosedeRoux_SJ.pdf. Consultado el nueve (9) de noviembre de 2010, 5.

Solo los regímenes democráticos y pluralistas suministran el contexto político y jurídico requerido para que la persona humana no se instrumentalice y para que realice o procure la realización de todas sus potencialidades como un ser racional, libre y responsable. Una democracia constitucional solo se realiza si cada instancia pública de decisión tiene como norte permanente y no coyuntural la afirmación del cúmulo de atributos que a la manera de derechos fundamentales afirman la dignidad del hombre y solo si la conformación, ejercicio y control del poder político se asumen con un amplio reconocimiento de espacios de participación ciudadana (Corte Constitucional, Sentencia T-299 de 2003).

Y es precisamente la relación entre democracia participativa, Estado Social de Derecho y dignidad humana (Constitución Política, artículo 1º) la que permite la consagración y garantía de los derechos humanos, así como su adecuada interpretación. “En este sentido la estructura misma de los derechos fundamentales en una Constitución condiciona los métodos interpretativos de todo el sistema jurídico de un Estado; en consecuencia, los derechos fundamentales, tanto como los derechos humanos, son una parte esencial tanto de la Constitución, el Derecho Constitucional y el Constitucionalismo de los Estados modernos” (Defensoría del Pueblo de Bolivia, 2008, 22).

Lo más importante de la nueva Constitución fue determinar una Carta de Derechos. En efecto, sus primeros 102 artículos contienen los principios fundamentales, derechos, garantías, derechos colectivos y las formas de su protección y aplicación. Este listado de derechos no es cerrado porque existe expresa remisión a los instrumentos internacionales cuando consagran derechos humanos, luego es más completo que el que contenía la Constitución anterior y tiene una visión amplia y específica de la sociedad; un ejemplo: la consagración expresa de los derechos de los niños, los jóvenes, las mujeres, los ancianos y las personas con alguna discapacidad (Cortes, 2009, 99-100).

La relación entre Constitución y derechos humanos es directa en la medida que la primera se encuentra al servicio de los segundos, especialmente para su aplicación y protección por parte del Estado.

La omisión del Estado en llevar a cabo dicha función implica renunciar a sus más elementales funciones constitucionales. Por decirlo de alguna manera, constituye una profunda traición a su misión y ra-

zón de ser²³, pues ello significaría “dejar los derechos constitucionales —que suponen una obligación genérica del Estado de protección y de respeto— indefensos y, en suma, la quiebra del orden jurídico” (Corte Constitucional, Sentencia T-958 de 2002).

El concepto de derecho fundamental, pese a inspirarse en la realidad y buscar en cierto modo moldearla, es fruto de la consagración o del reconocimiento del derecho positivo, de suerte que se impone encontrarse en un supuesto comprendido dentro de su ámbito material delimitado o supuesto por el Constituyente para poder gozar de él (Corte Constitucional, T-240 de 1993).

Conclusiones

Las fuentes de legitimidad son diferentes en cada caso, es decir, entre el Constituyente Primario, por un lado, y el Constituyente Derivado (parlamento o Congreso), por el otro. En efecto, entre la constituyente y el pueblo hay un nexo directo, mientras que entre el parlamento y el pueblo hay un nexo indirecto, ya que la relación se encuentra mediatizada por la existencia de una constitución.

En este orden de ideas, la Asamblea Nacional Constituyente que expidió la nueva Constitución Política de Colombia fue un poder comisionado del pueblo soberano. Su fuerza jurídica era fáctica, pues provino de un hecho político-fundacional, no jurídico. Ella actuó no por orden de la Constitución de 1886 y sus reformas, sino por fuera y contra ella, por disposición directa del pueblo en un período de anormalidad constitucional.

En este sentido, la comprensión del proceso colombiano de reforma se encuentra en el concepto de anormalidad constitucional; y este solo puede ser definido políticamente, por ser acto fundacional, pues se refiere a un presupuesto del derecho que todavía no es jurídico.

Ahora bien, desde el punto de vista de la filosofía del Derecho es preciso anotar que el Derecho moderno en general y en particular el Derecho Constitucional han condicionado siempre la validez de una norma a la obtención de ciertas formas jurídicas.

La validez de una norma del ordenamiento jurídico puede ser analizada exclusivamente a partir de sus for-

²³ El Estado sólo existe por los derechos y ha sido creado para garantizarlos; la fundamentación, justificación y legitimación del orden coactivo jurídico monopolizado por el Estado solo se da en función de los derechos, como categoría jurídica consignada en el primer nivel normativo de un país. De allí que lo primero que debe hacer la constitución es enumerar esos derechos fundamentales y sus mecanismos de protección. Delgado et ál, 2006, 309).

malidades previas. Pero la validez del ordenamiento es un concepto que depende de un hecho que le precede y convive con él: la eficacia. La norma fundamental ideada por Kelsen (1994, 125-137)²⁴ no es otra cosa que la eficacia del ordenamiento o la regla de reconocimiento concebida por Hart (2007, 125-137).

Por eso, cuando una constitución es reemplazada por otra que termina siendo eficaz, no tiene sentido cuestionar su validez. En este caso las condiciones de lo verdadero y lo falso, de lo válido y lo inválido, de lo legal y lo ilegal son otras. Por lo tanto, carece de razonabilidad todo análisis que suponga una continuidad lógico-jurídica.

Más allá del debate entre validez y eficacia, la dogmática jurídica también permite establecer unos análisis adicionales.

El Derecho es, ante todo, un sistema de reglas que funciona como una dogmática, esto es, no cuestiona la validez de sus primeros principios. Por esto se dice que el saber jurídico es autosuficiente. Uno de los principios no cuestionados por la dogmática jurídica —y además no tratados—, es el de la eficacia del poder constituyente, pues aquella es condición de este. Por lo tanto ella, la eficacia, no puede ser tratada, pensada, dogmáticamente.

La teoría del poder constituyente es necesaria, mas no suficiente para explicar de manera razonable, democrática y humanista los cambios político-jurídicos.

En la democracia constitucional de la posguerra no basta con entender el argumento del hecho político, de la fuerza, de la revolución, de la ruptura institucional, para la comprensión íntegra del poder constituyente. Es necesario aun que los cambios sean democráticos y que garanticen la libertad, la justicia, la igualdad y los demás valores indispensables para legitimarlos.

¿Puede una democracia establecer o tolerar las condiciones para su propia muerte? Sí y no. Sí, porque el poder constituyente puede reaparecer con toda su potencialidad en los períodos de anormalidad constitucional y retomar su facultad —ilimitada y permanente— para reformar todo el ordenamiento. Y no, porque las nuevas

²⁴ A juicio de Kelsen, con el término “fuente del derecho” se pueden entender todos los medios de producción jurídica, y también el fundamento de la validez, en particular, el fundamento último de la validez de un ordenamiento jurídico, esto es, la norma fundamental. Pero, de hecho —señala Kelsen—, se define como “fuente” sólo el fundamento de derecho positivo de la validez de una norma jurídica, o sea, la norma jurídica superior que regula la producción. En este sentido, la Constitución es la fuente de las normas jurídicas generales producidas mediante la legislación y la costumbre (Pérez, 2007, 40).

instituciones que se den en un pueblo deben ser humanistas, democráticas y razonables.

Lo contrario, esto es, aceptar las formas puras puede conducir, como en el pasado, a la justificación de regímenes contrarios a la dignidad del hombre.

Para Konrad Hesse, “el problema central de la teoría y de la política constitucional del presente y del inmediato futuro” es el de “como debe comprenderse y desarrollarse la Constitución bajo las condiciones del mundo técnico moderno a fin de poder cumplir su función en la vida de la comunidad, la de cooperar a posibilitar y preservar la libertad y, en inmediata conexión con ella, la democracia” (Hesse, 1992, XI).

En realidad, la aceptación de la consideración de la finalidad como complemento a la explicación causal del poder constituyente –básica, pero insuficiente– es un paso hacia adelante en la defensa de la razón de ser de la Constitución Política y una idea nueva en el constitucionalismo colombiano.

El proceso que condujo a la promulgación de la Constitución Política de 1991 fue producto de un anhelo nacional que deseaba una mayor participación política en las decisiones que los afectaban, especialmente en la búsqueda de un escenario que permitiera la estabilización hacia la paz nacional que aparentemente se estaba alcanzado con la desmovilización de grupos guerrilleros como el M-19, pero que se estaba viendo afectada con la entrada de la violencia que producían los grupos de narcotraficantes, la cual tuvo su mayor representación con la muerte de Rodrigo Lara Bonilla, Luis Carlos Galán, Carlos Pizarro, Jaime Pardo Leal, Bernardo Jaramillo Ossa, entre otros dirigentes, lo que conllevó a que la sociedad reaccionara, siendo el movimiento estudiantil su mayor exponente a través del movimiento conocido como la “séptima papeleta”, el cual motivó a los gobiernos de Virgilio Barco y César Gaviria a diseñar los instrumentos jurídicos que permitieran una modificación a la Constitución Nacional de 1886.

La sentencia de la entonces Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que estudia el Decreto 1296 de 1990, dio paso para que no se reformara la Constitución Nacional de 1886, sino que fuera derogada y se diera paso a una nueva Carta Política, teniendo como génesis el año de 1991.

La Constitución Política de 1991 es plena manifestación del poder soberano del pueblo colombiano, el que actuando como constituyente primario decidió

darse un nuevo ordenamiento jurídico que permitiera no solo una mayor participación en las decisiones políticas del Estado, sino que a su vez garantizara los derechos fundamentales de los asociados, mecanismos que permitieran su eficacia, una nueva organización del Estado y mecanismos taxativos que permitieran la reforma de la Carta.

La tipificación de los derechos humanos (o fundamentales, como los denomina la Constitución Política) en la “Norma de normas” (artículo 4º constitucional) es producto del ejercicio soberano del pueblo, el que como cuerpo político usó su poder soberano (artículo 3º constitucional) para que se garanticen unos mínimos parámetros que permitan la paz, la justicia, el trabajo, la convivencia y la igualdad entre los miembros del Estado, principios y valores consagrados en el Preámbulo de la Carta Política Colombiana.

A pesar de las circunstancias que aquejan a la sociedad colombiana, la Constitución Política sigue siendo una norma que garantiza y protege los derechos humanos de los habitantes del territorio colombiano. Seguramente de no existir, la situación social sería mucho más grave. Por ejemplo, gracias a mecanismos como la acción de tutela, la Carta Política colombiana es normativa y no meramente nominal, pues ello ha permitido un dinamismo, verdadera aplicación y garantía de los derechos fundamentales. Así lo quiso el pueblo como soberano y lo plasmó en la Constitución en ejercicio de su legítimo derecho como constituyente primario.

Bien lo dice el padre De Roux al expresar que “en el Estado nuestro”²⁵, pues es el pueblo quien lo crea, no para que se le reconozcan los derechos inherentes a la persona de cada uno de sus miembros, sino para que se les sean garantizados y protegidos, objetivo que es posible gracias a su consagración en la Constitución Política y en los convenios y tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

²⁵ *Todavía hay que ir más allá, para colocarnos juntos en el horizonte de lo público, en el Estado nuestro que es la institución que hacemos los seres humanos para garantizar a todas y todos, sin excepciones las condiciones para vivir con dignidad. Y esta es la tarea de la política, y ustedes tienen que hacerla como profesionales de lo público, como administradores del Estado, como legisladores y abogados.* Palabras del P. Francisco José de Roux, S. J., en la ceremonia de graduación de los estudiantes de la Universidad de los Andes. Bogotá, D. C., 21 de marzo de 2009. En <http://notauniana.edu.co/html/documents/DiscursoPadreFranciscoJosedeRouxSJ.pdf>. Consultado el nueve (9) de noviembre de 2010, 6 y 7.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arango Mejía, Jorge. 2000. *El Código Civil y la Constitución de 1991*. Bogotá, D. C.: Temis.

Colombia, Corte Constitucional, Auto A003 de tres (3) marzo de 1992. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

_____, Sentencia T-406 de cinco (5) de junio de 1992, Magistrado Ponente: Dr. Ciro Angarita Barón.

_____, Sentencia C-544 de primero (1º) de octubre de 1992, Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

_____, Sentencia T-240 de veintitrés (23) de junio de 1993, Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

_____, Sentencia C-657 de tres (3) de diciembre de 1997, Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández.

_____, Sentencia T-702 de cinco (5) de julio de 2001, Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

_____, Sentencia C-251 de once (11) de abril de 2002, Magistrados Ponentes: Doctores Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas.

_____, Sentencia T-958 de siete (7) de noviembre de 2002, Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Montealegre Lynett.

_____, Sentencia C-008 de 23 de enero de 2003, Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil.

_____, Sentencia T-299 de once (11) de abril de 2003, Magistrado Ponente: Dr. Jaime Córdoba Triviño.

_____, Sentencia C-551 de nueve (9) de julio de 2003. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Montealegre Lynett.

_____, Sentencia C-879 de treinta (30) de septiembre de 2003, Magistrado Ponente: Dr. Jaime Córdoba Triviño.

_____, Sentencia T-792 de veintiocho (28) de julio de 2005, Magistrada Ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

_____, Sentencia C-180 de catorce (14) de marzo de 2007, Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil.

_____, Sentencia T-585 de doce (12) de junio de 2008, Magistrado Ponente: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

_____, Sentencia C-588 de veintisiete (27) de agosto de 2009, Magistrado Ponente: Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

_____, Sentencia C-141 de veintiséis (26) de febrero de 2010, Magistrado Ponente: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

Colomer Viadel, Antonio. 2007. *Comunidades y ciudades, constituciones y solidaridades*. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia.

Cortés Nieto, Johana del Pilar. 2009. *Itinerario de la jurisprudencia colombiana de control constitucional como mecanismo de protección de derechos humanos*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Defensoría del Pueblo de Bolivia. 2008. *Constitución y derechos humanos*. Bolivia: Editorial Presencia.

Delgado Sánchez, Óscar Alberto. 2006. *Ideas políticas, filosofía y derecho: el maestro*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Elster, Jon. 2002. *Ulises desatado: estudios sobre racionalidad, precompromiso y restricciones*. Barcelona: Gedisa.

Hart, Herbert L. 2007. *El concepto del Derecho*. 2ª edición. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

Hesse, Konrad. 1992. *Escritos de derecho constitucional*, 2ª edición, traducción de Pedro Cruz Villalón. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Kelsen, Hans. 1994. *La teoría pura del Derecho*, 2ª edición. Buenos Aires: Eudeba.

Leiva Ramírez, Éric. 2010. *La responsabilidad del Estado por el hecho del legislador*. Bogotá: Editorial Ibáñez.

Lleras de la Fuente, Carlos y Tangarife, Marcel. 1996. *Constitución Política de Colombia: Origen, evolución y vigencia*, tomo L. Medellín: Pontificia Universidad Javeriana. Dike.

Linares, Patricia. 2001. *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Moncayo, Víctor Manuel. 2004. *El leviatán derrotado. Reflexiones sobre teoría del Estado y el caso colombiano*. Bogotá: Editorial Norma.

Pérez Escobar, Jacobo. 2004. *Derecho constitucional colombiano*. 7ª edición. Bogotá: Temis.

Pérez Luño, Antonio-Enrique. 2007. *Trayectorias contemporáneas de la filosofía del derecho*. 5ª edición. Madrid: Editorial Tebar.

Quintana Mejía, Óscar y otros. 2005. *Poder constituyente, conflicto y constitución en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Rodríguez Rodríguez, Libardo. 2008. *Derecho administrativo, general y colombiano*. Bogotá: Temis.

Sáchica, Luis Carlos y Vidal Perdomo, Jaime. 1991. *La Constituyente de 1991*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá.

Universidad de Antioquia. <http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/antecedentes.html>. Visitado el 30 de noviembre de 2010.

Universidad de los Andes. 2010. Palabras del P. Francisco José de Roux, S. J., en la ceremonia de graduación de los estudiantes de la Universidad de los Andes. Bogotá, D. C., 21 de marzo de 2009. En http://notauniandina.edu.co/html/documents/DiscursoPadreFranciscoJosedelRoux_SJ.pdf. Consultado el nueve (9) de noviembre de 2010.

Valencia Villa, Hernando. 1997. *Cartas de batalla. Una crítica al constitucionalismo colombiano*. Bogotá: CERE.

Verdesoto, Luis. 2007. *Procesos constituyentes y reforma institucional. Nociones para comprender y actuar en el caso ecuatoriano*. Quito: Editorial Abya Yala.

Younes Moreno, Diego. 2004. *Panorama de las reformas del Estado y de la administración pública*. Bogotá: Universidad del Rosario.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Leiva, Éric y Muñoz González, Ana Lucía. 2011. "El poder constituyente y la carta de derechos en la Constitución Política de Colombia de 1991". <i>Administración & Desarrollo</i> 39(54): 119-132.	Leiva, E. y Muñoz González, A. L. (2011). El poder constituyente y la carta de derechos en la Constitución Política de Colombia de 1991. <i>Administración & Desarrollo</i> , 39(54), 119-132.	Leiva, E. y Muñoz González, A. L. "El poder constituyente y la carta de derechos en la Constitución Política de Colombia de 1991". <i>Administración & Desarrollo</i> 39.54 (2011): 119-132.

resumen

Los sistemas autobuses de tránsito rápido (BRT) han sido implementados en numerosas ciudades de todo el mundo; sin embargo, existen pocos estudios que analicen y comparen los procesos de planeación y los consensos alcanzados entre los concesionarios afectados y las autoridades de gobierno encargados de la implementación de estos sistemas. En este estudio, se decidió analizar y comparar los procedimientos de planeación y consensos pactados en la instrumentación del Metrobús de la Ciudad de México y del Mexibús del Estado de México. Este estudio es de corte documental y utilizó el método de casos, además de entrevistas semiestructuradas con expertos en el campo y autoridades gubernamentales. Entre los hallazgos encontrados, se evidencia la escasa importancia en los modelos de planeación de BRT hacia los consensos establecidos entre estos dos actores claves mencionados, además de la elaboración de diversos estudios técnicos y proyectos ejecutivos en el caso de Metrobús y la ausencia de ellos para el caso de Mexibús, aunque en cuestión de acuerdos muy similares entre sí.

Palabras clave: Autobús de tránsito rápido, consensos, Metrobús, Mexibús, modelos de planeación BRT.

abstract

BRT systems planning and consensus reached between carriers and government officials during its implementation: The case of Metrobus and Mexibus

The bus rapid transit systems (BRT) have been implemented in many cities around the world, but there are few studies that analyze and compare the planning processes and consensus reached among the affected transport operators and government officials responsible for implementing these systems. In this study, it was decided to analyze and compare the procedures of planning and consensus reached in the implementation of the Metrobús in Ciudad de México and Mexibús in Estado de México. This is a qualitative study and used the case method, as well as semi-structured interviews with experts in the field and government officials. Among the findings, there is evidence of the lack of importance in BRT planning models to the consensus established between these two key players mentioned, as well as the findings shows the development of various technical studies and projects in the case of Metrobús and the absence of them to Mexibús case, although agreements in question were very similar between them.

Key words: Bus rapid transit, consensus, Metrobús, Mexibús, BRT planning models.

resumo

BRT planeamento de sistemas e de consenso entre transportadores e funcionários públicos durante a sua implementação: o caso de Metrobus e do Mexibús

O ônibus sistemas de trânsito rápido (BRT) foram implementada em muitas cidades ao redor do mundo; No entanto, poucos estudos têm testado e comparado processos de planeamento e do consenso alcançado entre licenciados afetados e autoridades governamentais implementadores desses sistemas. Nesta estudo, optamos por analisar e comparar os procedimentos planeamento e do consenso acordado na implementação de Metrobus na Cidade do México e do Estado Mexibús México. Este estudo é de pequenos documentários e usado o método caso, além de entrevistas estruturadas com especialistas no campo e autoridades governamentais. Entre as descobertas encontraram evidências, de pouca importância nos modelos BRT planeamento para o consenso estabelecido entre estes dois jogadores-chave mencionadas, bem como o desenvolvimento vários estudos técnicos e projetos, no caso de Metrobus ea falta dela no caso de Mexibús, embora em questão de acordos muito similares.

Palavras chave: Bus Rapid Transit, o consenso, Metrobus, Mexibús, modelos de planeamento BRT.

Recibido: septiembre de 2011 / Aprobado: noviembre de 2011

CORREO IMPRESO: Dirección Escuela Superior de Comercio y Administración, Unidad Santo Tomás Carpio 471, Col. Pluraco Elías Calles CP 11340, México D.F., Edificio H, Primer piso.

Lámbarry Vilchis, Fernando, Rivas Tovar, Luis Arturo y Peña Cruz, María del Pilar. 2011. "Planeación de los sistemas BRT y consensos entre transportistas y autoridades de gobierno durante su implementación: el caso de Metrobús y Mexibús". *Administración & Desarrollo* 39(54): 133-150.

