

### resumen

El artículo plantea una reflexión respecto a las relaciones entre la universidad como institución y la sociedad. El eje del análisis lo constituye el debate en torno a tres formas de concebir estas relaciones: a partir del concepto de pertinencia, rendimiento y usos sociales del conocimiento. El artículo consta de tres apartados. En el primero se consideran dos concepciones sobre la universidad como institución respecto a la forma como esta es asumida en sus relaciones con su entorno, con la sociedad en la cual se encuentra inmersa. El segundo se ocupa de las posturas de la pertinencia y el rendimiento social, y de sus implicaciones. La tercera parte aborda el concepto de usos sociales y resalta la relación entre la apropiación social del conocimiento y la idea de emancipación social.

**Palabras clave:** Universidad, pertinencia social, usos del conocimiento, investigación.

### abstract

**The social use of knowledge: a proposal for university-society relationships**

The article provides reflection about the relationships between the university as an institution and society. Analysis has been based on the debate about three ways of regarding such relationships: the concepts of belonging, performance and the social use of knowledge. The first part of the article considers two concepts concerning the university as an institution, regarding how this has been assumed in its relationships with its setting, with the society in which it is immersed. Social pertinence/belonging and performance is then dealt with and their respective implications. The article rounds off by considering the concept of social use and highlights the relationship between the social appropriation of knowledge and the idea of social emancipation.

**Key words:** University, social belonging/pertinence, the use of knowledge, investigation.

### resumo

**O uso social do conhecimento. Relações da Universidade com a Sociedade.**

O artigo é uma reflexão a respeito das relações entre a universidade como instituição e a sociedade. O eixo da análise é o debate em volta de três maneiras de entender estas relações: a partir da idéia de pertinência, rendimento e uso social do conhecimento. O artigo divide-se em três partes. Na primeira analisam-se duas maneiras de ver a universidade como instituição, a respeito da maneira como ela é entendida nas suas relações com aquilo que a rodeia, com a sociedade onde ela se desenvolve. Na segunda, observa-se a idéia de uso social e destaca-se o relacionamento entre o domínio social do conhecimento e a emancipação social.

**Palavras chave:** Universidade, Pertinência Social, Uso do Conhecimento, Pesquisa.

Recibido: enero de 2011 / Aprobado: abril de 2011

**CORREO IMPRESO:** Calle 34 No. 94-143, Casa M1 Jardín de Lili, Cali

Duque Daza, Javier. 2011. Los usos sociales del conocimiento. A propósito de las relaciones universidad-sociedad *Administración & Desarrollo* 39 (53): 7-22.

# Los usos sociales del conocimiento. A propósito de las relaciones universidad-sociedad

JAVIER DUQUE DAZA\*

## Introducción

Las relaciones entre universidad y sociedad en América Latina involucran una triada que se manifiesta a manera de tensiones: la relación-tensión con el Estado (respecto a la regulación y validación de las titulaciones, la autonomía en la gestión, el apoyo presupuestal, las garantías de la libertad de cátedra e investigación); la relación-tensión con el sistema productivo (la generación de conocimiento básico y aplicado, de tecnologías acordes a los requerimientos de diversos subsectores de la economía) y la relación-tensión con la sociedad en general (la acción generadora y socializadora de conocimiento, la formación y la construcción de escenarios de apropiación cultural). Juan Carlos Tedesco, nos plantea cómo las dos primeras relaciones se caracterizaron durante mucho tiempo por los mutuos recelos (del Estado respecto a la universidad pública, y la desconfianza y la contestación por parte de ésta) y por el aislamiento y la desvinculación (la universidad de espaldas a los subsectores productivos). La tercera relación, a través de la formación, la profesionalización y la socialización de conocimientos, así como la creación de escenarios de debate y crítica ha sido más fluida y se ha fortalecido, debido a que la universidad se ha constituido en uno de los pocos medios (aunque limitado) de movilidad social (Tedesco, 1998).

Con el tiempo estas tensiones han presentado transformaciones. Los recelos han disminuido, más aún cuando una proporción cada vez mayor de la población universitaria, de instituciones universitarias e institutos de investigación y de profesores-investigadores, están en el sector privado. El “encogimiento” de la educación pública, una relativa desideologización de las universidades y las transformaciones en parte del profesorado (el tránsito de muchos académicos que asumían posiciones “antisistémicas” o “anti-estado” y que fueron cooptados por el propio Estado, o modificaron

\* Profesor Universidad del Valle, Colombia. Politólogo. PhD en Ciencia Política, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.  
CORREO-E: jduqued86@hotmail.com

sus posturas, o se vincularon a instituciones privadas, o que por razón de un cambio natural generacional, se retiraron) han modificado en gran parte estas relaciones desconfiadas. Por su parte, la formación de profesionales y técnicos, y la producción y socialización del conocimiento es cada vez más amplia y con mayores vínculos con las comunidades académicas nacionales e internacionales. En cuanto al aislamiento, ha sido ampliamente cuestionado. Desde hace algunos lustros se ha venido haciendo explícito el denominado “tercer rol” de las universidades (la extensión), junto a los tradicionales referidos a la docencia y a la investigación.

Bajo denominaciones diferentes (tercer rol, extensión, aplicabilidad del conocimiento) la presencia de este tercer escenario o componente de las instituciones de educación superior, junto a los de docencia e investigación, la universidad se ha redimensionado. Esta tensión incluye una serie de cuestiones centrales respecto a la función social de la universidad que, a la vez que la interpelan, la redimensionan respecto a su protagonismo en diversos ámbitos externos a ella, especialmente el sector productivo. Algunas de estas cuestiones suelen ser planteadas como dilemas: a) la utilización de los resultados de la investigación como bien público o su apropiación privada; b) la selección de líneas del trabajo científico en función de las demandas del mercado o a partir de su importancia intrínseca, que suele vincularse con una contraposición entre el corto y el largo plazo; c) la concepción de la universidad como comunidad orientada a la búsqueda de la verdad versus la primacía atribuida a la resolución de problemas de la práctica; d) la tradición universitaria de regulación autónoma frente a las tendencias hacia la regulación en función de las demandas externas<sup>1</sup> (Arocena y

Sutz, 2001). Estas tensiones tienen como sustrato el problema de la legitimidad social de la universidad, de los cuestionamientos externos hacia esta institución, de sus niveles de consentimiento que despierta como institución social que debe contar con buenos argumentos para que la sociedad la acepte y valide su existencia como espacio de generación de cultura y conocimiento.

Las posibles salidas o soluciones a estos dilemas dependen de la forma como se asuma la relación universidad-sociedad. Podemos diferenciar al menos tres posturas respecto a esta relación. Desde el concepto de *pertinencia social*, a partir del considerado *rendimiento social del conocimiento* y desde un enfoque que argumenta a partir de *los usos sociales del conocimiento*. Cada una de estas tiene implicaciones directas sobre la orientación que debe tomar la universidad en sus relaciones con la sociedad (ver cuadro 1).

De estas tres posturas y sus orientaciones se ocupa este capítulo. Presenta en la primera parte dos concepciones sobre la universidad como institución, sin pretender revivir la (muy) vieja discusión de si se trata de una universidad para la sociedad o una universidad encerrada en sí misma<sup>2</sup>. Aborda las concepciones de la universidad respecto a la forma como esta es asumida en sus relaciones con su entorno, con la sociedad en la cual se encuentra inmersa. En la segunda parte el artículo se ocupa de las dos primeras posturas y sus implicaciones. La tercera parte aborda el concepto de usos sociales y resalta la relación entre la apropiación social del conocimiento y la idea de emancipación social.

<sup>1</sup> Otra tensión importante, que trasciende los propósitos de este capítulo se refiere a la tensión que el mismo Tedesco (1998) registra entre las opciones de formar para la producción de conocimientos o formar para el uso del conocimiento disponible. Si bien ambas no son excluyentes, es importante una definición respecto a dónde recaen las apuestas que una sociedad está dispuesta a hacer al respecto, ante las limitaciones de los recursos, las crecientes demandas y los requerimientos de la dinámica del mercado laboral. Esta tensión ha encontrado algunas salidas estableciendo una especie de doble ruta en la formación técnica y tecnológica como nivel independiente pero complementario cuando forma parte de un ciclo profesional, lo cual ha sido complementado en algunas legislaciones en América Latina que diferencian entre programas de Magister o maestrías profesionales y las de investigación. El nivel de doctorado sí mantiene su orientación

hacia la investigación de frontera, aunque su consolidación es muy desigual entre países y al interior de estos.

<sup>2</sup> En las décadas del setenta y ochenta uno de los discursos de mayor fuerza sobre los nexos de la universidad con la sociedad se refirió a la prevalencia en muchas universidades públicas y algunas privadas de visiones que clamaban por una universidad “militante”, que debía responder a los intereses de los sectores subalternos de la sociedad. Esta postura condujo a una universidad que era vista como un espacio generador de oposición antisistémica. Algunos sectores, incluso la calificaban como subversiva. A su vez, diversos sectores universitarios asumían al Estado como contendor y enemigo de la educación pública y privatizador de esta. Con el tiempo, las diversas posiciones se han moderado y las estadísticas parecen indicar una gradual privatización de la educación superior. En muchos países de América Latina la matrícula en universidades privadas ya empieza a superar la de las universidades públicas, como sucede en el caso de Colombia.