Planeación de los sistemas BRT y consensos entre transportistas y autoridades de gobierno durante su implementación: el caso de Metrobús y Mexibús

FERNANDO LÁMBARRY VILCHIS*, LUIS ARTURO RIVAS TOVAR** y MARÍA DEL PILAR PEÑA CRUZ***

I. Introducción

El estudio del transporte público ha sido abordado desde diversas perspectivas; Humphrey (1979) resume que en una exitosa política pública de transporte, resulta crucial la coordinación y cooperación entre las entidades gubernamentales, de manera que sea posible financiar la infraestructura y los sistemas masivos de transporte. Winston (2000) propone la privatización a causas de ineficiencias técnicas del gobierno en la inversión y regulación del transporte público, mientras que Van, Nijkamp & Vindigi (2003) concluyen que se requiere mejorar la eficiencia del servicio del transporte público local, mediante cambios drásticos en la organización de los sistemas de transporte masivo, que implica crear una regulación que concilie los intereses del mercado y servicios de alta calidad enfocados a los ciudadanos. Como respuesta a lo anterior, el paradigma de transporte público, surgido en Curitiba (Brasil en 1974) y conocido bajo el concepto de autobuses de tránsito rápido (BRT, *bus rapid transit*, por sus siglas en inglés) son sistemas de transporte que, en

* Candidato a doctor en Ciencias Administrativas por el Instituto Politécnico Nacional de México. Profesor e investigador de la Escuela Superior de Comercio y Administración Unidad Santo Tomás y de la Escuela Superior de Ingeniería Mecánica y Eléctrica Unidad Azcapotzalco.

CORREO-E: flambarry@ipn.mx

** Doctor en Ciencias Administrativas por el Instituto Politécnico Nacional de México y doctor en Estudios Europeos por el Instituto Ortega y Gasset. Profesor de la Escuela Superior de Comercio y Administración Unidad Santo Tomás y profesor invitado de la Universidad Politécnica de Madrid. Es investigador nacional.

CORREO-E: larivas@ipn.mx

*** Doctora en Ciencias administrativas por el IPN de México. Catedrática de la SEPI ESCA Unidad Santo Tomás. Colaboradora del proyecto Gestión del Conocimiento en Organizaciones Mexicanas. Profesora investigadora del Instituto Politécnico Nacional (IPN). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel I.

CORREO-E: penacruz@hotmail.com

su mayoría, están emergiendo en las ciudades de países con menor desarrollo relativo, resultado de una estrategia de participación pública y privada, y que a través de políticas gubernamentales, han sido parte importante para regular el transporte público y mejorar la calidad del servicio brindado. La experiencia internacional en la instrumentación de los sistemas BRT, coinciden en un esquema de operación donde el sector público es quien provee la parte de infraestructura (carriles, estaciones, cruces peatonales, semaforización, entre otros elementos), mientras que el sector privado se encarga principalmente de la operación de los vehículos BRT. En este modelo, explica Iracheta (2006), la clave del éxito radica en la planeación, organización y control de la operación por parte del Gobierno, mientras que la participación de empresas y organizaciones de transportistas es bajo un esquema operativo donde “todos ganan”.

Expertos mundiales del tema han estudiado ampliamente el concepto de BRT en tópicos diversos, entre

los que se distinguen, sobre el modelado de la demanda (Ortúzar & Willumsen, 2002), la planeación y regulación de los sistemas (Meakin, 2002; Levinson, Zimmerman et ál., 2003, Ardila, 2004), diversos estudios del sistema en general (Wright, 2003; Wright and Fjellstrom, 2003; Hook, 2005), de la evaluación del sistema (Litman, 2006), comparaciones regionales y globales entre ellos (Ardila 2004; Hidalgo et ál., 2007; Menckhoff, 2007; Lámbarry, Rivas & Trujillo, 2010), aspectos funcionales y esquemas de operación de BRT en México (Suárez, 2008; Lámbarry, Rivas & Trujillo, 2010). Además, diversas organizaciones, han documentado algunos de los procesos de planeación de los sistemas de autobuses de tránsito rápido, formalizándolos hasta proponer modelos, como lo es el caso de la Administración Federal de Tránsito (2003), la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (Wright Lloyd, 2003), el Centro de Transporte Sustentable (2005), y el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (2007), ver tabla 1.

Tabla 1. Estudios sobresalientes de BRT

Autores	Consideraciones
Ortúzar & Willumsen, 2002	Analizan el modelado de la demanda de los BRT.
Meakin, 2002; Levinson, Zimmerman et ál., 2003, Ardila, 2004	Estudian sobre la planeación y consideraciones en la regulación de los sistemas de autobuses de tránsito rápido.
Federal Transit Administration (2003)	Metodología para la planeación e implementación de sistemas BRT.
Wright (2003), Wright & Fjellstrom (2003), Hook (2005)	Presentan diversos estudios del sistema BRT en aspectos generales, la planeación, operación y descripción de algunos casos.
Ardila 2004; Hidalgo et ál., 2007; Menckhoff, 2007; Lámbarry, Rivas & Trujillo, 2010	Comparaciones regionales y globales entre ellos: como lo es sobre la planeación de transporte en Curitiba y Bogotá, la interacción de roles el riesgo y el cambio. Además de aspectos institucionales de los sistemas en México de Metrobús (Ciudad de México), Mexibús (Estado de México) y Optibús (León Guanajuato), en términos de su organización, actores involucrados y marco jurídico.
Centro de Transporte Sustentable (2005)	Propone un modelo de planeación, enfatizando cuatro aspectos en la implementación de los sistemas BRT, que involucra lo social, financiero, institucional y técnico, en el caso de Metrobús de la Ciudad de México.
Litman (2006)	Presenta en sus investigaciones factores para la evaluación del sistema.
Iracheta (2006)	Al estudiar la problemática del transporte público en México y evidenciar la necesidad de una política pública para el desarrollo de sistemas integrados de transporte en las grandes ciudades mexicanas.
The Institute for Transportation and Development (2007)	Propone un modelo integral de planeación e implementación a raíz de la recopilación de experiencias internacionales que incluye cuestiones descriptivas del Optibús de la de León en México y del Mexibús de la Ciudad de México, así como un análisis formal del sistema de Curitiba y de TransMilenio de Bogotá, entre otras ciudades más.
Suárez, (2008), Lámbarry, Rivas & Trujillo (2010)	Estudios sobre aspectos funcionales y esquemas de operación de los BRT en México, particularmente el Mexibús y Metrobús.

Fuente: Elaboración propia a partir de los autores citados.

Sin embargo, es poca la literatura internacional que investiga los procesos de planeación de los sistemas BRT y los consensos alcanzados entre los transportistas afectados y las autoridades de gobierno encargadas de su implementación y aun los estudios comparativos de estos procesos entre diferentes sistemas BRT; en el

contexto cultural mexicano no es la excepción la falta de estos análisis pese a que existen varios sistemas implementados en el país, por esta razón el objetivo de este estudio es analizar y comparar estos procesos, con un estudio de caso de Metrobús en la Ciudad de México y de Mexibús en el Estado de México.

2. Marco contextual

2.1. Sistema Metrobús

Este sistema cuenta con tres corredores en la actualidad: el Metrobús Insurgentes-Insurgentes Sur (línea

1), el Metrobús Eje 4 Sur (línea 2) y el Metrobús Eje 1 Poniente (línea 3), que han sido resultado del establecimiento del sistema de transporte público denominado “Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal” (*Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 24 de septiembre de 2004). (Ver figuras 1 y 2).

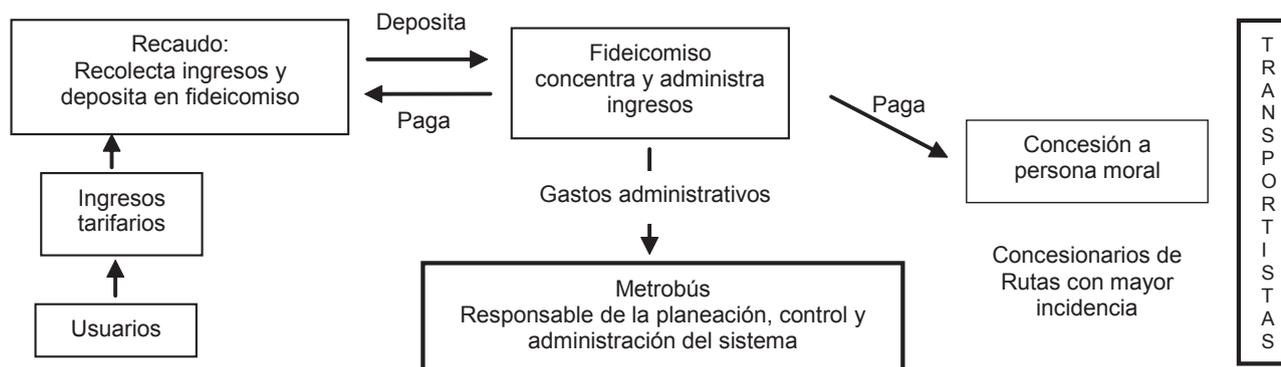
Figura 1. Líneas actuales sistema Metrobús



Fuente: Metrobús (2010 d).

La estructura de operación de los corredores es a través del recaudo de los ingresos de la tarifa, los cuales son depositados en un fideicomiso constituido por representantes de las empresas operadoras y del gobierno; el fideicomiso concentra y distribuye los ingresos para cubrir los gastos administrativos, paga a Metrobús como ente regulador del sistema y a los concesionarios transportistas de acuerdo al kilometraje recorrido por sus unidades (figura 2).

Figura 2. Estructura funcional del Metrobús



Fuente: Elaboración propia a partir de Lámbarry, Rivas & Trujillo (2010).

Las empresas transportistas que operan en el sistema Metrobús son:

- En el corredor Insurgentes operan las empresas Corredor Insurgentes S. A. (CISA) con un 75% de participación y el organismo Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal (RTP), con el 25% de participación (Corredor Insurgentes S. A. de C. V., 2009).
- En el corredor Insurgentes Sur se encuentran Rey Cuauhtémoc S. A. de C. V., (RECSA), su participación en la operación del servicio es del 75%. (Corredor Insurgentes S. A. de C. V., marzo de 2008) y Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal (RTP), que representa el 25% restante de la operación (Corredor Insurgentes S. A. de C. V., enero de 2008).
- En el corredor Eje 4 Sur operan GM4 - 17 de marzo, S. A. de C. V., que es la empresa con mayor participación 27.7% (Servicio de Transporte Colectivo Metro, 2010). Corredor Tepalcates Tacubaya, S. A. de C. V. (CTTSA), con 22.2% (Servicio de Trans-

porte Colectivo Metro, 2010). Corredor Oriente Poniente, S. A. de C. V. (COPSA) se le asignó el 20.8% para brindar el servicio de transporte (Servicio de Transporte Colectivo metro, 2010), Transportes SAJJ S.A DE C.V, participa con el 12.5% (Servicio de Transporte Colectivo Metro, 2010) y Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal representa el 16.6% de participación en el corredor (Servicio de Transporte Colectivo Metro, 2010).

- En el corredor Eje 1 Poniente opera la empresa Movilidad Integral de Vanguardia, que tiene el 100% de la operación (Metrobús, 2011).

2.2. Sistema Mexibús

Este sistema cuenta con un corredor en la actualidad, que es el de Ciudad Azteca-Tecámac, aunque se tienen proyectados más, entre los que están BRT Zinacatepec - Lerma, BRT La Paz - Ixtapaluca y BRT Chicoloapan - Chimalhuacán - Peñón Viejo (Gobierno del Estado de México, 22 de noviembre de 2007). Ver figuras 3 y 4.

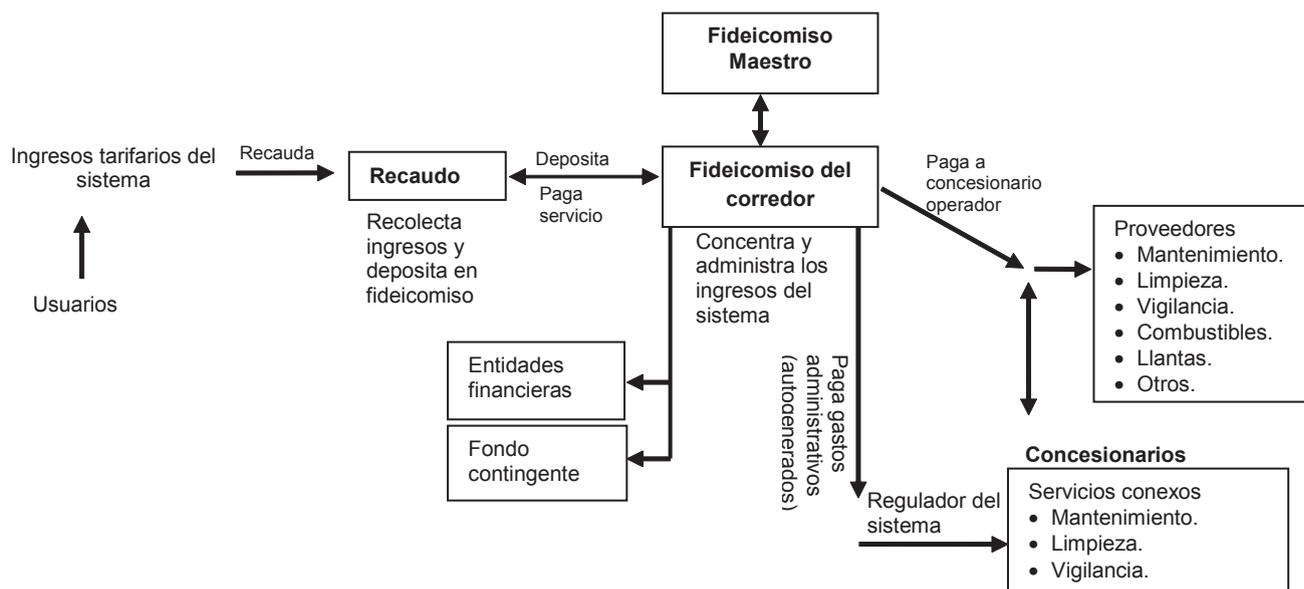
Figura 3. Líneas actuales sistema Mexibús



Fuente: elaboración propia a partir de Secretaría de Comunicaciones Gobierno del Estado de México (2010a).

La estructura funcional del corredor, (figura 4), es a través del recaudo de los ingresos de la tarifa, los cuales son depositados en un fideicomiso constituido por representantes de las empresas operadoras y del gobierno, el fideicomiso concentra y distribuye los ingresos para cubrir los gastos administrativos, paga al ente regulador del sistema, al concesionario operador y a los concesionarios de los servicios conexos.

Figura 4. Estructura funcional del corredor Azteca-Tecámac



Fuente: Suárez (2008).

La empresa transportista que opera el sistema Mexibús:

- TransMasivo S. A. de C. V. es una empresa constituida por Autobuses del Valle de México S. A. de C. V., Autobuses Guadalupanos S. A. de C. V., Asociación de Taxis y Choferes de Santa Cruz Tecamac, México Ruta 73 S. A. de C. V., Autotransportes México San Andrés-Jaltenco-Zumpango y Ramales Cometa de Oro S. A. de C.V., Autotransportes Jajalpa S. A. de C.V., Autotransportes Nezahualcóyotl S. A. de C.V., Autobuses Netzahualpilli S. A. de C.V., Autotransportes Jaltenco, Valle de Zumpango y Ramales S. A. de C. V., Autotransportes México –San Pablo-San Marcos-San Martín S. A de C. V., Omnibus Tecalco Ciudad Cuauhtémoc S. A. de C. V., Autotransportes San Pedro-Santa Clara Kilómetro Veinte S. A. de C. V., Línea de Autobuses México San Juan Teotihuacán-Otumba-Apan-Calpulalpan y Ramales Flecha Roja S. A. de C. V. y Autotransportes Marte de Pasaje y Carga en General S. A. de C. V.

3. Marco teórico

A continuación se exponen estudios y modelos recopilados en la literatura en relación a la planeación de sistemas de autobuses de tránsito rápido.

La Agencia de Cooperación Técnica Alemana (2003) editó una guía de planeación de sistemas BRT, donde determina algunos lineamientos a seguir en sus cuatro fases:

- Fase I planeación: que incluye la preparación del proyecto, el análisis de la demanda de los servicios de transporte e incorpora un análisis de los involucrados y las comunicaciones.
- Fase II diseño: concerniente a la operación, a la estructura de negocio y normativa, a la infraestructura, a la tecnología e integración modal.
- Fase III impactos: en relación a la evaluación de los impactos esperados en los niveles de tráfico, el desarrollo económico, calidad ambiental, interacciones sociales, y forma urbana.
- Fase IV plan de implementación: la planificación del proceso impulsa la confianza de los líderes y asegura de que se han tomado suficientes consideraciones para garantizar una implementación exitosa a través de su control y evaluación.

La Administración Federal de Tránsito (2003), en su publicación Transit Cooperative Research Program (TCRP en sus siglas en inglés) Report 90, en su es-

quema de planeación, considera las siguientes actividades:

- i. Vialidad del corredor: incluye parámetros de diseño de la configuración de la vialidad (la vía debe permitir el movimiento rápido y confiable de los autobuses con mínimas interferencias de tráfico), capacidad y diseño de los autobuses.
- ii. Ingeniería de tránsito: por lo general, incluye ajustes en la geometría del camino, y en el pavimento, estacionamiento y controles de carga, control de vueltas a la izquierda y derecha, ruteo en calles de un solo sentido, control de señales de tráfico, incluyendo señalización de prioridad para el BRT y regulaciones (estrategias generales de regulaciones de tránsito, monitoreo del corredor, administración de penalizaciones y advertencias por violaciones de operación de conductores).
- iii. Estaciones, terminales e instalaciones: deben proveer protección contra el clima, deben ser cómodas, confortables, seguras y accesible para los pasajeros con discapacidad, deben mantener una fuerte y consistente identidad con la comunidad, respeto y mejora de los alrededores del contexto urbano.
- iv. Parque vehicular: en su diseño debe considerarse su impacto en cuanto a los tiempos de viaje, su impacto hacia el medio ambiente, la confiabilidad del servicio y los costos de su mantenimiento.
- v. Sistemas de transportación inteligente (ITS): para supervisar las operaciones de los autobuses, brindar información en tiempo real a los pasajeros, proporcionar información de acceso para los usuarios con impedimentos auditivos o visuales, priorizar el paso de los vehículos en las intersecciones, agilizar la recopilación de la tarifa y permitir en las estaciones un acoplamiento preciso.
- vi. Operación y servicio: en relación a aspectos estructurales de la ruta y el tipo de servicio, además de consideraciones en el espacio físico en las estaciones que reduzcan los tiempos de espera-retraso. En la recolección de la tarifa debe permitirse el abordaje rápido de los autobuses, la mercadotecnia debe centrarse en las características únicas del BRT y en reforzar aún más su identidad.

vii. **Financiamiento e implementación:** deben precisarse sus beneficios, costos y los mecanismos de financiamiento.

El Centro de Transporte Sustentable (2005), integra cuatro aspectos fundamentales en la instrumentación de un sistema BRT: técnicos, institucionales, financieros y sociales.

- **Aspectos técnicos:** Relacionados con la planeación, infraestructura, vehículos BRT y operación del sistema. Incluye identificar el origen y destino de los viajes de la ciudad, dimensionar los volúmenes de viajes en los corredores principales (análisis de la demanda), analizar las alternativas operacionales y económicas para la construcción de la infraestructura.
- **Aspectos institucionales:** Esencial que se genere un marco institucional en el que se redefina el nivel de participación y responsabilidades de las diferentes entidades públicas y privadas, además de crear mecanismos de coordinación entre ellas.
- **Económicos y financieros:** Mientras el ingreso del conductor dependa del número de pasajeros que recaude, no existe posibilidad alguna de que el servicio mejore. No existe incentivo que logre que un conductor respete el paradero, por encima de la necesidad de llevar dinero a su hogar.
- **Urbanos y sociales:** Alentar la inversión en el espacio público significa una oportunidad de redensificar y mejorar el aprovechamiento económico y urbano de las áreas aledañas al corredor. Además, una zona económicamente activa y urbanísticamente bien desarrollada asegura la estabilidad de la demanda del sistema BRT.

El Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (2007), en su editorial publicó una guía de planeación e implementación, en la que contempla seis componentes principales:

- i. **Preparación del proyecto** que contempla las actividades siguientes: inicio del proyecto, selección de entre las tecnologías de transporte público, promoción del proyecto, análisis de la demanda, selección del corredor y su estrategia de comunicación.
- ii. **Diseño operativo:** contempla el diseño de la red y del servicio, la capacidad del sistema y su velocidad, las intersecciones y señalización de control y el servicio hacia el usuario.

iii. **Diseño físico:** considera la infraestructura, la tecnología, el sistema tarifario y el sistema inteligente de transportación.

iv. **Integración:** incluye a la integración modal y a la administración de la demanda de transporte (TDM) además del uso de suelo.

v. **Plan de negocios:** considera a la estructura institucional y de negocios, los costos operativos, el financiamiento y la mercadotecnia.

vi. **Evaluación e implementación,** incluye la evaluación y el plan de implementación del sistema BRT.