**Cuadro 1. Enfoques sobre las relaciones universidad-sociedad**

	Pertinencia social del conocimiento (A)	Rendimiento social del conocimiento (B)	Usos sociales del conocimiento (C)
Concepción	Asume que en las instituciones universitarias debe primar el contexto de aplicación del conocimiento, y la orientación de las acciones de la universidad hacia la resolución de los problemas de la realidad y hacia los requerimientos del sistema productivo, del mercado y de la sociedad en general.	Considera que existe un ciclo funcional en la producción de conocimiento, el cual incluye su generación y sus usos efectivos. Todas las acciones de la universidad son valoradas por la aplicación del conocimiento que produzca. Si no existe aplicación del conocimiento, este es irrelevante.	Asumir la idea de multiversidad, que combina componentes de los contextos de conocimiento y de aplicación, sin vínculos necesariamente directos en todos los casos y campos de saber. La universidad generadora de conocimientos aplicables, pero también de cultura y de sentido de diversas dimensiones de la vida y de las interacciones humanas.
Predominio del contexto	Contexto de aplicación	Contexto de aplicación	(B) y contextos de conocimiento
(re) orientación funcional de la universidad	Incorporar representantes del sistema productivo en los consejos directivos de las IES, establecer convenios de colaboración y "alianzas estratégicas para articular procesos informativos y productivos", generar organismos de enlace; participar en incubadoras de empresas; establecer organizaciones y sistemas informativos con ex alumnos y interactuar con el sector productivo mediante los programas de educación permanente. Organizar pasantías de docentes en ese campo; contratar especialistas para gerenciar la venta de servicios, y generar organismos desburocratizados para la prestación de los mismos.	Incorporar representantes de este último en los consejos directivos de las IES, establecer convenios de colaboración y "alianzas estratégicas para articular procesos informativos y productivos"; generar organismos de enlace; participar en incubadoras de empresas; establecer organizaciones y sistemas informativos con ex alumnos e interactuar con el sector productivo mediante los programas de educación permanente. Organizar pasantías de docentes en ese campo; contratar especialistas para gerenciar la venta de servicios, y generar organismos desburocratizados para la prestación de los mismos.	Ídem  Ídem  Pero en función de la elusión del supuesto destino establecido de la universidad de estar al servicio del sistema productivo, de la empresa, del mercado. Incluir representaciones de organizaciones sociales y culturales. Establecer alianzas estratégicas en función de acciones sociales y de intervención en áreas y sectores sociales vulnerables.
Fuente: elaboración propia con base en: Arocena, Rodrigo y Sutz, Judith. (2001). <i>La universidad latinoamericana del futuro. Tendencias, escenarios, alternativas</i> . México, Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y UNAM. Naishtat, Francisco. (2003). "Universidad y conocimiento: por un etnos de la impertinencia epistémica", en: <i>Espacios de Crítica y Producción</i> , N°. 30. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Malagón, Luis. (2002). "La pertinencia en la educación superior. Elementos para su comprensión", en: <i>Revista de la Educación Superior</i> , vol. XXXII (3), N°. 127, julio-septiembre. Naidorf, Judith; Giordana, Patricia y Horn, Mauricio. (2007). "La pertinencia social de la universidad", en: <i>Revista Nómadas</i> N°. 27. Bogotá, Universidad Central.			

## 1. Formas de concebir a la universidad respecto a la sociedad

En términos generales podemos asumir que, en una perspectiva analítica bipolar, la universidad ha sido concebida de dos formas respecto a la producción de conocimiento y su interacción con la sociedad: la universidad se debe a sí misma, y la sociedad se debe a la sociedad.

En la primera perspectiva, la universidad tiene fundamentalmente un papel de conciencia de la sociedad, una función crítica. La Universidad-como apropiadora, generadora y socializadora de conocimiento asume como su misión pensar, enseñar a pensar, transmitir y acrecentar el pensamiento, así como constituir un espacio para la cultura. En tal sentido, la Universidad se reserva y conserva su autonomía y libertad para juzgar, conocer, enunciar, e

inventar. En la perspectiva de Derridá (1983) se trataría de concebir a la Universidad en su responsabilidad de reflexión sin concesiones sobre la sociedad, "hacer profesión de la verdad": derecho a decirlo todo públicamente, fundada en una perspectiva distinta a la de la necesidad inmediata o mediata. La universidad en sí y para sí, de generación de conocimiento a partir de criterios y dinámicas académicas endógenas. En esta perspectiva, los profesores e investigadores deben gozar de la autonomía indispensable para cumplir su cometido (generar conocimiento), sin sujeciones que afecten o interfieran en sus actividades. En cuanto a las universidades públicas se considera que es función del Estado garantizar la independencia de la enseñanza y de la investigación; por definición, las dos grandes misiones de la universidad.

En la década del ochenta, cuando se abrían nuevas exigencias y concepciones sobre la universidad en

América Latina, Rafael Gutiérrez Girardot expresó una defensa de esta concepción de la siguiente forma:

*“...el provecho inmediato del saber científico no es reglamentable por ningún grupo de la sociedad, sino que surge de la libertad de la investigación, de la libertad de buscar caminos nuevos, de descubrir nuevos aspectos por vías que, a primera vista, no prometen resultados traducibles en términos económicos; que finalmente, el saber científico y la cultura no son ornamentos, sino el instrumento único para clarificar la vida misma del individuo y de la sociedad”.* (Girardot, 1986:66).