Ardila (2004), en su investigación concluyó acerca del proceso de planeación e implementación de los sistemas BRT en Curitiba y Bogotá lo siguiente (que puede interpretarse como los consensos alcanzados):

1. **Transformación institucional:** mejora significativa del servicio ofrecido, con capacidad de organizar, planear el sistema y supervisar el servicio diario.
2. **Operadores más capitalizados.**
3. **Contratos de concesión,** que incluyeron los siguientes acápite:
 - i. Un nuevo inversionista interesado, tendrá que aliarse a una compañía local de autobuses para ofrecer el servicio, teniendo en este sentido más posibilidades los concesionarios existentes.
 - ii. La recolección de la tarifa y el pago a los operadores será una vez a la semana y por kilometraje registrado durante ese período.
 - iii. La ciudad pagará un importe extraordinario, sobre un mínimo de 850,000 km durante el tiempo de vida del autobús, pero ya una vez alcanzado este kilometraje la concesión se dará por finalizada.
 - iv. La demanda de riesgo estará asignada a los operadores y no a la ciudad, aunque en este punto suele ser en algunas ocasiones a la inversa.
 - v. Una compañía fiduciaria se hará cargo del manejo de fondos y del pago a los operadores.
 - vi. Manejo provisional técnico de la tarifa.
 - vii. Por cada autobús articulado adquirido por los concesionarios se destruirían 2.7 autobuses viejos.

- viii. Las compañías de autobuses decidirían incluir o no a los propietarios de autobuses.

4. Método

El presente estudio es una investigación documental de análisis reflexivo de corte descriptivo y cualitativo, en la que se decidió analizar los modelos de planeación de sistemas de autobuses de tránsito rápido con la intención de identificar los consensos alcanzados entre los transportistas afectados y los representantes del gobierno encargados de su implementación, durante la instrumentación de estos sistemas de transporte. También se analizaron los procesos de planeación tanto del Metrobús en la Ciudad de México y del Mexibús en el Estado de México con la finalidad de difundir los consensos pactados entre los actores mencionados. El estudio implicó una revisión documental y un análisis de entrevistas semiestructuradas las cuales fueron aplicadas a estos dos grupos clave.

Se estudiaron los modelos de planeación e implementación de BRT de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (2003), de la Administración Federal de Tránsito (2003), del Centro de Transporte Sustentable (2005) y del Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (2007) y se analizaron los términos de sus procesos y los lineamientos para establecer consensos. Se estudiaron también documentos oficiales de la Secretaría de Transporte y Vialidad de la Ciudad de México y de la Secretaría de Transporte del Estado de México, así como del organismo público descentralizado Metrobús para contrastar la información y analizarla a la luz del marco teórico. En relación a las entrevistas semiestructuradas (se realizaron 13) considerando lo siguiente:

Para el caso de Metrobús:

- Directivos de Metrobús (una entrevista realizada).
- Directivos de las empresas operadoras transportistas del corredor: CISA (Corredor Insurgentes S. A. Dos entrevistas realizadas), RECSA (Rey Cuauhtémoc. Una entrevista realizada), COPSA (Corredor Oriente-Poniente S.A. Una entrevista realizada), CTTSA (Corredor Tacubaya-Tepalcates S.A. Una entrevista realizada), SAJJ (Sánchez Armas José Juan. Una entrevista realizada), CE4-17M (Corredor Eje 4-17m. Una entrevista realizada) y Unión de Taxistas del Noroeste A. C. Ruta 88 (Una entrevista realizada).

- Directivos del Centro de Transporte Sustentable (CTS. Dos entrevistas realizadas).

Para el caso de Mexibús:

- Autoridades de la Secretaría de Comunicaciones del Estado de México (Una entrevista realizada).
- Autoridades de la Secretaría de Transporte (una entrevista realizada).
- Directivos de TransMasivo S. A. de C. V. (una entrevista realizada).

Las categorías de análisis identificadas durante la construcción y análisis del marco teórico fueron:

1. Planeación: modelo, etapas y evidencia documental de estudios realizados.
2. Consensos (en): preparación del proyecto, estructura de operación del servicio y del plan de negocios.

5. Análisis

A continuación se presenta el análisis reflexivo en los términos de la variable consenso involucrada en los modelos de planeación de los sistemas de autobuses de tránsito rápido. Adicionalmente, se describen los procesos de planeación y los consensos pactados en la instrumentación de los sistemas bajo estudio: Metrobús de Ciudad de México y Mexibús del Estado de México.

5.1. Modelos de planeación de sistemas BRT

En el modelo del Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (2007), se identifica como grupo clave a los operadores de transporte, hace referencia en el diseño operativo a la participación del gobierno como regulador y operador mientras que al sector privado solo en la operación del sistema (transporte de pasajeros). En el diseño físico (infraestructura) confiere, de igual forma, esquemas de alianza público-privadas. En el plan de negocios considera de especial atención la duración-vigencia de las concesiones a través de procesos de licitación competitiva para la operación y recolección de la tarifa, que el tipo de participación sea empresarial o como inversionista, además de las facilidades de financiamiento, negociación del pago por kilometraje/recorrido, el manejo a través de terceros del capital mediante un fideicomiso y contratos de incentivos de calidad y penalizaciones en caso de incumplimiento del servicio.

El Modelo del Centro de Transporte Sustentable (2005), de igual forma que el modelo anterior, identifica como grupo clave a los operadores de transporte, en la parte operativa e institucional con inclusión del sector privado (operación), plantea definir responsabilidades de planeación, desarrollo y control del sistema deseable en manos del gobierno, así como en relación a las responsabilidades en la operación del sistema deseable a través de una empresa operadora formada a partir de transportistas afectados y definir las responsabilidades en el recaudo. Coincide en el pago por kilometraje/recorrido a las empresas operadoras y sugiere compensaciones económicas en caso de buen desempeño en el servicio prestado y todo sin subsidios gubernamentales.

El modelo de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (2003), coincide con los modelos previos en la identificación como grupo clave a los operadores de transporte y acreditados, en el diseño operativo a la participación del gobierno como regulador y operador y al sector privado en la operación. En la estructura de negocios acentúa la vigencia de las concesiones bajo procesos de licitación competitiva, plantea auditorías independientes al sistema, reasignación de rutas, pago por kilometraje/recorrido por las unidades BRT, el manejo de los recursos a través de un fideicomiso y contratos de incentivos de calidad y penalizaciones para las empresas operadoras.

El modelo de Federal Transit Administration (2003), solamente en la etapa de planeación, identifica como

grupo clave a los operadores de transporte, sin hacer mención alguna sobre su inclusión o no al nuevo sistema o los tipos de acuerdos pactados.

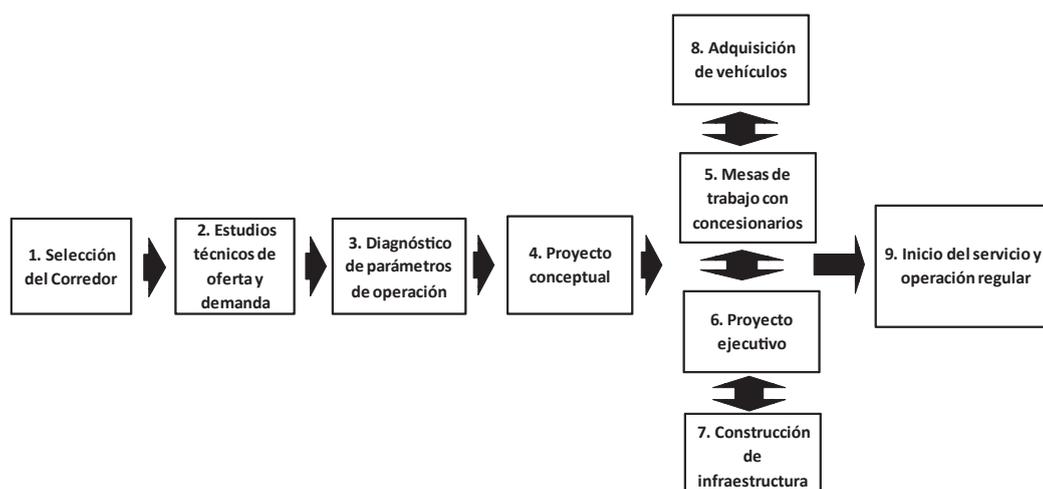
Sin embargo, la investigación realizada por Ardila (2004), acerca del proceso de planeación e implementación de los sistemas BRT en Curitiba y Bogotá refiere, como parte de los consensos alcanzados, una transformación institucional, operadores más capitalizados y contratos de concesión que otorgan prioridad de la participación operativa al nuevo sistema a los transportistas existentes a través de un método de puntaje que los beneficia; no obstante que se hizo apertura a procesos de licitación con empresas extranjeras (para el caso de Colombia).

Con base a lo anterior, se proponen las categorías comunes de los modelos que sugieren algún tipo de consenso establecido entre las dos partes estudiadas, dichas categorías son preparación del proyecto, estructura de operación del servicio y estructura del plan de negocios, las cuales serán analizadas en los casos de Metrobús y Mexibús.

5.2. El caso de Metrobús, ciudad de México

En términos generales, la metodología de la planeación de cada uno de los corredores del sistema Metrobús se fundamentó en las etapas que se muestran en la figura 5.

Figura 5. Modelo de planeación de Metrobús



Fuente: Documento obtenido a partir de entrevista realizada a directivo de Metrobús (2011).

1. Selección del corredor, que comprendió dos actividades: preselección de posibles corredores y sondeo de la situación actual.
2. Estudios técnicos de oferta y demanda.
3. Diagnóstico de parámetros de operación en el corredor: en relación a los niveles de sobreoferta del servicio, participación de operadores, costos de operación y utilidad del concesionario e impacto ambiental.
4. Proyecto conceptual: que implicó el diseño de las estaciones, la configuración del carril confinado, definición de rutas, flota vehicular en operación, ubicación y diseño de patios de servicio; programación del servicio, esquema de participación de las empresas operadoras, corrida financiera, ingresos del sistema, costos de operación, utilidad, manifestación de impacto ambiental y plan de negocios.
5. Mesas de trabajo con concesionarios: considerando, parámetros de participación tales como el número de concesionarios, la distribución de autobuses y utilidad, además de cuestiones sobre el pago por kilómetro/recorrido, la constitución de la empresa operadora, compra de autobuses, bono de chatarrización y diversas aportaciones.
6. Proyecto ejecutivo: integrado por los elementos referentes a la construcción de la infraestructura.
7. Construcción de infraestructura: en relación con las estaciones, al carril confinado, a las adecuaciones geométricas y demás obras inducidas.
8. Adquisición de autobuses: atendiendo las últimas tecnologías disponibles, la elaboración de los lineamientos técnicos, acercamiento con las empresas armadoras, precios y esquemas de financiamiento, pruebas preoperativas, seguimiento en la operación cotidiana y ajustes al diseño.
9. Inicio del servicio y operación regular, considerando inducción de la empresa operadora al sistema, capacitación de operadores, esquema de operación y regulación del servicio, herramientas e instalaciones, pruebas preoperativas, instalaciones, comité de empresas operadoras, conciliación de kilometraje, reglas de operación e incidencias.

En relación con la documentación oficial, elaborada por el Gobierno del Distrito Federal, que sustentaron los procesos de planeación del sistema Metrobús, para cada uno de los corredores, Metrobús Insurgentes, Insurgentes Sur, Eje 4 Sur y Eje 1 Poniente, fue similar para cada uno de ellos (cuadro 1).

Cuadro 1. Evidencia documental de estudios y proyectos de planeación-implementación Metrobús

Sistema BRT	Documento / proyecto	Documento*, fecha publicación
Metrobús Insurgentes	Diseño conceptual, funcional, operacional y proyecto ejecutivo del corredor estratégico Insurgentes de la Ciudad de México.	Diseño conceptual, funcional, operacional y proyecto ejecutivo, del corredor estratégico Insurgentes (abril 2004).
	Aviso por el que se aprueba el establecimiento del corredor de transporte público de pasajeros Metrobús Insurgentes.	<i>Gaceta Oficial del Distrito Federal</i> , 1 octubre, 2004
	Aviso por el que se da a conocer el estudio que contiene el balance entre la oferta y la demanda de transporte público colectivo de pasajeros en la Avenida de los Insurgentes del Distrito Federal.	<i>Gaceta Oficial del Distrito Federal</i> , 6 octubre, 2004.
	Declaratoria de necesidad para la prestación del servicio público transporte de pasajeros en el corredor de transporte público de pasajeros Metrobús Insurgentes. (En anexo) Estudio técnico que justifica la necesidad de otorgar en concesión el servicio público de transporte de pasajeros en el corredor Insurgentes.	<i>Gaceta Oficial del Distrito Federal</i> , 12 noviembre, 2004.
Metrobús Insurgentes Sur	Aviso por el que se dan a conocer las condiciones generales de operación del corredor de transporte público de pasajeros denominado Metrobús Insurgentes.	<i>Gaceta Oficial del Distrito Federal</i> , 25 marzo, 2005.
	Aviso por el que se aprueba el segundo corredor de transporte público de pasajeros Metrobús Insurgentes Sur.	<i>Gaceta Oficial del Distrito Federal</i> , 6 julio, 2007.
	Aviso por el que se da a conocer el estudio que contiene el balance entre la oferta y la demanda de transporte público colectivo de pasajeros en la avenida de los Insurgentes del Distrito Federal.	<i>Gaceta Oficial del Distrito Federal</i> , 6 julio, 2007.
	Declaratoria de necesidad para la prestación del servicio de transporte público colectivo de pasajeros en el segundo corredor de transporte público de pasajeros Metrobús Insurgentes Sur. (En anexo) Estudio técnico que justifica la necesidad de otorgar en concesión el servicio público de transporte de pasajeros en el corredor Insurgentes Sur.	<i>Gaceta Oficial del Distrito Federal</i> , 17 septiembre, 2007.
	Hace mención del Estudio de prefactibilidad técnica y del proyecto ejecutivo de infraestructura.	

Sistema BRT	Documento / proyecto	Documento*, fecha publicación
Metrobús Eje 4 Sur	Diagnóstico de la situación actual del transporte público en el corredor estratégico Eje 4 Sur.	<i>Gaceta Oficial del Distrito Federal</i> , 21 julio, 2008.
	Aviso por el que se aprueba el corredor de transporte público de pasajeros Metrobús Eje 4 y se establecen las condiciones generales para su operación.	<i>Gaceta Oficial del Distrito Federal</i> , 21 julio, 2008.
	Aviso por el que se da a conocer el balance entre la oferta y la demanda de transporte público colectivo de pasajeros en el corredor Metrobús Eje 4 Sur.	<i>Gaceta Oficial del Distrito Federal</i> , 21 julio, 2008.
	Declaratoria de necesidad para la prestación del servicio de transporte público colectivo de pasajeros en el Corredor de transporte público de pasajeros Metrobús Eje 4 Sur. (En anexo) Estudio técnico que justifica la necesidad de otorgar en concesión el servicio público de transporte de pasajeros en el Corredor Eje 4 Sur. Hace mención de: Estudio de prefactibilidad técnica y proyecto ejecutivo de infraestructura.	<i>Gaceta Oficial del Distrito Federal</i> , 9 diciembre, 2008.
Metrobús Eje 1 Poniente	Aviso por el que se aprueba el corredor de transporte público de pasajeros Metrobús Eje 1 Poniente y se establecen las condiciones generales para su operación.	<i>Gaceta Oficial del Distrito Federal</i> , 23 noviembre, 2009.
	Aviso que modifica el diverso por que se aprueba el corredor de transporte público de pasajeros Metrobús Eje 1 Poniente y se establecen las condiciones generales para su operación.	<i>Gaceta Oficial del Distrito Federal</i> , 6 agosto, 2010.
	Aviso por el que se da a conocer el balance entre la oferta y la demanda de transporte público colectivo de pasajeros en el Corredor Metrobús Eje 1 Poniente.	<i>Gaceta Oficial del Distrito Federal</i> , 20 diciembre, 2010.
	Estudio de oferta y demanda del corredor Vallejo-Buenavista y el proyecto ejecutivo para el corredor en el Eje 1 Poniente, Av. Acueducto de Tenayuca - Eje 4 Sur Xola.	<i>Gaceta Oficial del Distrito Federal</i> , 22 diciembre, 2010.
	Declaratoria de necesidad para la prestación del servicio de transporte público colectivo de pasajeros en el corredor de transporte público de pasajeros Metrobús Eje 1 Poniente. (En anexo) Estudio técnico que justifica la necesidad de otorgar en concesión el servicio de transporte público de pasajeros en el corredor Eje 1 Poniente. Hace mención de: Estudio de prefactibilidad técnica y proyecto ejecutivo de infraestructura.	<i>Gaceta Oficial del Distrito Federal</i> , 22 diciembre, 2010.

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos citados

* La fuente para todos los documentos es el Gobierno del Distrito Federal, considerar que en las referencias se cita a partir de Gobierno del Distrito Federal.

Solo para el primer corredor Insurgentes se elaboró el “Diseño conceptual, funcional, operacional y proyecto ejecutivo del corredor estratégico Insurgentes de la Ciudad de México”, que es el proyecto que brindó los lineamientos para la planeación de los siguientes corredores, estos cuentan con sus respectivos avisos por los cuales se aprueban sus estudios técnicos de balance y oferta, los avisos de la necesidad de otorgar la concesión de transporte público, así como los estudios de prefactibilidad técnica y proyectos ejecutivos

de infraestructura de acuerdo con los lineamientos y normatividad establecida en el Reglamento para el servicio de transporte de pasajeros del Distrito Federal (Gobierno del Distrito Federal, 2009).

En relación con los consensos alcanzados entre los transportistas y autoridades de gobierno en cuanto a la preparación del proyecto, la operación del servicio y el plan de negocios, que se establecieron para cada corredor del Metrobús, son los descritos en el cuadro 2.

Cuadro 2. Consensos entre concesionarios afectados-autoridades sistema Metrobús

Corredor-Empresa	Consensos		
	Preparación del proyecto	Estructura operación del servicio	Estructura plan de negocios
Metrobús Insurgentes-CISA.	<ul style="list-style-type: none"> Se entendiera que el negocio iba a seguir siendo de los transportistas pero en un régimen diferente. El Gobierno preparó el proyecto, hasta que estuviera lo suficientemente trabajado para empezar a compartirlo con los transportistas. 	<ul style="list-style-type: none"> Por la incidencia en sus recorridos que correspondían con el diseño de origen destino del corredor, participaron Ramal de Insurgentes de la Ruta 2 y la empresa pública RTP. Al resto, se les retiró del trayecto del corredor o bien se les modificó su recorrido. 	<ul style="list-style-type: none"> Proyecto de iniciativa público-privada, la autoridad juega un doble papel, reguladora y prestadora de servicio, de esta forma, hay un porcentaje de negocio en manos de CISA y otro porcentaje en manos de la empresa RTP. CISA obtuvo un porcentaje de participación del 75% y RTP 25%. Títulos de concesión: incluye que a las empresas operadoras se les paga por kilómetro recorrido, porcentaje de financiamiento de la flota, un apartado de reglas específicas para la explotación del corredor que debe cumplir el transportista y casos de excepción al interrumpirse el servicio. El porcentaje de anticipo para la adquisición de los vehículos BRT se estableció en un 20%. Bonos de chatarrización equivalentes a 100,000.00 pesos, lo que estimulaba se cubriera el enganche requerido. El pago del crédito se manejó a 5 años. Conformación del fideicomiso en Banco Interacciones. Pago por kilómetro recorrido: 24.9 pesos.

Corredor-Empresa	Consensos		
	Preparación del proyecto	Estructura operación del servicio	Estructura plan de negocios
Metrobús Insurgentes Sur-RECSA	<ul style="list-style-type: none"> Se desconocía el nuevo negocio. Falta de información clara hacia los concesionarios. Apoyo y orientación de CISA. Su dirigente no les informó que se llevaría a cabo la extensión del corredor Insurgentes en la parte Sur. Se presentaron en Setravi, para solicitar participar en las mesas de negociación del proyecto. 	<ul style="list-style-type: none"> Solo participaron en el recorrido la Joya-San Ángel, ya que su trayectoria incidía sobre el nuevo corredor (Ruta 1). La autoridad se encargó de la construcción de la infraestructura, mientras que los concesionarios de la compra de autobuses. 	<ul style="list-style-type: none"> Adquisición de los vehículos BRT, con 20% de enganche a un plazo de 5 años. Por cada microbús chatarrizado se les otorgó un bono de 100,000 pesos, que se convirtió en el enganche de los autobuses. RECSA tiene un porcentaje de participación de 16.4% en el corredor. Los accionistas de la empresa RECSA han solicitado algún beneficio fiscal por la carga de impuesto sobre la renta que ellos, en el esquema hombre-camión, no consideraron. Pago por kilómetro recorrido: 22.66 pesos.
Metrobús Eje 4 Sur: CE4-17M, COPSA, CTT y SAJJ	<ul style="list-style-type: none"> No fue posible realizar estudios y contrastarlos con los del Gobierno, ya que se encontraba el corredor en construcción. La negociación del Gobierno fue individual. Metrobús ya tenía un proyecto. 	<ul style="list-style-type: none"> Sistema de Transporte Eléctrico, C4-17M (Ruta 110), Ruta 27, Ruta 49 y Ruta 53 (COPSA y CTT). Ruta 11 ni siquiera aparecían en los estudios técnicos de demanda, pero a través de la fuerza de la movilización y presión logró negociar su incorporación y su participación como empresa operadora (Transportes SAJJ). 	<ul style="list-style-type: none"> CTT y CE4-17M realizaron un contrato de arrendamiento para la adquisición de los autobuses, pero se aportó en capital de la empresa, el 20% del valor de la unidad y el resto a través del fideicomiso. Transportes SAJJ realizó una compra venta directa del mismo modo que COPSA, pero todo esto a través de negociaciones individuales y a un plazo de 5 años. El bono de chatarrización fue de 100,000.00 pesos. Actualmente, no se ha firmado el título de concesión. COPSA participa con el 20.8%, CTT con el 22.2%, CE4-17M con el 27.7%, Transportes SAJJ con el 12.5% y RTP con el 16.6% en el corredor. El fideicomiso es manejado por Banco Interacciones. Pago por kilómetro recorrido: 22.10 pesos.
Metrobús Eje Poniente 1: Rutas 1, 3 y 88	<ul style="list-style-type: none"> Estrictamente el proceso de negociación en la línea 3 no fue de consensos, sino una cuestión forzada, con los concesionarios de Ruta 88. Ruta 88 realizó estudios de aforo, pero las obras de Metrobús se habían iniciado y la captación de pasaje era menor al reportado por Metrobús, quien estableció que ya no era rentable el corredor. Las Rutas 3, 88 y una parte de la Ruta 1 (grupo ITEC Integradora de Transporte) con 50 concesionarios, estaban conjuntamente participando en las negociaciones. La parte restante de la Ruta 1 negoció en forma individual. 	<ul style="list-style-type: none"> Alrededor de 30 concesionarios, de grupo ITEC, aproximadamente, de 24 de la Ruta 3, 19 de la Ruta 88, y de la Ruta 1 no se cuenta con el dato exacto, pero también ingresaron (su acción les costó el bono de chatarrización) y participaron como socios dentro del corredor en la empresa Movilidad Integral de Vanguardia. 	<ul style="list-style-type: none"> Los concesionarios participan como socios dentro del corredor a través de una empresa operadora filial de ADO, Movilidad Integral de Vanguardia que controla el 100% de la participación y operación del corredor. En caso de que un socio desee vender sus acciones, ADO es primera opción de compra o quien autorizará la venta. Se solicitó el 60% de enganche para adquirir los autobuses, cuando se había establecido como máximo 20% como en las líneas 1 y 2. El bono de chatarrización se le entregó directamente a ADO la cantidad de 100,000.00 pesos por cada microbús. Puede suponerse que el fideicomiso es administrado por Banco Interacciones. Pago por kilómetro recorrido: se desconoce.

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas a directivos de Metrobús, CISA, RECSA, COPSA, Transportes SAJJ, CTT, CE4-17m Ruta 88 (2011); y Gobierno del Distrito Federal (noviembre 12, 2004; septiembre 14, 2007, diciembre 9, 2008; diciembre 20, 2010).

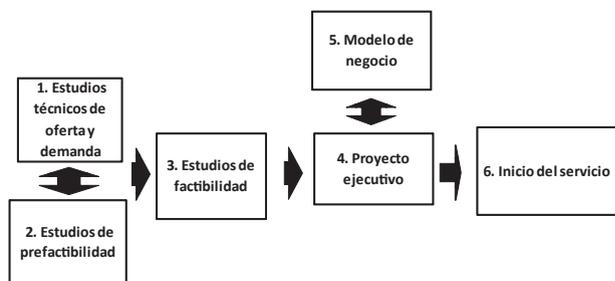
El consenso alcanzado entre los concesionarios transportistas y las autoridades de gobierno en cada uno de los corredores del Metrobús, fue similar aunque existieron diferencias en cuanto a la preparación del proyecto por la forma en que fueron invitados los transportistas a participar en él, a excepción del Metrobús Eje 1 Poniente; el último corredor hasta la fecha implantado, en el que se distingue de los otros procesos por el precedente de que los operadores existentes, aunque fueron considerados para participar en la operación de esta línea, al final del proceso fueron excluidos por no alcanzar un consenso en la operación y administración del BRT con las autoridades gubernamentales.

5.2. El caso de Mexibús, Estado de México

5.2.1 Planeación e implementación

Este sistema Mexibús no cuenta con evidencia documental que sustente su realización, planeación e implementación mediante estudios de prefactibilidad, factibilidad, o incluso con algún proyecto ejecutivo; sin embargo, a través de las entrevistas realizadas a los directivos de la Secretaría de Transporte del Estado de México y de la Secretaría de Comunicaciones de la misma entidad, se infiere, según lo manifiestan, que las fases de planeación e implementación del BRT fueron como las mostradas en la figura 6.

Figura 6. Etapas del corredor de transporte Mexibús



Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas a directivos de la Secretaría de Comunicaciones y de la Secretaría de Transporte del Estado de México (2011).

1. Estudio técnico de oferta y demanda: comprendió el estudio de deseo de viaje, la caracterización de la oferta de transporte, la evaluación de la inferencia del corredor con los trenes suburbanos de la entidad.
2. Estudio de prefactibilidad: se analizaron diferentes alternativas de transporte para la Zona Ecatepec-Tecámac-Coacalco; asimismo un análisis de previsión de los núcleos poblacionales de los próximos 30 años y características de movilidad de los habitantes de la región.
3. Estudios de factibilidad: en los cuales se profundizó en cuanto a las encuestas origen-destino, caracterización de la oferta del servicio y una modelación de restructuración de rutas para alimentar al sistema, la cual implicó la detección de todas las rutas que circulaban en la región además de la detección de ascenso y descenso principales; igualmente se identificaron las cargas que tendría cada una de las estaciones del Mexibús.

4. Proyecto ejecutivo: contiene el diseño operativo del sistema como tronco alimentador (corredor con red de alimentación). la configuración de dos servicios ordinarios con paradas en todas las estaciones y dos destinos, además de dos servicios extraordinarios de operación. Se consideraron estudios del número de autobuses a operar, la frecuencia del servicio, el análisis de máxima demanda, el programa operativo y el diseño de semaforización para la prioridad de paso del Mexibús.
5. Modelo de negocio: se determinó el tipo de participación de las rutas de transporte como alimentadoras y/o operadoras de troncal. Se dividieron las responsabilidades del proyecto, que desde su inicio estaba, diseñadas financieramente sustentables, sin subsidios del Gobierno, en tres actores principales, el Gobierno, el concesionario de infraestructura y el concesionario de operación.
6. Inicio del servicio: la operación regular del sistema incluye monitoreo de evaluación continua de las actividades del sistema que se realiza a través del Comité que sesiona permanentemente para mejoras en la operación.

En relación con la documentación oficial, elaborada por el Gobierno del Estado de México, que sustentaron los procesos de planeación del sistema Metrobús, solo aparece la *Gaceta de Gobierno*, donde se publicó el acuerdo por el que se creó el corredor, haciendo alusión a la realización de estudios técnicos, pero sin evidencia documental de que hayan sido elaborados, situación que se refuerza con lo expresado por la Cámara de Diputados (cuadro 3).

Cuadro 3. Evidencia documental de estudios y proyectos de planeación-implementación Mexibús

Sistema BRT	Documento / proyecto	Documento, fecha publicación
Mexibús Azteca-Tecámac	Estudios técnicos y de factibilidad. Acuerdo del ejecutivo del Estado, por el que se crea el corredor Ciudad Azteca-Tecámac.	Gobierno del Estado de México (2007). <i>Gaceta de Gobierno</i> , noviembre 2007
	El Gobierno estatal no presentó el proyecto técnico de la obra ni contó con estudios de factibilidad técnica, económica y ambiental del proyecto.	<i>Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados</i> , 14 diciembre, 2010.

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos citados.

Los consensos alcanzados entre los transportistas afectados y las autoridades de gobierno, en cuanto a la preparación del proyecto, a la operación del servi-

cio y al plan de negocios, que se establecieron para el corredor de Mexibús, son los descritos en el cuadro 4.

Cuadro 4. Consensos entre concesionarios afectados-autoridades sistema Metrobús

Sistema BRT	Consensos		
	Preparación del proyecto	Estructura operación del servicio	Estructura plan de negocios
Mexibús (corredor Azteca-Tecámac)	<ul style="list-style-type: none"> Con base en el interés jurídico se citó a cada una de las empresas concesionarias de transporte con incidencia en el corredor Mexibús, con la autoridad. 	<ul style="list-style-type: none"> Participaron 13 empresas concesionarias, que fueron citadas por la Secretaría de Transporte para informales del proyecto Mexibús, y que presentaron información de sus derroteros autorizados, sus concesiones vigentes y, en general, de documentación que acreditara su operación en el corredor. Formaron el consorcio TransMasivo. Se identificaron rutas de transporte que podrían participar ya sea como operadoras del sistema nuevo (troncal) como también aquellas que participarían en el sistema alimentador. Varias empresas tendrían las dos funciones, como alimentador y operadora de troncal. 	<ul style="list-style-type: none"> El Gobierno forma parte de la regulación del sistema, conjuntamente con <i>Société Générale de Surveillance de México</i>, S. A. de C. V. quien se encuentra como outsourcing. El Gobierno se encarga de la construcción del carril de rodamiento, así como de la rehabilitación de la red vial, para la alimentación de estos sistemas de transporte. Existe un concesionario de infraestructura TransBusmex con vigencia de 25 años, se le paga directamente un porcentaje de la tarifa. El concesionario operador TransMasivo tiene vigencia de 30 años. Título de concesión: incluye condicionantes al número de articulados a adquirir (63 unidades), capacitación constante a los operadores, contar con instalaciones administrativas y de mantenimiento para los vehículos, vigencia de la concesión, obligaciones, programa y condiciones de operación, características técnicas de los vehículos, el fideicomiso, multas y sanciones, el precio del pago por kilómetro (confidencial). TransMasivo tiene un porcentaje de participación de 100% en el corredor. El fideicomiso lo maneja Banca Mifel. Se estableció un convenio entre las trece empresas que conformaron TransMasivo y el Secretario de Transporte, de rutas alimentadoras, con el compromiso de que las empresas, en cuanto a la instalación de un sistema de prepago integrado con Mexibús y que respetara el diseño monocromático de las unidades articuladas para los vehículos de las rutas alimentadoras, pero que hasta el momento no se ha concretado. Para el caso de la publicidad, el concesionario operador no tiene permitido su explotación externa en los articulados, debe respetar la monocromática de las unidades, a excepción de la publicidad en donde se permite la instalación de pantallas de televisión con fines comerciales de publicidad.

Fuente: Elaboración propia a partir de Metro (2009); Suárez (2009); Solís (2009), TransMasivo (2011) y entrevistas realizadas a autoridades de gobierno (Secretaría de Transporte del Estado de México, Secretaría de Comunicaciones del Estado de México, directivo TransMasivo (2011).

El sistema Mexibús involucra tres actores fundamentales: el Gobierno Estatal, que conjuntamente con *Société Générale de Surveillance de México*, S. A. de C. V. quien se encuentra como outsourcing, se encarga del control y regulación del sistema. La iniciativa privada donde se tiene un concesionario de infraestructura TransbusMex a quien se le paga directamente con un porcentaje de la tarifa recaudada y un concesionario operador: TransMasivo S. A. de C. V., concesión a una empresa mercantil, conformado por un consorcio con 13 empresas con derechos de participación y copropiedad accionaria.

6. Conclusiones

Los modelos de planeación de los BRT no acentúan la parte de consensos alcanzados entre los transportistas afectados y las autoridades de gobierno a cargo de la implementación; sin embargo, se observan consideraciones en relación con la integración de los concesionarios en la operación del nuevo sistema de transporte y por ende algunos acuerdos que deben pactarse. Las fases de los modelos, que proponen

consensos, se categorizaron en cuanto la preparación del proyecto, la estructura de operación del servicio y la estructura del plan de negocios.

Este tipo de sistema de transporte requiere, en su planeación e implementación, una transformación institucional con participación gubernamental y privada a través de un modelo de negocio e institucional sostenible, este incluye la selección de los nuevos concesionarios, factores de preferencia que favorezcan la inclusión de los operadores existentes al nuevo sistema, siempre que modifiquen su estructura organizacional hacia un esquema empresarial o se conviertan en accionistas de alguna de estas.

Con respecto a los casos bajo estudio se concluye que pese a la notable disimilitud en la búsqueda de acuerdos en los corredores del Metrobús, el patrón seguido en su planeación e implementación ha sido prácticamente el mismo, a través de estudios técnicos especializados y proyectos ejecutivos que incluyen como base diseños conceptuales, funcionales y operativos. En contraste, con Mexibús, no obstante que las autoridades argumentan que se cuenta con es-

tudios técnicos y proyectos ejecutivos, no existe evidencia documental que lo respalde. Se concluye que comparar bajo estos términos al sistema Mexibús con el sistema Metrobús resulta desproporcionado y contrastante, el proceso de planeación-implementación de Mexibús es de gran opacidad en la información y hasta cierto punto ambiguo y documentalmente deficiente, a diferencia de Metrobús que cuenta con diversos estudios y proyectos documentados de la planeación de cada uno de sus corredores.

Para cada uno de los procesos de implantación de las líneas del sistema Metrobús, los consensos alcanzados entre los grupos principales afectados se caracterizó por el proceso de negociación individualizado entre las autoridades de Gobierno de la Secretaría de Transporte y Vialidad (y una vez que entró en operación con la entidad Metrobús) y con cada uno de los líderes transportistas concesionados afectados (Insurgentes con Ruta 2, Insurgentes Sur con Ruta 1, Eje 4 Sur con las organizaciones, Ruta 110, Ruta 27, Ruta 49, Ruta 53 y Ruta 11, Eje 1 Poniente con las rutas 1, 3 y 88), quienes durante la fase de preparación del proyecto no conformaron un frente común debido principalmente a que este sector se encuentra dividido y existe una gran desconfianza entre sus agremiados y líderes representantes. Pese a lo anterior, los acuerdos alcanzados se fundamentaron en la inclusión en la operación del nuevo corredor a los transportistas existentes con recorridos significativos en su trayectoria y a aquellos que acreditaran su concesión en el servicio de transporte público; sin embargo, los estudios técnicos de demanda y la planeación del corredor en cada uno de los casos analizados fueron realizados exclusivamente por el Gobierno o a través de una agencia especializada contratada por este, sin que los concesionarios tuvieran oportunidad de cotejar los resultados de estos, ya que justamente en esos momentos el sistema se encontraba en construcción, lo que difícilmente arrojó datos confiables.

Se concluye que los consensos establecidos para cada uno de los corredores del Metrobús fueron similares, aunque existieron diferencias notables en cuanto a la preparación del proyecto y a la forma en que fueron invitados los transportistas a participar en él, como fue el caso de Transportes SAJJ (Ruta 11) quienes ni siquiera aparecían en los estudios técnicos que sustentaron su incidencia en el trazo del Metrobús Eje 4 Sur, pero que lograron manifestar públicamente su inconformidad y fueron incluidos en la operación de esta línea; otra excepción fue el de Metrobús-Eje 1

Poniente, el último corredor en ser implantado, este se distingue de los otros procesos de las líneas instrumentadas porque los operadores existentes, aunque fueron considerados para participar en la operación al final del proceso, fueron excluidos por no consolidar un consenso en la operación y administración del BRT con las autoridades gubernamentales.

Los consensos en relación a la estructura de la operación del servicio en Metrobús, le correspondió a una sola concesión para cada una de las personas que constituyeron los concesionarios titulares identificados y seleccionados en los estudios técnicos, solo en el corredor Eje Poniente 1 se otorgó una concesión a una persona (constituida como sociedad anónima de capital variable, que no participaba sobre el corredor: Movilidad Integral de Vanguardia) esta acreditó su integración como socia de los concesionarios individuales que prestaban servicio en las rutas y recorridos significativos señalados en los estudios referidos. En este contexto, el sistema Mexibús conformó un consorcio con 13 empresas con derechos de participación y copropiedad accionaria.

En el sistema Metrobús, el Gobierno participa como operador transportista a través de RTP en tres de los cuatro corredores (Insurgentes, Insurgentes Sur y Eje 1 Poniente), este se encarga de la construcción y mantenimiento de la infraestructura, determina el costo de la tarifa y, a través de Metrobús, regula y controla el sistema. Además existen varias empresas concesionarias operadoras que brindan el servicio de transporte en cada uno de los corredores, las cuales son liquidadas semanalmente con base al kilometraje recorrido por sus unidades BRT, por lo que todos los participantes son retribuidos con un pago establecido con cierta prelación en el contrato de fideicomiso. La publicidad en las estaciones es administrada por el Gobierno y las unidades pueden explotarla dentro de sus unidades en pantallas y lugares asignados.

El corredor Mexibús involucra a tres actores fundamentales: el Gobierno Estatal, que conjuntamente con la empresa Société Générale de Surveillance de México, S. A. de C. V. que se encuentra como outsourcing, que se encargan del control y regulación del sistema. El Gobierno tiene como responsabilidades asegurar la inversión para construir y mantener el carril confinado y las obras viales que requiera Mexibús, además de la supervisión del servicio público, la seguridad jurídica a inversiones (concesiones) y la actualización de la tarifa del sistema. En el papel que desempeña la iniciativa privada, se encuentra un

concesionario de infraestructura denominado TransbusMex, que recibe un pago directamente asignado a través de un porcentaje de la tarifa recaudada. Este concesionario tiene la responsabilidad de la inversión en la construcción y mantenimiento de las estaciones y terminales, del sistema de recaudo, del sistema de despacho y de la explotación comercial y publicitaria de las estaciones, además cuenta con un concesionario operador TransMasivo S. A. de C. V., que es una empresa mercantil encargada de la operación del servicio público, de la adquisición de autobuses, de la inversión en los talleres y de los patios de encierros, recibe un pago por kilómetro/recorrido de los vehículos BRT y con derechos pactados sobre la operación de rutas alimentadoras. TransMasivo no tiene permitido la explotación externa de los articulados debido a que está convenido respetar la monocromática de las unidades BRT, a excepción de la publicidad inte-

rior donde se permite la instalación de pantallas de televisión con fines comerciales de publicidad.