La defensa de esta posición implica reivindicar la autonomía de la universidad. No se trata de recrear una vieja imagen de la universidad-isla, o de la universidad ensimismada, ni desconocer que la Universidad como institución no debe ser ajena a los acuciantes problemas que aquejan a la sociedad, especialmente la universidad pública que se financia con recursos generados por toda la sociedad. Pero tampoco de condicionar el quehacer universitario a una relación de impacto inmediato en la sociedad. Se trata de reivindicar la autonomía de investigación y la libertad de cátedra, ambas en relación a la discrecionalidad que tienen los profesores e investigadores y la propia institución para apropiarse, generar y socializar conocimientos que su propia comunidad asume como relevantes. La capacidad de administrarse, de autorregirse, de autodefinirse, de establecer y darse sus propias formas de conducción en la perspectiva del saber y de la cultura no significa su autorreferenciamiento y la ausencia de rendición de cuentas, como lo veremos más adelante. Pero sí implica el actuar (pensar, producir, inventar) sin estar sujeta a poderes laicos, religiosos, partidistas (de diversas fuentes ideológicas) ni económicos o del mercado. Aunque la Universidad cumple ciertas funciones sociales, no puede definirse por factores externos, desde lo que la sociedad espera de ella, en clave pragmática o de aplicación.

*“La universidad no puede ser definida exógenamente, únicamente desde los servicios que se esperan de ella. El Estado podría amenazar su autonomía, la industria su independencia y los partidos su libertad crítica; especialmente, una definición desarrollista de ciencia y tecnología podría llegar a privarla de su dimensión cultural específica”.* (Hoyos, 1992).

En esta perspectiva, y en atención a la pregunta respecto a qué se espera o qué puede esperar la sociedad de la universidad como institución, cabe

recordar el tantas veces citado estudio de Talcott Parsons y Platt, (1973), donde se espera de la universidad: la generación de conocimiento y el fomento de vocaciones investigadoras; la preparación académica de profesionales; tareas de formación general; aportes para una autocomprensión cultural y la ilustración intelectual del todo social. Asimismo, actuar como conciencia crítica de la sociedad y generar conocimiento técnicamente utilizable por la sociedad. En este orden de cosas, lo que se espera de la universidad sólo puede ser realizado teniendo como premisa su autonomía. La comprensión de que la universidad se debe a sí misma implica su autoconstitución referenciada en la ciencia, en diversos saberes y en la cultura. Aquí se reafirma la idea según la cual los profesores-investigadores y en general, la dinámica de producción de conocimiento en las universidades,

*“... se desenvuelven dentro del espacio social delimitado por la actividad científica, con su propia dinámica y patrones de reproducción. Por otro lado, muchos de los conocimientos producidos no pueden transformarse directamente en una práctica concreta de intervención sobre el problema”.* (Kreimer y Zalaba, 2007);

De tal forma que los contextos de conocimiento y aplicación no necesariamente están vinculados y en muchos casos obedecen a lógicas diferentes. De acuerdo con las cuatro tensiones mencionadas desde esta postura: a) los proyectos, líneas y grupos de investigación -a partir de su importancia intrínseca- se articulan obedeciendo, en primera instancia, a criterios epistémicos, a partir de su importancia intrínseca; b) la concepción de la universidad se asocia a la conformación de comunidades académicas que se orientan a la búsqueda de la verdad, al descubrimiento, al avance en el conocimiento, a la capacidad de interpretación y lectura compleja de la realidad social; c) la autonomía es asumida como autorregulación sin condicionamientos externos, aunque sin la elusión de responsabilidades y controles funcionales y fiscales<sup>3</sup>; d) la utilización

<sup>3</sup> Cabe recordar el planteamiento de José Joaquín Brunner, respecto a la forma como la universidad pública en América Latina, desde sus orígenes, asumió su autonomía sin una dinámica de rendición de cuentas, asumiendo que el Estado no debía ni podía plantearle exigencias. Aunque constituye un punto de vista polémico, es interesante por su sentido crítico: “un financiamiento fiscal que no va acompañado, como en los países de Europa continental, con exigencias de buena conducta institucional y la obligación de servir a prioridades nacionales. Un régimen de autonomía llevado al extremo, por tanto desacoplado de cualquiera exigencia; ni la obligación de informar y rendir cuentas ni

de los resultados de la investigación deben tener un criterio de bien público, no de apropiación privada, ni de sectores vinculados al capital. Como Bourdieu lo señalaba, para algunos campos y subcampos del conocimiento subyacen fuertes condicionamientos empresariales en la generación de conocimiento aplicable:

*“... todo lleva a pensar que las presiones de la economía son cada vez más abrumadoras, en especial en aquellos ámbitos donde los resultados de la investigación son altamente rentables, como la medicina, la biotecnología, y, de manera general, la genética, por no hablar de la investigación militar”.* (Bourdieu, 2001: 8).

Libertad, autonomía, capacidad reflexiva, forman parte de la concepción según la cual la universidad se debe a sí misma y, a través de estas premisas, sus vínculos con la sociedad se establecen sin condicionamientos, ni requerimientos que impliquen su negación. Es ella misma la que determina su rumbo, su quehacer, sus prioridades, sus énfasis lo cual, por supuesto, no comporta su aislamiento, ni la creación de una “brecha” respecto a su contexto, a su entorno.