Es posible concluir que, para los casos de implementación tanto del Mexibús y del Metrobús bajo el contexto cultural mexicano, los consensos alcanzados entre los transportistas concesionarios afectados y las autoridades de gobierno encargadas de la instrumentación de los BRT representan una variable de gran importancia considerada durante el proceso de planeación e implementación de los corredores, que se fundamenta sobre la reasignación de responsabilidades en la operación del servicio y en el esquema de negocios entre los dos actores mencionados; sin embargo, debe incluirse desde la planeación del sistema BRT a los transportistas concesionarios o pagar los costos políticos de la falta de sensibilidad por no hacer partícipes a los que más tienen derecho y a quienes conocen este negocio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agencia de Cooperación Técnica Alemana. 2003. *Sustainable Transport: A Source Book for Policy-makers in Developing Cities Module 3a: Mass Transit options*. <http://www.gtz.de/en/themen/28264.htm> (mayo 23, 2009).
- Ardila, A. 2004. *Transit Planning in Bogotá and Curitiba: Roles in Interaccion, Risk and Change*. Phd thesis, Boston: MIT.
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. 2010, diciembre 14. LXI Legislatura *Gaceta Parlamentaria la Auditoría Superior de la Federación*. Año XIV Palacio Legislativo de San Lázaro, Número 3161-XI. gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2010/dic/20101214-XI.html (diciembre 27, 2010).
- Centro de Transporte Sustentable, CTS. 2005. Centro de Transporte Sustentable. *Movilidad Amable* 1(1): 1-90.
- Federal Transit Administration. 2003. Bus rapid transit volume 2: Implementation guideliness. *Transit Cooperative Research Program Report* 90. www.TRB.org (mayo 27, 2011).
- Gobierno del Distrito Federal. 2010, agosto 6. Aviso que modifica el diverso por que se aprueba el corredor de transporte público de pasajeros "Metrobús Eje 1 Poniente" y se establecen las condiciones generales para su operación. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Décima Séptima Época. 899. <http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/index> (noviembre 23, 2010).
- _____. 2010, diciembre 20. Aviso por el que se da a conocer el balance entre la oferta y la demanda de transporte público colectivo de pasajeros en el corredor "Metrobús Eje 1 Poniente". *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Décimo Séptima Época 993.
- _____. 2010, diciembre 22. Declaratoria de necesidad para la prestación del servicio de transporte público colectivo de pasajeros en el corredor de transporte público de pasajeros "Metrobús Eje 1 Poniente". Anexo a la "Declaratoria de necesidad para la prestación del servicio de transporte público colectivo de pasajeros en el corredor de transporte público de pasajeros "Metrobús Eje 1 Poniente". *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Décima Séptima Época 995.
- _____. 2009, noviembre 23. *Aviso por el que se aprueba el corredor de transporte público de pasajeros "Metrobús Eje 1 Poniente" y se establecen las condiciones generales para su operación*. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Décima Séptima Época 722.
- _____. 2008, junio 21. Aviso por el que se aprueba el corredor de transporte público de pasajeros "Metrobús Eje 4 Sur" y se establecen las condiciones generales para su operación. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Décima Séptima Época 361.
- _____. 2008, junio 21. Aviso por el que se da a conocer el balance entre la oferta y la demanda de transporte público colectivo de pasajeros en el corredor "Metrobús Eje 4 Sur". *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Décima Séptima Época 381.
- _____. 2008, diciembre 9. Declaratoria de necesidad para la prestación del servicio de transporte público colectivo de pasajeros en el corredor de transporte público de pasajeros "Metrobús Eje 4 Sur". Anexo a la declaratoria de necesidad para la prestación del servicio de transporte público colectivo de pasajeros en el corredor de transporte público de pasajeros "Metrobús Eje 4 Sur". *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Décima Séptima Época 480.
- _____. 2007, julio 6. Aviso por el que se aprueba el segundo corredor de transporte público de pasajeros "Metrobús Insurgentes Sur" y se establecen las condiciones generales de su operación. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Décima Séptima Época 120.
- _____. 2007, septiembre 14. Aviso por el que se da a conocer el balance entre la oferta y la demanda de transporte público colectivo de pasajeros en el segundo corredor "Metrobús Insurgentes Sur". *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Décima Séptima Época 170.
- _____. 2007, septiembre 14. Declaratoria de necesidad para la prestación del servicio de transporte público colectivo de pasajeros en el segundo corredor de transporte público de pasajeros "Metrobús Insurgentes Sur". *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Décima Séptima Época 171. <http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/index> (abril 7, 2009).
- _____. 2005, marzo 25. Aviso por el que se dan a conocer las condiciones generales de operación del corredor de transporte público de pasajeros denominado "Metrobús" Insurgentes. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Décima Quinta Época 35-BIS. <http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/index> (enero 18, 2009).
- _____. 2004, septiembre 24. Aviso por el que se aprueba el establecimiento del sistema de transporte público denominado Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Décima Cuarta Época 98-Bis. <http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/index> (enero 13, 2009).
- _____. 2004, octubre 1. Aviso por el que se aprueba el establecimiento del Corredor de Transporte Público de pasajeros "Metrobús" Insurgentes. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Décima Cuarta Época 101. <http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/index> (enero 13, 2009).
- _____. 2004, octubre 6. Aviso por el que se da a conocer el estudio que contiene el balance entre la oferta y la demanda de transporte público colectivo de pasajeros en la avenida de los Insurgentes del Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Décima Cuarta Época 103. <http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/index> (marzo 16, 2009).
- _____. 2004, noviembre 12. Declaratoria de necesidad para la prestación del servicio público de Transporte de pasajeros en el Corredor de Transporte Público de Pasajeros "Metrobús" Insurgentes. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Décima Cuarta Época 119. <http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/index>
- _____. 1999, agosto 23. Reglamento para el servicio de transporte de pasajeros en el Distrito Federal. *Gaceta*

- Oficial del Distrito Federal*. Novena época 104. <http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/index> (enero 13, 2009).
- Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Medio Ambiente, Secretaría de Transportes y Vialidad. 2004, abril. *Diseño conceptual, funcional, operacional y proyecto ejecutivo, del corredor estratégico Insurgentes*.
- Gobierno del Estado de México. 2007, noviembre 22. Programa Especial de Transporte Masivo del Estado de México. *Gaceta del Gobierno del Estado de México CLXXXIV(102)*.
- Hidalgo, D., Graftieaux, P. & Custodio, P. 2007. *Ponencia: Sistemas de Buses en América Latina y Asia: Estudios de Caso de Problemas y Áreas de Mejoramiento; Síntesis de Lecciones Aprendidas*. Congreso de Transporte Sustentable, Ciudad de México.
- Hook, W. 2005. *Non-motorised transport*. Eschborn: GTZ - SUTP Sustainable Urban Transport Project. <http://www.sutp.org> (enero 13, 2009).
- Humphrey, F. 1979. *The States's role in policy implementation: transport policy*. U. S.: Department of Transportation.
- Institute for Transportation and Development Policy ITDP. 2007. *Bus rapid transit planning guide*. www.itdp.org (enero 13, 2009).
- Iracheta, A. 2006. *La necesidad de una política pública para el desarrollo de sistemas integrados de transporte en las grandes ciudades mexicanas*. http://www.ctsmexico.org/archivos_pdf/SIT_pp.pdf (febrero 10, 2009).
- Lámbarry, F. Rivas, A. & Trujillo, M. 2010. Institutional aspects on bus rapid transit systems implementation in Mexico City, Estado de México and León Guanajuato. *Journal of Management and Strategy* 1(1): 93-109. www.sciencedirect.com/jms (agosto 3, 2010).
- Levinson, H. Zimmerman, S. Clinger, J. Gast, J. Rutherford, S. y Bruhn, E. 2003. *Bus rapid transit, volume 1: Implementation guidelines*. TCRP Report 90. Washington: US Transit Cooperative Research Program.
- Litman, T. 2006. *Parking taxes: Evaluating options and impacts*. <http://www.vtppi.org/tadm/tadm66.htm> (diciembre 11, 2009).
- Meakin, R. 2002. Bus regulation and planning. Eschborn: GTZ - SUTP Sustainable Urban Transport Project. <http://www.sutp.org> (diciembre 11, 2009).
- Menckhoff, G. 2005. *Latin American Experience with Bus Rapid Transit*. Congreso de Transporte Sustentable Annual Meeting - Institute for Transportation Engineers, Melbourne, Australia.
- Metrobús. 2010b. *Descripción General*. <http://www.metrobus.df.gob.mx/DESCRIPCION.pdf> (febrero 18, 2009).
- Ortúzar, J. & Willumsen, L. 2002. *Modelling transport*. Uk: John Wiley & Sons Ltd.
- Secretaría de Comunicaciones Gobierno del Estado de México. 2010. Transporte articulado ciudad Azteca-Tecámac. <http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/secom/transporte/tarticcdazt> (octubre 11, 2010).
- Solís, M. 2009, febrero 16. Casi listo proyecto de Metrobús en EdoMex. *El Financiero*, Ciudad de México, 20 [sintesismetro.df.gob.mx/metro/sintesis/pdf/transporte/tra16feb09.pdf](http://www.sintesismetro.df.gob.mx/metro/sintesis/pdf/transporte/tra16feb09.pdf) (abril 13, 2009).
- Suárez, P. 2008 octubre. *Esquema financiero para corredores con sistemas BRT en el Estado de México*. Paper presentado en el IV Congreso Transporte Sustentable, Ciudad de México. <http://www.congresotransportesustentable.org/revista.html> (marzo 13, 2009).
- Transmasivo. 2011. *Quiénes somos*. http://www.transmasivo.com.mx/site_flash/Quienes_somos/ Consorcio (marzo 3, 2011).
- Wright L. 2003. Bus rapid transit. Eschborn: GTZ - SUTP Sustainable Urban Transport Project. <http://www.sutp.org>. (septiembre, 11, 2009).
- Wright, L. & Fjellstrom, K. 2003. *Mass transit options*. Eschborn: GTZ - SUTP Sustainable Urban Transport Project. <http://www.sutp.org> (marzo 23, 2009).
- Van E. Nijkamp, P. & Vindigni, G. 2003. *Analysis of the performance of urban public transport systems in Europe*. UNESCO.
- Winston, C. 2000. Government Failure in Urban Transportation. *Fiscal Studies* 4(21): 403-425.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Lámbarry Vilchis, Fernando, Rivas Tovar, Luis Arturo y Peña Cruz, María del Pilar. 2011. "Planeación de los sistemas BRT y consensos entre transportistas y autoridades de gobierno durante su implementación: el caso de Metrobús y Mexibús". <i>Administración & Desarrollo</i> 39(54): 133-150.	Lámbarry Vilchis, F., Rivas Tovar, L. A. y Peña Cruz, M. P. (2011). Planeación de los sistemas BRT y consensos alcanzados entre transportistas afectados y autoridades de gobierno durante su implementación: el caso de Metrobús en la ciudad de México y Mexibús del Estado de México. <i>Administración & Desarrollo</i> , 39(54), 133-150.	Lámbarry Vilchis, F., Rivas Tovar, L. A. y Peña Cruz, M. P. "Planeación de los sistemas BRT y consensos alcanzados entre transportistas afectados y autoridades de gobierno durante su implementación: el caso de Metrobús en la ciudad de México y Mexibús del Estado de México". <i>Administración & Desarrollo</i> 39.54 (2011): 133-150.

resumen

El capital humano como impulsor del crecimiento económico en Colombia es al mismo tiempo el título y la hipótesis del presente artículo, en el entendido de que la acumulación de capital humano resulta del stock de educación, el bienestar y la salud de la población. Esta investigación sólo aborda la relación con el primer elemento. El interés por el tema se justifica en la medida en que el conocimiento adquiere cada vez más importancia en el proceso de globalización y en el crecimiento económico. En efecto, se aprecia un consenso teórico respecto a que para explicar ciertos fenómenos macroeconómicos como el Producto Interno Bruto, es necesario considerar, además de los factores capital y trabajo, el relativo al capital humano, el cual se refleja como el conjunto de competencias de los trabajadores. En este sentido, los objetivos del presente artículo son contribuir a la teoría económica en la determinación del relacionamiento de estas variables, presentar los resultados de las investigaciones sobre la evidencia empírica del caso colombiano y realizar recomendaciones que coadyuven a la formulación de políticas en este campo.

Palabras clave: Capital humano, educación, inversión y crecimiento económico.

abstract

Human capital as the driving force behind economic growth in Colombia

Human capital as the driving force behind Colombia's economic growth forms both the title and hypothesis for the present article, understanding that the accumulation of human capital results from a stock of education and the population's wellbeing and health. This investigation only deals with the relationship with the first element. Interest in the topic has been justified in the sense that knowledge acquires increasingly more importance regarding globalisation and economic growth. In effect, a theoretical consensus may be appreciated for explaining certain macroeconomic phenomena such as gross domestic product (GDP), meaning that material relative to human capital, reflected as being the workers' set of skills must be considered, as well as capital factors and work. The present article's objectives were thus to contribute towards economic theory regarding determining how these variables are related, giving the results of investigations presenting empirical evidence about Colombia and making recommendations contributing towards formulating policy in this field.

Key words: Human capital, education, investment, economic growth.

resumo

O capital humano como impulso do crescimento econômico na Colômbia

O capital humano como impulso do crescimento econômico na Colômbia, ao mesmo tempo é o título e a hipótese do presente artigo, entendendo que a acumulação do capital humano é resultado do estoque da educação, o bem-estar e a saúde da população. Esta pesquisa tão somente abrange a relação como o primeiro elemento. O interesse por este tema justifica-se na medida em que o conhecimento adquire cada vez mais importância no decurso da globalização e no crescimento econômico; de fato observa-se um consenso teórico a respeito que para explicar determinados fenômenos macro econômicos como o Produto Interno Bruto, é preciso levar em conta, além de fatores de capital e trabalho, aquilo que se relaciona com o capital humano que reflete-se como o conjunto de competências dos trabalhadores. Neste sentido os objetivos do presente artigo são os de contribuir com a teoria econômica na determinação do relacionamento destas variáveis, apresentar os resultados das pesquisas sobre a evidência empírica do caso colombiano e realizar recomendações que coadjuvem à estruturação de uma política neste campo.

Palavras chave: Capital humano, educação, investimento e crescimento econômico.

Recibido: abril de 2011 / Aprobado: noviembre de 2011

CORREO IMPRESO: Calle 44 No. 45-67, Unidad Camilo Torres, B7, Oficina 402, Bogotá, D. C.

Villamil Bolívar, Héctor Hernando. 2011. "El capital humano como impulsor del crecimiento económico en Colombia". *Administración & Desarrollo* 39(54): 151-166.

El capital humano como impulsor del crecimiento económico en Colombia

HÉCTOR HERNANDO VILLAMIL BOLÍVAR*

1. Cronología de la literatura

En primer lugar se enuncian los estudios teóricos más importantes sobre el relacionamiento del capital humano y el crecimiento, y luego los inherentes a la evidencia empírica de Colombia.

Desde la escuela clásica, Smith (1776) y Ricardo (1817), entre otros, estudiaron la relación de la acumulación del capital físico o humano, el progreso tecnológico y la especialización del trabajo con el de los rendimientos decrecientes. Allí se evidencian los primeros trabajos relacionados con este tema de estudio.

Smith, en *La riqueza de las naciones* (1776), llevó a cabo un análisis pionero sobre los factores determinantes de la formación de capital, el desarrollo histórico de la industria y el comercio entre los países europeos. Entonces, explicó que una de las causas que influye para que en unos empleos sea mayor la renta que en otros es la facilidad y poco coste, o la dificultad y gastos para aprenderlos. Smith sustenta este planteamiento comparando a un hombre educado con una máquina costosa, pues así como el dueño de la máquina recibe una renta por el capital invertido en esta, el dueño del conocimiento y la destreza especial debe recibir un ingreso relativo con el costo, el trabajo y el tiempo que le significó al hombre dicho nivel de educación. En este sentido, la educación y la formación para el trabajo se ven revestidas de una capacidad de capitalización.

Walras (1874) planteó tres categorías de sujetos en el sistema económico: terratenientes, quienes poseen la tierra; los trabajadores, el capital personal; y los capitalistas, propietarios de los bienes de capital. Por el carácter de propietarios de sus capitales, cada uno de ellos está en capacidad de ofrecer al mercado los servicios y la producción de estos. Se aprecia entonces que Walras le da importancia tanto a la posesión de capital físico como al capital perso-

* Jefe División (Área de Gestión y Fomento Socioeconómico), Universidad Nacional de Colombia. Profesor Universidad Piloto de Colombia. Administrador Público (ESAP). Suficiencia investigadora, Doctorando Universidad Tecnológica de Panamá y León, España. Magíster en Economía, Pontificia Universidad Javeriana. Especialista en Finanzas, Universidad Nuestra Señora del Rosario. Especialista en Proyectos de Desarrollo, ESAP.

nal; de este último más adelante se desarrollaría el concepto de capital humano.

Los aportes de Alfred Marshall (*Principios de economía*, 1890. Citado por Sala-i-Martin, 1994, 18) permiten señalar la importancia del adiestramiento de los trabajadores como fuente de una mayor productividad, la generación de unos excedentes y crecimiento de la economía, destacando que esta característica genera ventajas y capacidad de negociación de los trabajadores.

El estudio prosiguió con los clásicos de principios del siglo XX, como Frank Ramsey, Allyn Young y Joseph Schumpeter, quienes efectuaron sus contribuciones respecto de los determinantes de la tasa de crecimiento y del progreso tecnológico (Sala-i-Martin, 1994, 5).

Efectivamente, Schumpeter (1912) presentó su *Teoría del desenvolvimiento económico*, concebida como un fenómeno generado por los empresarios al introducir nuevas combinaciones de los factores de producción, creando con ello empresa o innovación. De acuerdo con su planteamiento, el desenvolvimiento puede inducirse a través de: 1) la introducción de una nueva mercancía; 2) la aparición de un nuevo método de producción; 3) la apertura de un nuevo mercado; 4) el descubrimiento de una nueva oferta de materias primas; o 5) los cambios en la forma de organización dentro de cualquier industria.

Ramsey (1928) modeló la decisión de consumo y ahorro de un agente competitivo que recibe un ingreso exógeno y toma la tasa de interés como dada. Este tipo de enfoque, presenta individuos que maximizan su utilidad a lo largo de un período infinito de tiempo.

Young (1928, 527-528) retomó las ideas de Smith respecto del crecimiento como un proceso progresivo y acumulativo basado en la división del trabajo y los rendimientos crecientes manufactureros. No obstante, Young decide retomar el Teorema de Smith por considerarlo una de las generalizaciones más provechosas de la ciencia económica, pero le agrega el tema de los métodos de producción indirecta y la división del trabajo entre industrias. Estas economías, en su opinión, junto a las economías de gran escala de operación y la producción en masa consiguen la generación de rendimientos crecientes y con ello la posibilidad de crecer.

De otra parte, a finales de los años cuarenta, Sir Roy Harrod en Gran Bretaña (1939) publica un ensayo titulado: "An essay in dynamic Theory", y de Evsey Domar en Norteamérica (1946), "Capital expansion,

rate of growth and employment". En general, estos dos autores llegan a la misma ecuación que muestra el comportamiento de la renta en el tiempo. Por dicha similitud, en la literatura económica sobre crecimiento se habla del modelo Harrod-Domar.

El modelo de crecimiento de HD es concebido en el marco del análisis keynesiano que, luego va a ser fuertemente debatido por los neoclásicos, especialmente por Solow. Este modelo analiza los factores o razones que influyen en la velocidad del crecimiento, a saber, la tasa de crecimiento del trabajo, la productividad del trabajo, la tasa de crecimiento del capital o tasa de ahorro e inversión y la productividad del capital.

Se entiende por oferta de trabajo el aumento del número de trabajadores, o de horas que están dispuestos a trabajar más el aumento de su capacidad productiva, es decir, su productividad. En el modelo H-D al ritmo de crecimiento de la oferta de trabajo se le denomina tasa natural de crecimiento.

Para que haya un crecimiento económico equilibrado y con pleno empleo es necesario que el producto y el capital productivo crezcan exactamente en esa misma proporción que la tasa natural. Si el crecimiento del capital es menor del crecimiento del trabajo, habrá desempleo. Si el crecimiento es superior se producirán distorsiones en la tasa de ahorro e inversión que desequilibrarán el crecimiento.

El crecimiento del producto requiere crecimiento del capital existente y esto requiere ahorro, es decir, destinar un porcentaje de la renta a la inversión en capital. En el modelo HD el crecimiento económico tiene tendencia a ser inestable e inevitablemente se producirán cambios cíclicos en las tasas de crecimiento, de ahorro, de inversión y de empleo.

Antes de la popularización del modelo neoclásico en la década de los cincuenta, el modelo H-D era el más utilizado, como un intento por combinar dos de las características de la economía keynesiana: el multiplicador y el acelerador para explicar el crecimiento y los efectos sobre el empleo y desempleo a largo plazo, interés que generó la gran depresión. Por ello, no se puede caer en el error de identificar los nuevos modelos de crecimiento endógeno con el de Harrod - Domar (Sala -i- Martín, 1994, 32, 33).

Solow (1956) y Swan (1956), economistas neoclásicos, presentaron su modelo de crecimiento a partir de la segunda mitad del siglo XX, el cual dio lugar a una serie de modelos de crecimiento de largo plazo. El análisis

neoclásico se completó con los trabajos de Cass y Koopmans en 1965, quienes reintrodujeron el enfoque de optimización intertemporal desarrollado por Ramsey (1928) para analizar el comportamiento óptimo de los consumidores en un mundo neoclásico. El supuesto neoclásico de rendimientos decrecientes de cada uno de los factores conllevaba a que el crecimiento en el largo plazo, debido a la acumulación de capital, era insostenible. Por esta razón, los neoclásicos introdujeron el crecimiento tecnológico exógeno, como motor de crecimiento a largo plazo (Sala-i-Martin, 1994, 6).

El modelo supone que el producto global depende de dos factores: el capital físico y el trabajo medido en unidades de eficiencia. Además el modelo requiere supuestos adicionales como los siguientes: rendimientos constantes a escala, rendimientos marginales decrecientes con respecto a cada factor, sustituibilidad (imperfecta) entre capital y trabajo, mercados competitivos y flexibilidad del salario real y de la tasa de interés real (Urrutia, et ál., 2001, 4).

Tal como lo plantean Urrutia, et ál. (2001), en los modelos más generales con evolución tecnológica exógena es necesario entender esta como un mejoramiento en la eficiencia de la fuerza laboral, con el fin de encontrar una solución de estado estable en la cual las variables en el largo plazo tienen un crecimiento positivo y constante. Si el progreso tecnológico mejora la eficiencia del capital existe la posibilidad de que surjan rendimientos crecientes a escala y no se encuentre un estado estable. No obstante, si se escoge una función de producción tipo Cobb-Douglas, con rendimientos constantes a escala y rendimientos marginales decrecientes con respecto a cada factor, aun los cambios tecnológicos que incrementan la eficiencia del capital pueden ser expresados en términos de incrementos en la eficiencia laboral.

De la escuela marginalista como una parte de la economía clásica, en relación con la teoría del crecimiento, Schultz (1985, 13) expuso en 1959 cómo la inversión en capital humano constituye uno de los elementos explicativos del crecimiento económico, razón por la cual se reafirma la necesidad de invertir en los seres humanos, originando una mejora cualitativa del factor trabajo para aumentar su capacidad productiva. Igualmente, puntualizó sobre la creciente importancia que está adquiriendo el conocimiento en relación con un menor crecimiento por el valor de la tierra cultivable.

Por su parte, Lewis (1976) realizó una serie de consideraciones sobre el desarrollo económico, entre otras,

la importancia de una visión y gestión holística, señaló que la educación representa un servicio de consumo cuando está relacionada con un interés individual y se trata de una inversión en la medida que contribuye directamente al incremento de la producción. En este último caso, la salud y la alimentación juegan un papel importante en la productividad, por ello, exhortó a las compañías para que proporcionen estos servicios y formen parte del bienestar de los trabajadores.

En el mismo sentido, Becker (1997), estudió la oferta de factores productivos e identificó al trabajo con productividad creciente como capital. Así, al igual que Smith, explicó por qué se pagan mejores salarios a los trabajos que requieren de mayor inversión en capacitación para realizarlos.

A partir de los neoclásicos, la teoría del crecimiento se orientó por un desarrollo matemático de alta complejidad, inclusive con alguna primacía sobre la relevancia empírica, esto llevó a que en los años setenta se adormeciera el interés por este campo de la macroeconomía. Los trabajos de Romer y Uzawa en 1965 y de Lucas en 1988, se constituyeron en el renacer de esta investigación, en la misma se propone endogenizar el cambio técnico, contrarrestando su evolución a una variable stock tal como el capital físico. Se buscó que la tasa de crecimiento a largo plazo fuera positiva sin la necesidad de suponer que alguna variable del modelo (como la tecnología) creciera en forma exógena, por esta razón se les denominó teorías de crecimiento endógeno (Sala-i-Martin, 1994, 6).

En el desarrollo de los modelos de crecimiento endógeno se aprecian dos generaciones, en la primera, Romer (1986), Lucas (1988), Rebelo y Barro en 1991, consiguieron tasas positivas de crecimiento, con base en eliminación de la tendencia de los rendimientos decrecientes del capital a través de externalidades por acumulación de factores o de introducir capital humano, esto es, bajo el supuesto de que el conocimiento era obtenido como un subproducto de la inversión en capital físico; fenómeno conocido como aprendizaje por la práctica (*learning by doing*), planteado inicialmente por teóricos como Arrow y Levhari en 1960, quienes afirmaron que el progreso técnico presentaba un comportamiento endógeno motivado por los efectos que genera sobre el mismo un mejor conocimiento de los hechos y el aprendizaje (Sala-i-Martin, 1994, 6, y Gaviria, 2005, 25).

En la segunda generación, Romer (1987), Grossman y Helpman en 1991 y Aghion y Howitt en 1992, utiliza-

ron el entorno de competencia imperfecta para construir modelos en los que la inversión en investigación y desarrollo (I+D) de las empresas generaba progreso tecnológico de forma endógena. Al respecto se puede apreciar cómo los marcos normativos protegen a las empresas innovadoras con derechos de patentes y en algunas sociedades se premia con el disfrute monopolístico de la producción y comercialización. En este sentido, el papel del gobierno juega un papel importante en la tasa de crecimiento a largo plazo.

En el modelo desarrollado por Lucas (1988)¹, se explotó la idea del capital humano para construir un modelo de dos sectores con crecimiento endógeno. En uno de los cuales la producción final se obtiene mediante la combinación de capital físico y humano. Este producto puede ser consumido o transformado en capital físico. En el otro sector, la producción y acumulación de capital humano se hace a partir de capital físico y humano. Así mismo, el capital humano se acumula más rápido cuanto más capital físico exista, para hacer posible ese proceso.

La función de producción del capital físico y humano presenta rendimientos constantes a escala, es decir, que incrementar estas dos formas de capital conlleva a doblar la producción.

Este modelo forma parte de la primera generación, de aquellos que destacan las externalidades por acumulación de factores, en los cuales el cambio en la productividad total de los factores no se produce por efecto de la innovación en sentido estricto. En ellos la experiencia y el aprendizaje, la transferencia de conocimientos por la incorporación de capital físico y/o la educación formal son motivos suficientes para desencadenar un proceso de crecimiento sostenido en la economía. En este modelo, la acumulación de capital humano se da en dos formas posibles, como resultado de un proceso de aprendizaje en la firma (*learning by doing*) o como producto de la educación formal. Esta investigación trata solamente este último.

Finalmente, Sen (1999) desde otra perspectiva, relaciona la capacidad humana con la expresión de libertad y proyecto de vida. Manifiesta que es muy restringida la sola idea del capital humano como un recurso para la producción de bienes y servicios.

¹ La explicación también se apoyó en Sala-i-Martin, Xavier (1994), capítulo 8, págs. 103-112 y Gaviria, 2005, págs. 31-39. Lucas (1988), al igual que Uzawa, en 1965 explotaron la idea del capital humano para construir un modelo de dos sectores con crecimiento endógeno.

En relación con los estudios empíricos en Colombia, la mayoría tiene como interés en la medición del efecto de la educación sobre el crecimiento económico, pues hay consenso en que este es acumulativo y tiene un carácter geométrico; es decir, el crecimiento anual de tan sólo un punto porcentual del PIB durante largos períodos de tiempo, por pequeño que parezca, lleva a resultados económicos y sociales muy superiores a un país.

Tenjo (1993) demuestra una pérdida sostenida de los retornos de la inversión privada en educación durante 1976-1989. En el mismo sentido, Núñez y Sánchez (1998) determinan una disminución continuada desde comienzos de la década de los ochenta y un deterioro del reconocimiento a la educación secundaria, al tiempo que se presenta un importante aumento de la educación superior.

Chaves y Arias (2002) presentan para 1991, 1999 y 2000, una pérdida sostenida en las tasas de retorno de la educación para el caso de las mujeres, mientras que en los hombres el resultado fue contrario.

Posada (1993) evidencia una baja y poco sostenida relación entre educación y crecimiento, el impulso al PIB es pequeño, con una tasa promedio anual del 1,6% durante el período 1944-1988. Por otra parte, Cárdenas (1994) incorpora diferentes medidas de acumulación de capital humano, tales como analfabetismo, cobertura de la educación primaria y secundaria y número promedio de años de escolaridad y advierte una relación positiva entre la educación y el crecimiento de la economía.

Pontón y Posada (2001) evidenciaron cómo los países que tenían un PIB per cápita más bajo que el colombiano en 1950, tales como Japón y los del sureste asiático, crecieron más rápidamente y ahora tienen niveles de crecimiento muy superiores al nuestro. Este resultado fue explicado en razón de una altísima acumulación de factores, la asimilación efectiva de la tecnología y el mejoramiento del nivel de educación a la par con el incremento de su fuerza laboral; es decir, formación constante de capital humano; este proceso sigue la orientación de la hipótesis planteada. Al mismo tiempo, los autores expresaron preocupación porque en los últimos quinquenios, los esfuerzos de acumulación de capital físico no se tradujeron en ritmos compatibles de aumento del producto per cápita y por trabajador. Se evidenció que la relación producto/capital disminuyó persistentemente desde 1980, con un regreso a los niveles de 1940. Ello se debió principalmente porque después de 1982 hubo una

desaceleración técnica que implicó un crecimiento tendencial más lento del PIB observado.

En general, el menor nivel de capital humano y la baja eficiencia de la población laboral explican por qué Colombia tiene un menor producto por trabajador que los Tigres Asiáticos y aunque en menor proporción, también con Venezuela, Chile y Argentina, quienes tuvieron un crecimiento más alto y sostenido que el colombiano entre 1870 y 1992.

Gaviria (2005) expuso que es necesario considerar la interacción del capital humano con otros factores de producción; por esta razón, su investigación (1950-2000) incluyó las relaciones de complementariedad entre el capital humano, el comercio exterior y el crecimiento económico. De esta forma, mediante el enfoque de Lucas (1988), demostró: a) relaciones significativas y de largo plazo entre el crecimiento económico colombiano y el comportamiento de las exportaciones menores y la acumulación de capital físico y humano; b) que el stock de capital físico, el capital humano y el mismo PIB rezagado están teniendo efectos de corto plazo sobre la evolución del producto y c) que la contribución de la educación en la acumulación de capital humano y este al crecimiento económico se basa en gran medida por el desarrollo de sectores productivos que, como el exportador, demandan cambios técnicos y trabajadores calificados en forma permanente.

Ramírez (2007) basado en la comparación de las tendencias de largo plazo, entre el crecimiento de las economías del departamento de Caldas y la de Colombia (1983-2003), destaca entre otras conclusiones, que la baja tasa de crecimiento del número de estudiantes con respecto a la de la población, constituye uno de los principales obstáculos en el proceso de acumulación de capital humano en Caldas; igualmente lo es la falta de articulación entre el sector productivo y la academia, aspectos que se reflejan en las dificultades para la innovación tecnológica.

Frente al proceso de apertura económica y reformas institucionales de la década de los noventa en Colombia, Ramírez (ibídem) no encuentra los elementos necesarios para que en la práctica se respalde la idea de la contribución de la educación al crecimiento futuro de la economía, principalmente, porque en un mundo de diferencias tecnológicas entre países, los efectos de la liberalización sobre el crecimiento son asimétricos, pero además como en el caso colombiano, una de las limitaciones para que esa apertura

haya generado mejores resultados tecnológicos y persista la especialización en sectores de productos básicos, donde es limitado el aprendizaje, ha sido el bajo nivel promedio de educación de su población.

Así las cosas, se aprecia que los estudios empíricos no reflejan la misma contundencia ni homogeneidad de la relación entre capital humano y crecimiento en Colombia, como se afirma en el campo teórico. Se advierte entonces que no es fácil medir la relación en su real dimensión y que la formación de capital humano no es el único ni el impulsor más determinante en el caso colombiano. Lo anterior se explica por la falta de recursos para la educación pública y para la ciencia y la tecnología, como política sostenida para la eliminación de la pobreza² y en otros casos, por falta de pertinencia y calidad en la educación³.

2. Aspectos relacionados con el crecimiento económico de Colombia

Por ser el PIB el valor monetario total de la producción corriente de bienes y servicios de un país, este refleja la interacción de los demás componentes macroeconómicos, así, el PIB se constituye en efecto y causa del comportamiento económico, su dinámica de crecimiento en expectativa y posicionamiento internacional. A continuación se realiza un breve análisis del PIB colombiano (1990-2007).

El crecimiento promedio anual del PIB en precios constantes de 2000 para el período 1990-2007 fue de 3,6%, cuando dicho indicador para el lapso comprendido entre 1950-1995 fue del 4,6%. Sin embargo, esta tendencia a la caída real del PIB se quiebra en el período 2003-2007 con un crecimiento promedio del 5,8%⁴, principalmente por la intervención del gasto público y la política de seguridad democrática que mejoró los niveles de confianza en el país e hizo más atractiva la inversión para quebrar la recesión y disminuir el desempleo que se registró durante 1998-2002.

² En este sentido se aprecian los resultados de Ramírez (2007, pág. 8) y Sánchez, Ricardo, op. cit.

³ Conclusiones que se apoyan en los siguientes trabajos: Alianza por la equidad de oportunidades educativas y la competitividad regional. PNUD, Cundinamarca y Corporación Calidad, Bogotá, enero de 2004; Centro de Estudios Regionales, Cafeteros y Empresariales (Crece), Observatorio de la Competitividad de Caldas, Colombia, abril de 2004 y Ramírez Ospina (2007).

⁴ DANE. Ctas_nles_PIB. Cálculos propios.

De todas formas, el crecimiento del PIB per cápita que refleja el estudio no es alentador, pues crecer en términos per cápita a una tasa promedio del 2.1% anual equivale a duplicar el ingreso real per cápita al cabo de unos 32 años, entendida esta como la diferencia media de edades entre dos generaciones sucesivas⁵.

Al revisar la conformación del PIB colombiano en el período de estudio⁶, se pueden destacar los siguientes aspectos:

Las actividades económicas que más contribuyen al PIB son en su orden, la industria manufacturera con una participación del 14% para cada uno de los años entre 2000-2003 y con 15% para los años entre 2003-2007; le siguen las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler, con una participación en cada año del 13% y, en tercer lugar, las actividades de comercio, reparación de vehículos motores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos con una participación en 2005-2007 del 12%. Sin embargo, al considerar los servicios y el comercio en su conjunto, representan en promedio un 66% en 2000 con una tendencia creciente a 69% en 2007, similar al comportamiento mundial.

A pesar de que la Administración Pública y defensa participa con tasas entre el 9% y 7% no ocurre lo mismo con los impuestos menos las subvenciones, los cuales participan con tasas crecientes que oscilan entre el 7% al 9%, es decir, que la menor intervención del Estado no necesariamente se corresponde con la exigencia de menores recursos.

También se destaca la existencia de problemas por falta de excedentes en la producción de bienes materiales (actividades primarias) durante 2000-2007, con un comportamiento inconsistente con las necesidades de exportación del país en sectores donde se asume una ventaja comparativa, tradicional y uso intensivo de mano de obra en el país; en efecto, la producción agropecuaria, pesca y la explotación de minas y canteras, crece a un promedio anual del 1,46%, el cual es muy similar a la tasa anual de incremento poblacional (1,2%). En conjunto, la actividad primaria mantuvo su participación en el PIB, con leve tendencia a la disminución, pues el principal componente: agricultura, caza y silvicultura pasó del 9% en 2000 a 8% en 2007, en un sector donde se originan algunas de las principales exportaciones del país.

⁵ DANE, *ibídem*.

⁶ DANE - Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales. Cálculos del investigador.

Algo similar ocurre con la actividad secundaria o de transformación ya que muestra resultados constantes, con leve tendencia a la disminución. La industria manufacturera, que todavía tiene como destino fundamental el mercado interno, pasó de un crecimiento pobre durante 1991-1994, a cerca del 1% en el siguiente cuatrienio y a un estancamiento, en la práctica, entre 2000-2002. El repunte se aprecia durante 2003-2007 con un crecimiento promedio anual del 6,87%. El sector de la construcción también demostró un cambio en la dinámica a partir de 2003, al pasar de 3,22% en 2002 a 14,70% en 2003 y oscilar alrededor de un crecimiento de 11,47% hasta 2007.

La falta de una mayor dinámica en el país, en general, es causada por varias razones; algunas eminentemente económicas, cultivos ilícitos, violencia, inseguridad, altos volúmenes de servicio de deuda pública, déficit fiscal, alza en impuestos, bajos niveles de transparencia y eficiencia de las instituciones, factores que inciden negativamente en los negocios, la inversión, el crecimiento, el empleo, la salud, la educación y otras variables de tipo social.

La inversión se convierte en una variable dinamizadora y clave de la economía, generalmente su crecimiento está asociado con el del PIB, el empleo, las finanzas del Estado, la demanda por educación y capacitación, entre otros.

En relación con la capacidad para atraer inversión Colombia no sale bien librada, especialmente en aspectos como el institucional y la seguridad⁷. Es favorable la política de promoción de exportaciones donde muchas empresas vienen a explotar el mercado local, pero en el sector transporte se demanda por cambios en la regulación y criterios empresariales que asegure su efectividad.

Sobre la crisis del crecimiento de la economía colombiana, Silva (2003) encuentra explicaciones no solo en la oferta, sino también en la dinámica de la demanda, en especial, la interna. Igualmente, hacia 2002, una encuesta adelantada por Portafolio a empresarios (6 de agosto de 2002, 19), reiteró que es la caída de la demanda el principal problema económico. Este factor fue considerado tan grande

⁷ Citado por Montenegro, Santiago y Steiner, Roberto, 2002. "Propuesta para una Colombia competitiva", CAF, Cede/Unianandes, Harvard, Alfaomega. Bogotá, p. XXII, respecto de un trabajo realizado por Roberto Steiner y Natalia Salazar con base en una encuesta a 70 empresas con capital extranjero, la mayoría del sector industrial.

que superó la inseguridad, el contrabando y las altas tasas de interés. Sin embargo, el análisis del ingreso, no siempre es abordado por los empresarios como causa que subyace en los problemas de la demanda interna, lo cual conlleva a la idea equivocada de que las necesidades están satisfechas cuando el problema es el desempleo, los bajos ingresos para satisfacerla o cuando se tiene empleo, la persistencia del temor a perderlo. Sólo cuando esas condiciones cambien, la gente podrá consumir e invertir tranquilamente.

En el período de estudio también se observa una pérdida de dinámica preocupante. Durante 1995-1998, en el gobierno de Samper se previó un crecimiento efectivo anual de 5,63% en el PIB y sólo se logró 2,80%; para el siguiente cuatrienio, el gobierno de Pastrana estimó un crecimiento del 3,69% anual y tan sólo alcanzó un 0,36% efectivo, la décima parte de lo previsto. Para 1995-2002, si se hubiesen mantenido las previsiones de los dos gobiernos, el crecimiento del PIB total habría sido del 4,66% anual, cifra comparable con otros momentos de relativa estabilidad del país, pero sólo se alcanzó el 1,57%, esto es, la tercera parte. A este resultado, se suma el impacto del aumento de la población que durante estos ocho años fue de 6 millones, lo que refleja un crecimiento negativo durante 1995-2002, pues el PIB per cápita disminuyó en 2,2% y regresó a los valores constantes de 1990.

Las medidas implementadas para atraer inversionistas extranjeros al país; por ejemplo, la expedición del Decreto 1227 de 2002 benefició a quienes inviertan en las Zonas Económicas Especiales de Exportación, mediante la flexibilización laboral y alivios en los aportes parafiscales, impuestos de renta y aranceles, en especial, la implementación de la política de seguridad ciudadana durante 2003-2010 ha favorecido el retorno de la inversión extranjera en nuestro país. En efecto, para 2004-2009 la tasa de crecimiento promedio anual de la inversión fue del 5,9%, siendo la crisis global que tocó a Colombia en 2009 la que frenó este ritmo de crecimiento⁸.

El Plan de Desarrollo del gobierno Uribe planteó la recuperación y propuso tasas de incremento en el PIB. Los resultados se cumplieron con un crecimiento promedio anual del 6,2% durante 2004-2007, demostrando que el potencial colombiano sí está en condiciones de lograr este requerimiento. Sin embargo, la política de crecimiento es una condición, pero

⁸ DANE, FMI y la Nota, Colombia, Tasas de ahorro e inversión, 2004-2014.

no es suficiente, pues quedaron en deuda las metas de equidad y calidad social requeridas⁹.

Finalmente, por ser el mercado laboral colombiano una de las variables socioeconómicas más importantes, se destaca lo siguiente. El desempleo que se registró en 2001 del 15% tuvo una tendencia decreciente anual del 3,37%, llegó al 11,8% hacia 2008, promediando una tasa del 13,1% en este período¹⁰, tendencia que se correlaciona con la recuperación de la economía por estos mismos años.

Es evidente el cambio en la demanda de trabajo, de menos a más calificado, a raíz de la apertura económica y de los procesos de modernización que enfrenta Colombia desde los noventa. Este hecho se explica en parte por el desempleo no calificado y replantea la formación que deben recibir ahora los trabajadores, pues no se trata solo de mayores niveles de educación, sino del desarrollo de un conjunto de competencias que se hacen necesarias para la nueva dinámica empresarial del país y su entorno mundial. En este sentido, Gaviria (2005) expuso que la oferta de capital humano no es la historia completa de su contribución al crecimiento económico, pues la demanda es igualmente importante ya que interactúa con factores como el comercio exterior, la inversión y el gasto.

Finalmente, Tenjo (1993) evidencia que los retornos de la educación favorecen una relación directa entre ingresos y educación. Para el período 2001-2006 los mayores rangos de escolaridad promedio tuvieron los mayores promedios de ingreso real por trabajador, acorde con los planteamientos teóricos y la hipótesis enunciada.

3. La educación en Colombia como elemento del crecimiento económico

La educación es un factor prioritario y estratégico para el desarrollo social y económico de un país.

⁹ López Montaña, Cecilia, 2008. Tenemos la política social que el país necesita, PLC, Bogotá, septiembre, presenta un estudio sobre el crecimiento del país sin empleo. Así mismo, el balance social reflejó crisis en el sistema de salud y quedó pendiente la política estatal en materia de empleo de reducirla un dígito. Los trabajadores informales aumentaron de 4 a 6 millones y según datos del DNP, casi 20 millones de colombianos, 45,5% de la población, viven en la línea de la pobreza y 7,2 millones (16%) en condiciones de indigencia. Consulta El País.com.co, “Desempleo, el gran lunar en la política social de Uribe”, jueves, 22 de julio de 2010.

¹⁰ DANE, ECH. Principales indicadores del mercado laboral colombiano, 2001-2008. Cálculos del investigador.

Igualmente, es un derecho universal de todos los Estados para la construcción de una sociedad justa, autónoma y democrática.

La cobertura y la calidad de la educación señalan las posibilidades de un país para ser competitivo internacionalmente.

Colombia ha realizado notorios esfuerzos durante las últimas décadas para mejorar sus indicadores de cobertura, eficiencia y calidad, en particular con el desarrollo de la Constitución de 1991; el análisis del período 2000-2005 permite ver más niños y jóvenes matriculados, la deserción y la reprobación con tendencia a la disminución, el mejoramiento de la formación de los educadores y la existencia de un nuevo sistema de ingreso y ascenso en el escalafón docente basado en el desempeño, además el aumento de los recursos destinados principalmente a la educación básica; sin embargo, todavía está lejos de alcanzar una educación acorde con las exigencias del mundo moderno.