*“Las respuestas de la educación superior a las demandas de la sociedad han de basarse en la capacidad reflexiva, rigurosa y crítica de la comunidad universitaria cuando define sus finalidades y asume sus compromisos. Para esto es imprescindible la autonomía, sin la cual la universidad no puede repensar sus compromisos. Es ineludible la libertad académica para poder definir sus prioridades y tomar sus decisiones según los valores públicos que fundamentan la ciencia y el bienestar social”.* (Díaz, 2003).

Se trata de la combinación de una triada: libertad política, compromiso crítico-intelectual y vocación pública, que ha constituido el sustrato de la reivindicación histórica de la universidad en América Latina (Brunner, 2005).

En la segunda perspectiva, *la universidad se debe a la sociedad*, implica invertir los términos propuestos por Parsons y ubicar de primero el último (generar

conocimiento técnicamente utilizable por la sociedad) y asumirlo como premisa central de la función y de la tarea de la universidad en la sociedad. Así nos encontramos frente a una concepción diferente, y la diferencia no es sólo de matices; es una diferencia sustancial.

Desde este punto de vista se considera ineludible la existencia en las sociedades modernas de presiones del entorno hacia la universidad. Más que responder fundamentalmente a la formación de alto nivel y acorde con las exigencias cada vez más complejas de la sociedad del conocimiento, se interpela a las instituciones de educación superior respecto de la vinculación de sus planes y programas formativos, de sus propuestas y acciones de generación de conocimiento, con los problemas de la sociedad. Suele contraponerse esta concepción parcialmente a la defensa humboldtiana de la universidad, y es denominada por algunos autores “modelo norteamericano”, según el cual se enfatiza en la noción de “saber útil”, arraigada en los contextos locales. Se erige sobre algunas críticas centrales a algunos de los postulados heredados de la concepción.

En algunas posiciones el énfasis recae en las necesidades de la sociedad en términos de lógicas económicas, de posicionamiento, competitividad. Como lo expresa Hebe Vessuri:

*“Gobiernos y políticos teóricamente esperan que la educación superior, y en particular las universidades, les sirvan en las finalidades para las cuales se suponen están calificadas. La expectativa es que contribuyan a mejorar la posición competitiva de la nación en el mercado mundial y en el desarrollo local y regional; que lleven adelante la formación de recursos humanos, el adiestramiento de personal técnico y de servicio, la producción de conocimientos en ciencia y tecnología, la investigación, la actualización de conocimientos existentes (humanidades, pensamiento crítico). Las demandas pueden resumirse en un mayor compromiso con el trabajo práctico de la sociedad”.* (Vessuri, 1996:103).

Aquí el lenguaje imperante es el propio del mercado: recursos humanos, antes que talento; adiestramiento, más que formación; competitividad, más que desarrollo; producción, más que generación de conocimiento; sentido práctico, en vez de capacidad.

En términos de Michael Gibbons (1998) la función crítica y de conciencia de la sociedad habría sido desplazada en favor de otra concepción

---

la necesidad de someterse a una evaluación externa. Todo esto, junto con un exaltado sentido ritual de misión pública que, sin embargo, se traduce en un limitado servicio educacional, preferentemente reservado para las clases y estamentos ilustrados o en proceso de rápida acumulación de capital cultural. Adicionalmente, un compromiso discursivo y ceremonial con las ciencias y la investigación que, sin embargo, no se expresa, salvo excepcionalmente, en una efectiva producción de conocimientos avanzados”, (Brunner, 2005).

más pragmática en términos de suministro de recursos humanos calificados y la producción de conocimientos. Como conciencia crítica su quehacer trasciende el pensamiento y el trabajo intelectual aséptico y se orienta hacia la acción y la vida. Se considera que en un programa de estudios, la actividad investigativa y las organizaciones de educación superior (universidades, institutos, centros de investigación) deben cumplir con criterios claros de vinculación con la sociedad en su conjunto y las demandas de subsectores, lo cual está relacionado con la aplicabilidad del conocimiento.

La distinción entre ambas perspectivas no sólo depende del orden de los factores incluidos en una definición en función de lo que se espera de la universidad, también depende del lugar que se le asigne a esta en la sociedad. Una tercera postura que ofrece una opción matizada de ambas posiciones retoma el concepto de *multiversidad* planteado por Clark Kerr (1963). Este se refiere a un conjunto diferenciado de comunidades y actividades académicas integradas por un nombre, por una etiqueta oficial, también por una estructura de gobierno común, y por una serie de objetivos articulados entre sí. La universidad moderna se asimilaría a un conglomerado de variadas lógicas, dinámicas, intereses y orientaciones. Se asume que, además de las orientaciones naturales hacia la producción de conocimiento y cultura, las universidades son (y deben ser) sensibles a las presiones del nuevo entorno tecno-económico, asumiendo un papel transformador de la sociedad.