Un análisis del entorno permite comparar rápidamente la situación de la educación colombiana. Hommes en 2008¹¹ describió cómo con excepción de Cuba, la calidad de la educación básica en América Latina sigue siendo de segunda.

Así, al analizar los resultados de la Unesco en su Segundo Estudio Regional y Comparativo, Serce (participaron 16 países), el desempeño de los estudiantes de tercero y sexto grados de educación primaria en los años 2005 y 2006 en matemáticas y lenguaje y en ciencias en sexto grado se puede concluir que Cuba es el único país cuyas calificaciones son superiores. En el segundo grupo están Chile, Costa Rica, México y Uruguay en matemáticas. En lectura, los acompañan Argentina y Colombia.

En matemáticas, Colombia se encuentra en el tercer grupo de países, los otros dos en este grupo son Brasil y Argentina. Al cuarto grupo pertenecen Ecuador, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana.

En la región, en tercer grado, casi un millón de estudiantes (10,2%) no pueden realizar las tareas correspondientes al nivel más bajo en matemáticas y el 6,7% en lectura. En Colombia, los porcentajes correspondientes son 8,6 en matemáticas y 4,9 en lectura. Los

¹¹ Rudolf Hommes, ex ministro de Hacienda en Colombia. Artículo publicado en el diario *El Tiempo*, 24 de agosto de 2008.

alumnos de alto desempeño son el 11,2% de la región en matemáticas y 8,4% en lectura. Colombia solamente tiene el 6,2% de la población estudiantil en ese grupo distinguido en matemática y 8,5% en lectura (Cuba tiene el 54,4%). Quizás los problemas más destacables de Colombia en relación con la región es que tiene menor participación de estudiantes en el grupo superior y una alta participación en el nivel bajo.

Ahora bien, la educación básica se constituye en el insumo de la educación media y esta en la de nivel superior, no solo en los aspectos cognitivos, sino en aquellos relacionados con el ser (principios, valores, capacidad y motivación por aprender, comunicarse, formar parte de una sociedad y crecer para servirla), con el saber hacer (capacidad de aplicar lo aprendido con eficiencia y eficacia) y con el saber tener (capacidad de valorar, administrar y potenciar el uso de los recursos con visión estratégica), los cuales reclaman una mayor formación.

En relación con la educación superior se observa una persistencia en las brechas entre las zonas rural y urbana, por departamentos, y en especial, por la condición socioeconómica¹². Las primeras dos problemáticas han sido tratadas por el gobierno mediante la creación de los Centros Regionales de Educación Superior (Ceres) y la última, mediante una política basada en el crédito educativo del Icetex, lo que posibilitó la ampliación de la matrícula en 501.955 durante 2002-2009. No obstante estos logros, las críticas surgen principalmente por el estatus de educación superior de los Ceres y, en segundo lugar, porque la medida del crédito educativo no es consecuente con una política de acceso con equidad, pues lleva a privatizar la financiación de la matrícula y favorecer las instituciones privadas, en muchos casos de bajo nivel académico¹³.

En cuanto a la formación de capital humano a través de la educación, Sarmiento y Caro (1997) califican el avance de la educación en Colombia como lento, insuficiente e inequitativo.

A comienzos del siglo XXI la escolaridad promedio de la población colombiana solo fue de 7.3 años de estudio y en la zona rural sus habitantes no alcanzaron en promedio la primaria completa. Asimismo, dada la dinámica sociocultural y la política gubernamental co-

¹² Preal, 2006 cuadro A.10. DANE, Encuesta Nacional de Hogares (ENH), 2004, total nacional.

¹³ Gómez, Víctor M. Profesor de la Universidad Nacional de Colombia. Tres importantes problemas de la educación en Colombia, *Universia*, artículo del 16 de octubre de 2009.

lombiana en materia de cobertura, esta investigación muestra que durante los 40 años comprendidos entre 1964-2004 la tasa de escolaridad de la población colombiana aumentó en 6.3 años; es decir, se necesitó en promedio 11.4 años y 20 en el sector rural para aumentar cada año de promedio de educación de la población según el período de estudio de los últimos 50 años del siglo XX. La última década reflejó que se requirieron 6.35 años en el sector urbano y 12.5 en el rural para mejorar este indicador, lo cual es positivo, sin embargo, los países desarrollados mantienen su distancia, pues estos promueven estudios de posgrado para hacer frente a la competitividad.

4. Determinación econométrica de la relación entre capital humano y crecimiento económico en Colombia

Materiales y métodos

La presente investigación parte del modelo de Lucas (1988), el cual en términos de Ln para estimar la regresión se expresa como sigue:

$$\ln Y_t = \ln A_0 + \alpha \ln K + (1-\alpha) \ln U + \ln(1-\alpha + \lambda + \Psi)h \quad (1)$$

$\ln Y_t$ es la variable dependiente y representa el logaritmo de las series originales del PIB.

Las variables independientes también en términos de logaritmos son:

A_0 es tecnología, definida como un acervo de conocimientos.

K es capital físico, equivalente a la suma de un conjunto de bienes de producción diferenciados y, por tanto, no perfectamente sustituibles entre ellos.

U es el trabajo y se mide a través de la población económicamente activa (PEA), y

h es el capital humano, resultante del efecto acumulado de actividades como la educación formal y el adiestramiento en el trabajo; su medición se hace a través de los años promedio de educación de la población colombiana (en otros estudios, alternativamente por número de matriculados, número de aprobados, etc.).

En los casos que se incluyó las exportaciones menores (EXMN: X) corresponde a las exportaciones no tradicionales.

Esta transformación a Ln es muy aconsejable matemáticamente, las relaciones observadas entre las

variables independientes y la dependiente se presentan a través de coeficientes de variación porcentual (elasticidades), para los cuales se confronta su nivel de significancia estadística y la correspondencia de su signo con el esperado desde la teoría.

La fuente principal de los datos es el DANE (PIB, exportaciones no tradicionales, FBKF y PEA), información elaborada por el Banco de la República, Grupo de investigación sobre crecimiento económico GRECO y la Unidad de Desarrollo Social (UDS) del Departamento Nacional de Planeación (años promedio de educación de la población colombiana).

En la primera fase de esta investigación, se corrieron cuatro regresiones siguiendo el modelo lineal multivariado expresado en la ecuación 1, por mínimos cuadrados, en todas LPIB fue la variable dependiente, con series de 1970-2007, así:

Regresión 1: $LPIB$, LKF , $LPEA$ y LKH .

Regresión 2: $LPIB$, $LEXMN$, LKF , $LPEA$ y LKH . ($LEXMN$: exportaciones menores).

Regresión 3: $LPIB$, LKF , $LPEA$ y LKH . El capital humano se midió como número de empleos urbanos con 12 o más años de escolaridad¹⁴, para analizar el efecto de una variable con mayor peso cuantitativo que el “número de años promedio de escolaridad” y con un impacto directo en la producción.

Regresión 4: $LPIB$, $LEXMN$, LKF , $LPEA$ y LKH . Al igual que la regresión 3, KH se midió como número de empleos urbanos con 12 o más años de escolaridad.

La validación de las regresiones permite concluir que a pesar de la alta dependencia del PIB a las variables independientes (Coeficientes R^2 ajustado de 0.9934, 0.996, 0.9934 y 0.996, respectivamente) y del buen ajuste de los modelos, el capital humano no reflejó relevancia en el modelo ni el signo corresponde a lo esperado con la teoría. Lo anterior conllevó a una evaluación más especializada encontrando que las series utilizadas poseen raíz unitaria (no son estacionarias) lo cual concluye contundentemente que el análisis de relacionamiento no puede estimarse por mínimos cuadrados, pues esta falencia genera regresiones espurias las cuales llevan al sesgo en los coeficientes estimados y típicamente a un r cuadrado muy alto.

¹⁴ DANE. Sin embargo, algunos datos se obtuvieron mediante proyección hacia atrás y hacia adelante por tasa de crecimiento promedio anual.

Se prosiguió con el análisis econométrico a partir de la diferenciación de las variables para lograr su estacionariedad; sin embargo, persistieron los problemas de falta de relevancia de las variables y la presencia de signos sin consistencia teórica.

Por lo anterior, con el objetivo de mostrar empíricamente la relación entre el capital humano y el crecimiento económico, se recurrió a las técnicas modernas de cointegración.

Cointegración y vector de corrección de errores

Por cointegración se entiende como la conciliación del corto plazo con el largo plazo. Técnicamente su desarrollo se encuentra inicialmente en el trabajo realizado por Engle y Granger (1987). Por otra parte, se encuentran los desarrollos de Johansen (1995) quien desarrolló un procedimiento para derivar estimadores de máxima verosimilitud de vectores de cointegración para un proceso autorregresivo con errores distribuido idéntica e independientemente (del inglés *independent and identically distributed (iid)*). Esta metodología parte de la siguiente especificación VAR:

$$X_t = \Pi_1 X_{t-1} + \dots + \Pi_k X_{t-k} + \Phi D_t + \varepsilon_t, t = 1, \dots, T, \quad (2)$$

donde X_t es un vector de las variables endógenas del modelo, y el término D_t es un vector que incluye eventuales variables *dummies* y variable exógenas que se consideran no estocásticas. Este proceso autorregresivo de dimensión p , definido por la ecuación (2) se le incorpora un vector de corrección de errores β' , que proporciona las primeras diferencias como se muestra a continuación (Johansen, 1995, 70):

$$\Delta X_t = \Pi X_{t-1} + \sum_{i=1}^{k-1} \Gamma_i \Delta X_{t-i} + \phi D_t + \varepsilon_t \quad (3)$$

Este es un caso especial de la forma general expresada en (3) la cual solo es aplicable para el análisis de procesos $I(1)$ (Johansen, 1995, 70). En consecuencia, la matriz π puede ser escrita como $\Pi = \alpha\beta'$. De ahí que (3), se transforme como:

$$\Delta X_t = \alpha\beta' X_{t-1} + \sum_{i=1}^{k-1} \Gamma_i \Delta X_{t-i} + \phi D_t + \varepsilon_t \quad (4)$$

La matriz β' está conformada por el vector de cointegración, mientras que la matriz α recoge las velocidades de ajuste que garantizan la recuperación en el largo plazo.

Prueba de cointegración de Johansen

La estimación de las matrices α y β' se lleva a cabo a través del procedimiento de máxima verosimilitud propuesto por Johansen (1988 y 1995). El procedimiento conduce a dos test estadísticos, uno de traza y uno de máximo valor propio o (*eigenvalues*), los cuales permiten probar la existencia de vectores de cointegración o relaciones de largo plazo.

Como ilustración del procedimiento para llevar a cabo la hipótesis de cointegración, considérese el modelo en primeras diferencias propuesto en la ecuación, por conveniencia se expresa como:

$$\Delta x_t = \Gamma_1 \Delta x_{t-1} + \dots + \Gamma_{k-1} \Delta x_{t-k+1} + \Pi x_{t-1} + \mu + \Phi D_t + \varepsilon_t, t = 1, \dots, T \quad (5)$$

De acuerdo con Hansen y Juselius (1995, 2), establecen la hipótesis de cointegración formulada como un rango¹⁵ reducido de la matriz π . Así pues, para el caso de un vector de orden 1 se tiene la siguiente hipótesis

$$H_1(r) : \Pi = \alpha\beta' \quad (6)$$

donde α y β' son matrices ($p \times r$) de rango completo para todas las variables. La hipótesis $H_1(r)$ implica que el proceso ΔX_t es estacionario, X_t es no estacionario pero, $\beta' X_t$ es estacionario (Hansen y Juselius, 1995). Para demostrar la interpretación del modelo, a continuación se expone el caso de un modelo con un rezago ($r=1$).

Determinación del rango de cointegración

La determinación del rango de cointegración es la parte más importante y compleja del análisis, por cuanto todos los resultados de los procedimientos de test se hallan condicionados al rango escogido. De otro lado, si el rango inferido es demasiado pequeño, es probable rechazar la hipótesis verdadera de largo plazo; si el rango es demasiado grande, es probable aceptar la hipótesis falsa de largo plazo.

De acuerdo con Greene (1998, 738 tomado de Meza, 2009), "el test de traza se utiliza para validar la hipótesis nula de que hay r o menos vectores de cointegración, r puede obtenerse al revisar la significancia de las raíces características¹⁶ de π . Según Enders (1995,

¹⁵ El rango de una matriz es definido como "el orden de la submatriz cuadrada más grande cuyo determinante no sea cero" Gujarati (2002, 782).

¹⁶ Sea (1) $Au_j = \lambda_j u_j$, donde A es una matriz dada de orden $(n \times n)$, a los escalares λ_j que satisfagan (1), se les denomina raíces características y

390) el rango de una matriz es igual al número de sus raíces características que son diferentes a cero. En la práctica, solo se puede obtener estimaciones de π y las raíces características¹⁷. El test para el número de raíces características conduce a usar dos test de traza¹⁷ como los siguientes:

$$\lambda_{trace}(r) = -T \sum_{i=r+1}^n \ln(1 - \lambda_i) \quad (7)$$

$$\lambda_{max}(r, r+1) = -T \sum_{i=r+1}^n \ln(1 - \lambda_{r+1}) \quad (8)$$

donde λ_i son los valores estimados de las raíces características (también conocidos como valores propios (*eigenvalues*) obtenidas de la matriz π estimada; y T , el número de observaciones disponibles.

La ecuación representa el estadístico para la prueba de la hipótesis nula según la cual el número de distintos vectores de cointegración es menor o igual que r , frente a una hipótesis alterna, es decir, $\lambda_i = 0$ entonces $\lambda_{trace} = 0$.

El segundo estadístico de la ecuación prueba la hipótesis nula de que el número de vectores de cointegración es r , frente a la hipótesis alternativa de $(r+1)$ vectores de cointegración. De nuevo, si el valor estimado de la raíz característica tiende a cero, λ_{max} se hace más pequeño. Los valores críticos para los tests de λ_{trace} y λ_{max} pueden encontrarse en Johansen (1995), Johansen y Juselius (1990) y Enders (1995).

Resultados

El resultado de la prueba de Cointegración es el siguiente:

Sample (adjusted): 1952 2007

Included observations: 56 after adjustments

Trend assumption: No deterministic trend

Series: @LOG(PIB) @LOG(PEA) @LOG(KF) @LOG(KH)

Lags interval (in first differences): 1 to 1

a los correspondientes vectores u_j se les denomina vectores característicos. Para las raíces características se utilizan también las denominaciones valores propios o autovalores (*eigenvalues*). Para los vectores característicos se utiliza alternativamente la expresión vectores propios (*eigenvector*) Jiménez (1997, 342).

¹⁷ En una matriz cuadrada de orden n la diagonal principal está formada por los elementos de a_{ii} ($i=1,2,\dots,n$). La traza de una matriz cuadrada A , la cual se designa por $\text{tr}(A)$, o por traza (A), es la suma de los elementos de la diagonal principal. Jiménez (1997, 337).

Unrestricted Cointegration Rank Test (Trace)

Hypothesized	Trace	0.05		
No. of CE(s)	Eigenvalue	Statistic	Critical Value	Prob.**
None *	0.459604	71.62866	40.17493	0.0000
At most 1 *	0.348382	37.16333	24.27596	0.0007
At most 2 *	0.173526	13.17868	12.32090	0.0358
At most 3	0.043761	2.505841	4.129906	0.1340

Trace test indicates 3 cointegrating eqn(s) at the 0.05 level

* Denotes rejection of the hypothesis at the 0.05 level

**MacKinnon-Haug-Michelis (1999) p-values

Unrestricted Cointegration Rank Test (Maximum Eigenvalue)

Hypothesized	Eigenvalue	Max-Eigen	0.05	
No. of CE(s)		Statistic	Critical Value	Prob.**
None *	0.459604	34.46533	24.15921	0.0014
At most 1 *	0.348382	23.98465	17.79730	0.0052
At most 2	0.173526	10.67284	11.22480	0.0624
At most 3	0.043761	2.505841	4.129906	0.1340

Max-eigenvalue test indicates 2 cointegrating eqn(s) at the 0.05 level

* Denotes rejection of the hypothesis at the 0.05 level

**MacKinnon-Haug-Michelis (1999) p-values

Para el análisis de los resultados del test de Johansen, hay que comparar la razón de verosimilitud frente al valor crítico al 5, 10% y, de acuerdo con los resultados, se toma la decisión de rechazar la existencia de un único vector de cointegración, esto es: si el valor de la razón de verosimilitud es mayor que el valor crítico, se asume que hay dos vectores de cointegración y que existen relaciones de largo plazo, de no ser así la matriz es de rango completo. En este caso se encuentra que la prueba de traza presenta tres vectores de cointegración y la de máximo valor indica dos.

Orden de selección de criterios de rezago

VAR Lag Order Selection Criteria

Endogenous variables: Ln(PIB) Ln (PEA) Ln (KF) Ln (KH)

Exogenous variables: C

Sample: 1950 2007

Included observations: 50

Lag	LogL	LR	FPE	AIC	SC	HQ
0	140.9915	NA	4.90e-08	-5.479662	-5.326700	-5.421413
1	476.3107	603.5745	1.39e-13	-18.25243	-17.48762*	-17.96119
2	489.9365	22.34623	1.55e-13	-18.15746	-16.78080	-17.63322
3	509.3336	28.70768	1.40e-13	-18.29334	-16.30484	-17.53611
4	557.1924	63.17372	4.18e-14	-19.56770	-16.96735	-18.57747
5	585.4953	32.83135	2.85e-14	-20.05981	-16.84761	-18.83659
6	600.7684	15.27310	3.48e-14	-20.03074	-16.20669	-18.57452
7	635.8338	29.45487*	2.12e-14*	-20.79335	-16.35746	-19.10414*
8	657.0362	14.41764	2.57e-14	-21.00145*	-15.95371	-19.07924

* Indicates lag order selected by the criterion

LR: sequential modified LR test statistic (each test at 5% level)

FPE: Final prediction error

AIC: Akaike information criterion

SC: Schwarz information criterion

HQ: Hannan-Quinn information criterion

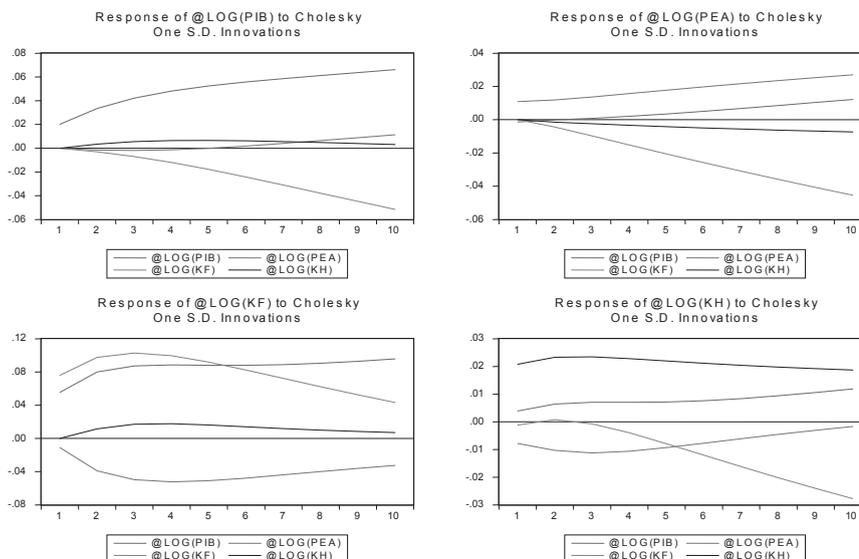
Una vez revisados los criterios de selección. Se puede establecer que SC: Schwarz information criterion, exige de una regresión con un rezago. En estos términos, el modelo que más se ajusta a la teoría es el siguiente:

Resultados del Modelo $\Delta X_t = \alpha \beta' X_{t-1} + \sum_{i=1}^{k-1} \Gamma_i \Delta X_{t-i} + \varepsilon_t$ son los siguientes:

$$\begin{bmatrix} \Delta PIB_t \\ \Delta PEA_t \\ \Delta KF_t \\ \Delta KH_t \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} -0.0461 \\ -0.1024 \\ -0.3035 \\ -0.0853 \end{bmatrix} [1 \quad -0.4540 \quad -0.4315 \quad -0.4249] \begin{bmatrix} PIB_{t-1} \\ PEA_{t-1} \\ KF_{t-1} \\ KH_{t-1} \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} 0.6777 & -0.037 & -0.017 & 0.1843 \\ 0.1327 & 0.0231 & -0.015 & -0.030 \\ -0.1203 & -1.7227 & 0.4236 & 0.6818 \\ -0.068 & -0.0726 & 0.063 & 0.1604 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \Delta PIB_{t-1} \\ \Delta PEA_{t-1} \\ \Delta KF_{t-1} \\ \Delta KH_{t-1} \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} \mu_{t1} \\ \mu_{t2} \\ \mu_{t3} \\ \mu_{t4} \end{bmatrix}$$

El vector de cointegración estimado fue $\beta' = [1 \quad -0.4540 \quad -0.4315 \quad -0.4249]$ es de anotar que este vector, fue normalizado, con el fin de que el primer coeficiente

Gráfico 1. Funciones impulso respuestas



se iguale a 1. Ahora, con este ordenamiento del vector de variables cointegradas, se encuentra el equilibrio de largo plazo del modelo el cual se especifica como:

$$Pib_t + 0.4540lnPea_t + 0.4315lnKF_t + 0.4249lnKH_t = 0 \quad (9)$$

Esto lo convierte en una combinación lineal estacionaria y estos coeficientes resultaron ser estadísticamente significativos. Los resultados del VEC dan lugar a establecer que *ceteris paribus* las otras variables, un incremento del 1% en la PEA da a lugar a un 0.45% en el PIB. De igual manera, el aumento del 1% en el Capital Físico (KF) hace que el PIB se incremente en un 0.43% y del 1% en el capital humano (KH), el PIB crece en el orden de 0.42%.

Al respecto la velocidad de ajuste dada por el vector α , da cuenta del lapso del periodo en que se llega al equilibrio. Este se puede presentar como:

$$\alpha = (-0.046135 - 0.102439 - 0.303569 - 0.0853689) \quad (10)$$

El coeficiente del PIB al igual que el KF resultaron no ser estadísticamente significativos, mientras que el KH y la PEA son estadísticamente importantes en el nivel de significancia del 5%. Lo que muestra que el PIB y el KF son débilmente exógenos, en el conjunto de las variables que componen el sistema.

Función impulso respuesta

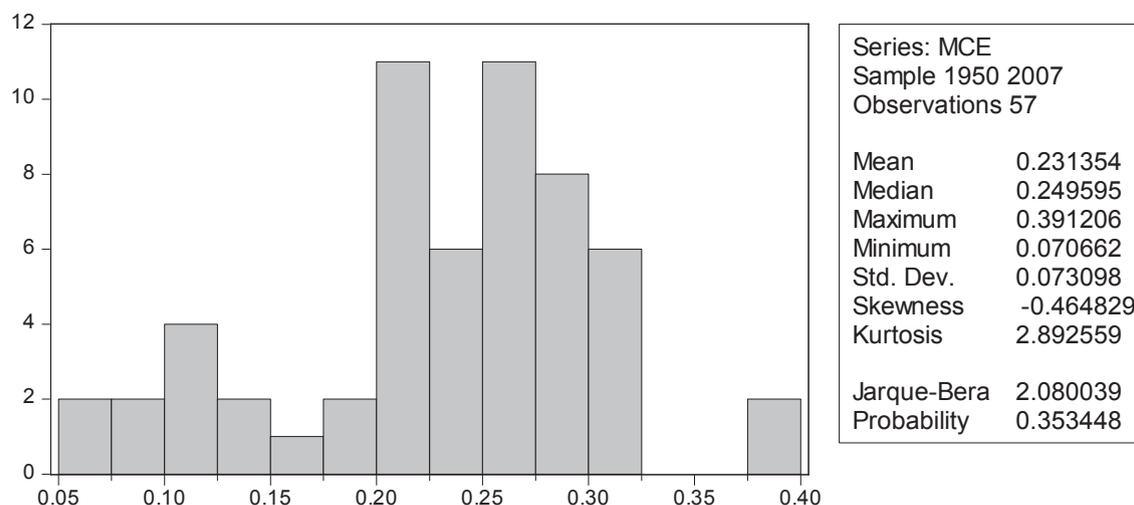
De acuerdo con las gráficas, se observa que en el largo plazo las variables convergen hacia el estado estacionario en un periodo de 10 años.

Este gráfico 1 da cuenta de la respuesta del número años que se necesitan para lograr el equilibrio del PIB, ante los diferentes “shock” de las variables PEA, KF y KH. Dado el impulso del PIB, las respuestas más fuertes se presentaron en el KH y la PEA, de manera directa. Por otra parte, un “shock” en el KH, se alcanzaría entre 10 años después del impulso inicial.

Contraste de normalidad del VEC

Uno de los supuestos de la regresión de un VEC es que el Mecanismo de Corrección de Error (MCE), su distribución sea normal. De ahí que se le realizó la prueba de Jarque-Bera y estos son los resultados:

Gráfico 2. Prueba de normalidad del vector de corrección de error



De acuerdo con la prueba, el MCE resultó ser distribuido idéntica e independientemente (del inglés *independent and identically distributed (iid)*) –ruido blanco—. Es decir, que su media es constante, al igual que su varianza y su covarianza al nivel significancia estadística del 5%, Lo que garantiza que los resultados de la regresión son no espurios.

Comparación con resultados anteriores

El estudio de Gaviria (2005) desarrollado por cointegración en dos etapas de Engle y Granger, evidenció los signos esperados según la teoría y estimó la elasticidad del capital humano en 0.85, una de las más elevadas en los estudios empíricos colombianos, bastante cercana a las estimaciones de González et ál. (1996), pero relativamente muy alta con respecto al trabajo de Posada (1993), en donde se calculó una elasticidad de 0.2.

Respecto a la elasticidad del producto al capital fijo, Gaviria (2005) la estimó en $\alpha=0.49$, Greco (2002), para el período 1925 y 1981 observó cointegración y la elasticidad estimada del producto al capital fue 0.4202 y para el período 1950-1994 se estimó en 0.4080 a tra-

vés de mínimos cuadrados restringidos. Por otra parte, González et ál. (1999) estimaron elasticidades del producto al capital que fluctúan entre 0.25 y 0.37, dependiendo de la medida utilizada de calificación de la mano de obra en la estimación de su modelo. Finalmente, Sánchez et ál. (1996) estimaron un α de 0.42 entre 1950-1970 y de 0.30 entre 1970-1994¹⁸.

En complemento y para efecto de comparación, Gaviria (2005) muestra algunas estimaciones internacionales de esta sensibilidad del producto al capital, para América Latina, así: Rincón en 1988, para el período 1960-1990, por el sistema de panel para 18 países (incluye a Colombia), evidenció un $\alpha=0.246$ y a nivel mundial, Mankiw et ál. (1992), para el período de estudio 1960-1989, que incluyó 95 países no petroleros (incluyó a Colombia) estimó el α en 0,31.

¹⁸ Sánchez Torres, Fabio et ál. (1996). “Evolución y determinantes de la productividad en Colombia: un análisis global y sectorial, 1950-1994”. En: Ricardo Chica (coordinador). *El crecimiento de la productividad en Colombia*. DNP - Colciencias - Fonade, Tercer Mundo Editores. Bogotá. Cita tomada de Gaviria 2005.

Finalmente, se advierte en los estudios citados que las exportaciones menores, el capital físico, la población económicamente activa y el mismo PIB están teniendo efectos de corto y largo plazo sobre la evolución del producto y el crecimiento económico.

5. Reflexiones finales

Si bien es cierto que la teoría reconoce la importancia de la acumulación de capital humano en la explicación del crecimiento económico, la evidencia empírica nacional e internacional no resulta homogénea ni contundente. Esto indica que en la práctica, el impulso de la educación al crecimiento no se presenta en forma constante, pues las características y el desarrollo de otras variables complementarias de cada país, región o sector económico, pueden generar relaciones y efectos de diferentes magnitudes.

El análisis descriptivo del comportamiento socioeconómico de Colombia (1970-2007) permite las siguientes reflexiones.

La inversión, el gasto público y la política de seguridad democrática lograron impulsar la tasa de crecimiento del PIB en promedio al 5,8% durante 2003-2007, superando el crecimiento de dicho indicador en la década anterior. En este período se lograron las metas de crecimiento, pero no las de equidad ni calidad social que requieren los países en el largo plazo, tal como lo demuestran aquellos que ocupan los primeros lugares en el *ranking* mundial del Índice de Desarrollo Humano y los del Foro Económico Mundial.

El análisis y evolución del empleo urbano por año de escolaridad permite apreciar que en promedio para 2001-2006, los rangos de mayor escolaridad absorben el mayor número de empleos y que en estos rangos se encuentran los mayores ingresos reales. Esta descripción es concordante con el trabajo de Tenjo (1993) y favorece la hipótesis propuesta.

El análisis de la educación en Colombia permite advertir los esfuerzos durante las últimas décadas para mejorar sus indicadores de cobertura, eficiencia y calidad, en particular con el desarrollo de la Constitución de 1991; sin embargo, todavía está lejos de alcanzar una educación acorde con las exigencias del mundo moderno.

En relación con la educación superior se observa una persistencia en las brechas entre las zonas rural y urbana, por departamentos y en especial por la condición socioeconómica, caracterizada además por un desarrollo fundado en las principales ciudades del país, olvidándose sistemáticamente de las potencialidades de sus grandes extensiones de tierra cultivables

y de ganadería, de la oportunidad que representan los productos orgánicos, sus dos amplias fronteras marítimas, el ecoturismo y el aprovechamiento y conservación de su biodiversidad, entre otros.

El problema de cobertura ha sido tratado por el gobierno mediante la creación de los Centros Regionales de Educación Superior (Ceres) y una política basada en el crédito educativo (Icetex), lo cual ha posibilitado la ampliación de la matrícula a costa de una política de acceso con cuestionables criterios de equidad.

Respecto al marco teórico y la evidencia empírica se tiene:

a) En razón a que los modelos de crecimiento y capital humano asumen que los trabajadores poseen un nivel promedio de formación, es recomendable complementar las estimaciones econométricas con el análisis de otros factores como la calidad y pertinencia de la educación, para encontrar explicaciones complementarias sobre el bajo impacto que está generando esta variable en el crecimiento y que se refleja en el desempleo y la tasa creciente de subempleo en el país.

b) Siguiendo a Lucas (1988), para que se dé el aprendizaje sobre bases sostenidas es necesario que se realicen tareas nuevas en forma continua y, para que esto ocurra en gran escala, la economía debe ser una gran exportadora. La evolución de las exportaciones colombianas no refleja la práctica creciente de esta afirmación y, por consiguiente, sus efectos no se perciben a plenitud en el modelo. Así pues, sólo a partir de la década de los noventa se aplica una política clara para superar las restricciones al comercio exterior, cuya balanza favorece, en primer lugar, a las importaciones y con ella, la afirmación de las asimetrías económicas y tecnológicas internacionales.

Efectivamente, aun para el período 2000-2007, las importaciones tuvieron una participación promedio con respecto al PIB del 22% mientras las exportaciones fueron del 17%. También se advierte que en ese lapso crecieron más las importaciones que las exportaciones, pues las primeras lo hicieron a un promedio anual de 10,74% y las segundas solamente al 5,11%¹⁹.

Así mismo, afirmar que la acumulación de capital humano ha estado mediada en gran parte por las condiciones de su demanda; es decir, por el desarrollo de sectores productivos que, como el exportador, incorporan el cambio técnico que propicia una interacción creciente con los trabajadores calificados es válida, pero limitada en algunos sectores, por ejem-

¹⁹ DANE - Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales. Cálculos propios.

plo, las exportaciones de bienes 2000-2007 representan en promedio el 88,23% de las exportaciones totales mientras que la de servicios lo es en 11,76%.

También se destaca cómo los productos tradicionales como el petróleo y el carbón, entre otros, ejercen un papel preponderante en las exportaciones. Durante el período 2002-2008 estas han representado en promedio el 36%. En este período, sólo en 2005 y 2008, se aprecia que el valor de las exportaciones de bienes no tradicionales fue levemente mayor al de las tradicionales, lo cual pese a ser una manifestación de diversificación y del dinamismo por nuevas oportunidades de negocios, Colombia continúa siendo un país más exportador de materias primas que de productos industrializados y presenta una balanza comercial negativa respecto de los servicios.

c) Para que la apertura genere mayores derrames tecnológicos es necesario impactar con políticas públicas para superar el bajo nivel promedio de educación de la población, propiciar por una educación de mayor calidad y pertinencia, impulsar mecanismos efectivos que permitan el seguimiento y la asistencia técnica a las instituciones, así como la diversificación de la oferta de instituciones y programas de formación postsecundaria que califique para el trabajo. Esta tarea difícilmente puede confiarse en su totalidad al mercado y requiere de una participación efectiva del Estado.

En general, Colombia enfrenta los siguientes problemas y desafíos en la educación:²⁰

- Universalizar el acceso a la educación y disminuir la reprobación y la deserción. En el caso de la educación básica es necesario fortalecer los apoyos relativos a la salud, refuerzo alimentario, protección social, bienestar familiar, transporte y material didáctico, principalmente.
- Elevar la calidad de la educación. Se requiere seguimiento y asistencia técnica a las instituciones en su proceso de acreditación con base en los estándares, las pruebas de calidad y la incorporación de planes de mejoramiento y rendición de cuenta de los directivos.
- Fortalecer la profesión docente. A través de estímulos en la formación de posgrados pertinentes y reconocimientos a los mejores maestros.
- Apoyar la continuidad de políticas educativas territoriales.

²⁰ PREAL, et ál. 2006. Informe de Progreso Educativo de Colombia. Hay avances, pero quedan desafíos.

- Fortalecer la incorporación de tecnologías de la información y la comunicación como estrategia para apoyar la cobertura, la calidad y la pedagogía en el proceso de formación. El gobierno incorporó tres grandes ejes en la Revolución Educativa 2002-2006: dotación de infraestructura y conectividad; organización, proceso y estándares y contenidos de calidad, sin embargo, aún no han llegado a su madurez.
- Reforzar la articulación entre la educación y el sector económico. Una mayor pertinencia favorece la orientación curricular, prácticas, investigación, empleabilidad e inversión en el sector educativo.
- Robustecer la política del emprendimiento desde la educación formal para que las nuevas generaciones de educandos sean más proclives al empresarismo y a la inversión.
- Con respecto a la educación superior, se recomiendan medidas relativas a la atención del aumento del déficit de cupos en instituciones públicas, la cual fue resultado de la mayor cobertura en la educación media, para 934.199 inscritos en 2008 sólo había 184.568 cupos en IES públicas; la revisión presupuestal de la IES públicas, pues mientras se indexa al nivel de inflación, los gastos reales de las IES son mucho mayores (Ley 30 de 1992); establecimiento de un cronograma para exigir el cumplimiento de las condiciones mínimas de calidad y controles similares a todas las instituciones privadas, Sena y Centros Regionales de Educación Superior, Ceres, con el fin de darles el estatus de Instituciones de Educación Superior y, por último, diversificar la oferta de instituciones y programas de formación postsecundaria que califique para el trabajo (Gómez, 2009²¹).

d) Se comparte la advertencia que la academia y las asociaciones de profesionales del país hacen sobre la inconveniencia de profundizar en la privatización de la educación, la salud y otras formas de acumulación de capital humano, pues en razón de los mayores costos que afectan la canasta familiar, las personas terminan invirtiendo menos en su desarrollo y en el del país.

e) A pesar del consenso teórico sobre la importancia de la educación en el desarrollo económico, quedan por resolver cuestiones y desacuerdos relacionados con ¿cuánta educación se necesita?, ¿qué tipo de educación se debe impartir?, ¿quién debe impartirla?, ¿quién debe recibirla?, etc. Cuestionamientos que mantienen vigente el escenario para continuar profundizando en esta temática.

²¹ Gómez, Víctor M., 2009, *ibídem*.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Becker, Gary S. 1997. *Teoría Económica*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Cárdenas, Mauricio. 1994. "Crecimiento y convergencia en Colombia 1950-1990". En: Roberto Steiner (compilador). *Estabilidad y crecimiento, nuevas lecturas de macroeconomía colombiana*. Bogotá: Tercer Mundo Editores - Fedesarrollo.
- Chaves Castro, Álvaro Hernando y Arias Gómez, Helmuth Yessid. 2002. *Cálculo de la tasa interna de retorno de la educación en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Facultad de Economía, Documentos de trabajo No. 2.
- Enders, W. 1995. *Applied econometrics Time Series*. Printed John Wiley Series in Probability.
- Engle, R. F. & Granger, C. W. J. 1987. Cointegration and error correction: Representation, estimation and testing. *Econometría* 55: 251-276.
- Gaviria, Ríos Mario A. 2005. *Capital Humano, Complementariedades Factoriales y Crecimiento Económico en Colombia (1950-2000)*. Investigación auspiciada por la Universidad Católica Popular de Risaralda, Colombia.
- González Francisco; Guzmán, Carolina y Pachón, Ángela. 1999. Productividad y retornos sociales del capital humano: microfundamentos y evidencia para Colombia. *Revista Planeación y Desarrollo*. XXX(1).
- Greene, W. 1988. *Análisis Econométrico*. (3ª Ed.). Madrid: Prentice.
- Gujarati, Damodar. 2002. *Econometría*. Tercera Edición. McGraw-Hill.
- Hansen, H. y Juselius, K. 1995. *Cointegration Analysis of Time Series*. Institute of Economics. University of Copenhagen.
- Johansen, S. Likelihood. 1995. *Based inference in cointegrated vector autoregressive models (Advanced Texts in Econometrics)*. New York: Oxford University Press.
- Lewis, W., Arthur. 1976. *Teoría del desarrollo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lucas, Robert E. Jr. 1988. On the mechanics of development planning. *Journal of Monetary Economics* 22.
- Mankiw, N., Gregory; Romer, David y Weil, David. 1992. A contribution to the empirics of economic growth. *Quarterly Journal of Economics* 107.
- Meza, Carlos. 2009. *Econometría fundamental*. Primera reimpression. Bogotá: Colombia. Ediciones Unisalle.
- Núñez, Jairo y Sánchez Torres, Fabio. 1998. Educación y salarios relativos en Colombia, 1976-1995. Determinantes, evolución e implicaciones para la distribución del ingreso. *Archivos de Macroeconomía* 74.
- Posada, Carlos Esteban. 1993. Crecimiento económico, 'capital humano' y educación: la teoría y el caso colombiano posterior a 1945. *Revista Planeación y Desarrollo*. XXIV (edición especial).
- Ponton, Adriana y Posada, Carlos Esteban. 2001. *Reportes del Emisor*. Departamento de Comunicación Institucional del Banco de la República. Bogotá, No. 20. (Reseña del artículo elaborado por los autores "Borradores de Economía", No. 134 de octubre de 1999 del Banco de la República).
- Ramírez Ospina, Duván Emilio. 2007. *Capital humano como factor de crecimiento económico: caso Departamento de Caldas (1983-2003)*. Colombia.
- Ramsey, Frank. 1928. A Mathematical theory of saving. *Economic Journal*.
- Ricardo, David. 1993. *Principios de economía política y tributación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Romer, Paul M. 1991. El cambio tecnológico endógeno. *El trimestre económico* LVIII(3): 231.
- Sala-i-Martin, Xavier. s. f. *Apuntes de crecimiento económico*. Antoni Bosch (ed.), Barcelona.
- Sánchez Ricardo, María Claudia. s. f. *La educación y el crecimiento económico*. Investigación para la Maestría de Economía. Universidad Javeriana, Bogotá: Colombia.
- Sarmiento, Alfredo y Caro, Blanca Lilia. 1997. El avance de la educación en Colombia: lento, insuficiente e inequitativo. *Revista Planeación y Desarrollo* XXVIII(1).
- Sen, Amartya. 1999. *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta.
- Shultz, W. Theodore. 1985. *Invirtiendo en la gente*. Barcelona: Editorial Ariel S. A.
- Shumpeter, Joseph. 1912. *Teoría del desenvolvimiento económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Silva Colmenares. Julio. 2003. Colombia: crisis del crecimiento económico (1990-2002). *Economía y Desarrollo* 2(2).
- Sims, C. A. 1980. Macroeconomics and realty. *Econometría* 48: 1-48.
- Smith, Adam. 1983. *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Barcelona: Editorial Orbis S. A.
- Solow, Robert. 1970. *La teoría del crecimiento*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Tenjo, Jaime. 1993, diciembre. Evolución de los retornos a la inversión en educación 1976-1989. *Revista Planeación y Desarrollo*. XXIV (edición especial).
- Urrutia Miguel, Ponton Adriana y Posada Carlos Esteban. 2001. *El crecimiento económico colombiano en el siglo XX, aspectos globales*. Bogotá: Colombia. Greco. Banco de la República.
- Walras, León. 1987. Elementos de economía política. Madrid: Ed. Alianza. *Eléments d'économie Politique Pure ou Théorie de la Richesse Sociale*, 1874.
- Young, Allyn. 1928. Increasing returns and economic progress. *Economic Journal* 38(152).

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Villamil Bolívar, Héctor Hernando. 2011. "El capital humano como impulsor del crecimiento económico en Colombia". <i>Administración & Desarrollo</i> 39(54): 151-166.	Villamil Bolívar, H. H. (2011). El capital humano como impulsor del crecimiento económico en Colombia. <i>Administración & Desarrollo</i> , 39(54), 151-166.	Villamil Bolívar, H. H. "El capital humano como impulsor del crecimiento económico en Colombia". <i>Administración & Desarrollo</i> 39.54 (2011): 151-166.