Esto implica la redefinición de la universidad a partir de la hibridez, de la combinación de criterios en su naturaleza

*“... como un complejo híbrido entre organizaciones y sociedades que se articulan como sistemas flojamente acoplados. Dichos sistemas adaptan sus formas de organización en función de factores externos como la evolución de los campos de conocimiento disciplinario o de los campos profesionales y presiones de índole demográfico, económico o político; así como a factores internos como la modificación de creencias entre las comunidades académicas o las culturas y subculturas institucionales”.* (Clark, 1983).

Las universidades se definen a partir de ambos contextos (de aplicación y de conocimiento) como organizaciones sociales capaces de evolucionar y adaptarse a su ambiente, permitiendo el desarrollo de múltiples tipos de instituciones que comparten

fundamentalmente las labores de preservar, difundir, o en su caso, generar conocimientos, los cuales, al menos en determinados campos, son útiles y aplicables. En otros casos, su relevancia proviene de su aporte a la comprensión del sentido de la vida, de la convivencia, de los nexos sociales, de los destinos colectivos, de la equidad social.

Recientemente José Joaquín Brunner ha planteado que, efectivamente, existe un punto de quiebre en la dinámica de las universidades en América Latina a partir de *nuevas conjugaciones*: servicios públicos que involucran también intereses privados; combinación de principios de gratuidad con ampliación de tratamientos diferenciados según condiciones socio-económicas de los estudiantes; el amor a la ciencia combinado con un sentido práctico de ascenso, prestigio y remuneración; la independencia pública con ciertos condicionamientos del mercado (Brunner, 2005).

De lo anterior se desprende que la polaridad se rompe, los polos absolutos se matizan, se moderan y/o conjugan. Podemos ilustrar la forma como se puede superar la dicotomía entre los dos contextos y generar una concepción de universidad que supere las unilateralidades. Especialmente representa una *opción de elusión*. Se trata de eludir la visión que de forma persistente y cada vez más frecuente vincula a las instituciones universitarias con un destino que se justifica como ineludible: su orientación hacia la producción tangible y material; hacia el mercado demandante de saberes aplicados y aplicables. Esta elusión permitiría mantener la idea central de la universidad como espacio del conocimiento y la cultura, en sus múltiples matices, versiones, modos y formas de expresión<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> El mismo J.J. Brunner señala la existencia de un desplazamiento en términos del financiamiento de las universidades. Existe un creciente número de sistemas universitarios nacionales que han comenzado a desplazarse hacia el financiamiento predominantemente privado, si bien en los países de América Latina se mantiene un mayor peso del financiamiento estatal (México, Argentina), casos como el de Chile muestran ya un alto predominio del financiamiento privado. En Europa sigue predominando la financiación estatal en altos porcentajes. El caso chileno se empieza a ver como paradigmático de estas nuevas tendencias, a partir de la combinación de cuatro factores: (i) un sistema con una alta proporción (más de la mitad) de la matrícula en instituciones que se financian exclusiva o principalmente en el mercado; (ii) un gasto fiscal relativamente bajo en las instituciones de educación superior que se benefician del subsidio estatal; (iii) la asignación de una parte de este gasto hacia un grupo de universidades privadas (tradicionales y derivadas de ellas) que reciben aportes públicos en las mismas condiciones que las estatales, y (iv) el arancelamiento generalizado de los estudios superiores, tanto en instituciones con y sin aporte fiscal directo (Brunner, 2005).

**Tensión entre concepciones sobre la universidad  
Ser fiel a sí misma y (a la vez) ser útil a la sociedad**



Fuente: Elaboración propia.

**2. Universidad, *accountability* y pertinencia social del conocimiento**

En estas formas de concebir la universidad se asume, a su vez, una relación con la sociedad, la cual pasa por considerar que en las sociedades actuales esta institución se ve interpelada a rendir cuentas al menos desde tres exigencias:

- II. Las exigencias a los profesores-investigadores respecto a su inserción en sus respectivas comunidades epistémicas a través de la socialización, publicación, sustentación y discusión de resultados de su quehacer. Se presupone que el trabajo intelectual implica la apropiación crítica de conocimientos, pero también su producción y socialización y que los profesores investigadores, a través de diversas modalidades discursivas, den cuenta del producto de su labor. Además del ejercicio de la docencia, y como soporte de este, las publicaciones, las ponencias en eventos especializados, la formulación y ejecución de proyectos de investigación, constituyen formas demostrativas de justificar socialmente la condición de académicos.
- III. La rendición de cuentas relacionada con criterios de las “auditorías” en que se ven involucradas las instituciones de educación superior por parte de entidades estatales que siguen sus desarrollos a través de procesos de acreditación institucional. Cada vez son más frecuentes y estandarizados los requerimientos de evaluación, validación, acreditación de programas, facultades e institutos y las instituciones en su conjunto con base en indicadores de eficiencia administrativa, de eficacia funcional, de conformación de grupos de investigación, de formación avanzada de los docentes, de producción académica, de indexación nacional e internacional de las publicaciones periódicas.

- IV. Los requerimientos a las universidades respecto a sus vínculos con el sector productivo de la sociedad y con el sistema de necesidades al cual puede contribuir con sus desarrollos científicos, técnicos, tecnológicos y de comprensión de la propia realidad social.

Sobre la primera dimensión parece no haber discusión. Las dos últimas están relacionadas con los vínculos de la universidad con la sociedad y ello implica, de entrada, la tensión entre dos posiciones que analíticamente podríamos concebir como antagónicas: la pertinencia social (y su derivado concepto de rendimiento social) y los usos sociales del conocimiento.

*“Si adoptamos la segunda concepción de la universidad nos encontramos con el concepto de pertinencia social de la universidad. Una versión fuerte de esta postura asocia la pertinencia con la eficiencia. Se parte de un diagnóstico, de acusaciones mutuas: las universidades son acusadas de lentas, ineficientes y poco prácticas, y las industrias de inmediateistas y sin disposición para las inversiones y la espera inevitable en los trabajos de investigación más significativos”.* (Schwartzman, 1996).

Plantea que la universidad debe ser eficiente y que la pertinencia debe ser juzgada en términos de productos, de la contribución que la universidad haga al desempeño económico nacional y, a través de ello, al mejoramiento de las condiciones de vida (Gibbons, 1998).

Esta perspectiva implica una distinción entre modalidades o modos de conocimiento que el autor denomina 1 y 2. Para este enfoque el conocimiento generado, sin que tenga implicaciones prácticas, empieza a dar paso a una modalidad en la cual el conocimiento tiene por finalidad ser útil a alguien, la industria o el gobierno o la sociedad en general. Se trata, así, de producción de conocimiento en un *contexto de aplicación*:

“... junto a la modalidad habitual de la ciencia académica, fuertemente disciplinaria, organizada en forma preferentemente jerárquica, tendencialmente homogénea y presentando estructuraciones básicamente estables, está fortaleciéndose otra, marcadamente diferente. Esta otra forma de producción de conocimientos, el Modo 2 en la terminología propuesta por este libro, es más bien transdisciplinaria, heterogénea, poco jerárquica y estructuralmente cambiante. Aunque quizá lo más significativo de la diferencia entre el modo clásico de producción de conocimiento, largamente dominante en los ámbitos universitarios, y esta nueva modalidad emergente, sea el actor que define qué se va a investigar”. (Gibbons, 1998).

En el Modo 1, disciplinario, el motor principal de la orientación del trabajo es básicamente interno al grupo que investiga, mientras que en el Modo 2, también llamado “modo de aplicación”, el conocimiento que se busca debe ser percibido como útil por algún actor externo al grupo, sea en la industria, el gobierno o la sociedad en general, y esa percepción está presente desde el principio. En ese sentido, se dice que el conocimiento se produce en el marco de un proceso permanente de negociación acerca de qué se investiga y, como corolario, que dicho conocimiento sólo podrá producirse cuando los intereses de todos los actores intervinientes son tomados en cuenta (Gibbons, *et al*, 1994: 5). Se trata de una respuesta a las relaciones entre actores académicos y no académicos. No sólo se trata de que el conocimiento se genere a partir de una demanda externa a la universidad, cuya procedencia es de un actor no académico interesado en la solución de algún problema de la realidad. Se plantea que

“... las nuevas formas de producción de conocimientos constituyen su agenda siguiendo una lógica más externa y lista que la anteriormente predominante, más inducida por intereses diversos de los del medio puramente académico y, en ese sentido, más aplicados”.

Una postura muy cercana la plantean quienes sostienen la tesis del *rendimiento social del conocimiento*. Desde esta visión se asume, de forma mecánica, una estrecha relación entre investigación y aplicación del conocimiento. Se considera que las universidades

“... llegan a ser socialmente rendidoras en la medida en que contemplen un ciclo funcional que arranca con el planteamiento de un problema de investigación, sigue con la ejecución, pasa a una fase de diseminación o difusión, continúa con una fase de uso efectivo y termina con un cúmulo de resultados analizables cuya

crítica permite realimentar el ciclo desde la primera fase”. (Padrón, 1994).

Ambas versiones del papel de la Educación Superior desde el *contexto de aplicación* cuentan con una derivación más moderada. Por una parte, una que reconoce la necesidad de responder a las demandas sociales pero con un sentido limitado, considerando que lo económico no es la única dimensión, y que importa también lo social, lo cultural, lo político. Por otra parte, quienes agregan a lo anterior la crítica con un discurso constructor de alternativas nuevas de pensamiento (Malagón, 2002).

Esta versión de los nexos universidad-sociedad la encontramos igualmente en Hebe Vessuri (1996), para quien la pertinencia significa, ante todo, adecuación de la universidad al modelo económico:

“La expectativa es que la educación superior contribuya a mejorar la posición competitiva de la nación en el mercado mundial y en el desarrollo económico local y regional, que lleven adelante la formación de recursos humanos, el adiestramientos del personal técnico y de servicio, la producción de conocimiento en ciencia y tecnología, la investigación y la actualización de conocimientos existentes. Las demandas pueden resumirse en un mayor compromiso con el trabajo práctico de la sociedad”. (Vessuri, 1996)

Una consecuencia directa de estos planteamientos se expresa en la concepción de autonomía de la universidad. El reclamo central de las instituciones de educación superior para establecer sus propias agendas (además de autoconstituirse en sus propias dinámicas académicas y de gestionarse dotándose de formas específicas de tomas de decisiones internas) es desplazado por los condicionamientos externos y las exigencias de vínculos y conexiones con el “mundo real”, como si las universidades hubiesen estado por fuera de este<sup>5</sup>. De igual forma, se plantea la existencia de una crisis del *ethos universitario*, en el sentido de que las labores académicas, de reflexión, de pensamiento sistemático y la investigación en las universidades tenderían a constituirse casi exclusivamente en un

<sup>5</sup> La pérdida de autonomía de las universidades suele ser vista desde esta perspectiva como natural. Hebe Vessuri expresa al respecto: “Si las universidades son la institución axial de las sociedades contemporáneas basadas en el conocimiento, debemos suponer que su independencia está más sometida a las presiones de los agentes que desean influir sobre esas sociedades, sean estos gobiernos, industrias o grupos de presión. En cualquier caso, lo que vemos es la declinación de la autonomía intelectual y no sólo administrativa ante su mayor apertura a la sociedad”. (1996:104).



medio de ascenso y de mejoramiento del estatus de los profesores e investigadores, más centrados en sus propias carreras académicas y en los beneficios que pueden obtener de estas, que en generar conocimientos que permitan mejorar algunos ámbitos de la sociedad.

*“La nueva relevancia económica de la ciencia y la tecnología agudiza estas tensiones; las atraviesa a todas la notoria tendencia hacia la privatización del saber; sus posibles desenlaces parecen fundamentalmente condicionados por la dificultad, en el marco de las relaciones sociales predominantes, para compatibilizar la generación de conocimientos como bienes públicos y su efectiva utilización en la producción de bienes y servicios. Dicho de otra manera, el predominio creciente de las relaciones mercantiles y la creciente centralidad económica del conocimiento hacen cada vez más problemático el que este último no resulte sometido a la lógica de aquellas relaciones”.* (Arocena y Sutz, 2001).

Una variación o *versión débil* o *versión integral* del discurso sobre la pertinencia social que debe orientar a las universidades considera, junto al planteamiento de la adecuación de las universidades a los requerimientos del mercado y del sistema productivo, que también deben orientarse al desarrollo social y humano; en tal sentido se mantiene el concepto de pertinencia social pero desunilateralizado del sector productivo y lo vincula a la sociedad en general y a los entornos específicos, lo que denomina conocimiento contextualizado en la “edad del compromiso social de las universidades”<sup>6</sup>. Un ejemplo de este tipo de planteamientos es el siguiente:

*De ahí la importancia que se está dando al conocimiento contextualizado, lo cual implica mayor articulación entre las instituciones educativas y el entorno social en que ellas se desenvuelven. Un conocimiento contextualizado supone un alto grado de pertinencia social, donde los que aprenden pueden identificarse y ser así actores activos en su propia formación. Un conocimiento pertinente implica una óptima combinación entre conocimientos abstractos (los universales) y los conocimientos más contextualizados (las culturas locales), relacionados con*

<sup>6</sup> Malagón distingue tres versiones del enfoque de la pertinencia social: (i) La universidad ... (ii) ... responder a tales demandas, pero se las considera ... Se plantea que lo económico no debe ser la única dimensión, sino que lo social, cultural, y político, etc., debe también ser considerado. Un ejemplo lo constituye la definición de pertinencia que propone García Guadilla (2003). (iii) La integral: en la que se conjugan los aspectos anteriores, pero además, la crítica permanente como discurso constructor de alternativas nuevas de pensamiento (Naishtat, 2002).

*la comunidad, con las memorias, con la historia, con el entorno en términos generales* (García, 2008:133).

Aunque se matiza la lectura de la pertinencia de la universidad vinculada al mercado, se mantiene el énfasis en la contextualidad del conocimiento<sup>7</sup>. Algunos plantean la existencia de una brecha, de una desvinculación de la universidad con la sociedad, requiriéndose una “reinserción”, aunque no sólo respecto al sistema productivo. Un ejemplo de este tipo de argumentos, de versiones “débiles” de la pertinencia social, lo encontramos en una de las ponencias del V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur en el 2005:

*“El avance del modelo heterónimo de la universidad debe ser encausado en función del conjunto de la sociedad y no solamente en función del sector productivo de la economía formal. La universidad no puede renunciar a su capacidad crítica, a pensar estratégicamente en función de los intereses del conjunto de la población y no solamente en función de los cuatro sectores dominantes, considerados más dinámicos y ‘aportantes’ a la economía. Una mayor integración universidad-sociedad, fortalece la capacidad de liderazgo de la universidad y la sintoniza con los grandes y los pequeños problemas. La pertinencia social no es solamente una mayor vinculación universidad-sociedad en el sentido de retomar los problemas sociales como fuente para la producción de conocimientos, es igualmente importante crear espacios de participación con las comunidades, construir confianza y credibilidad, cambiar la imagen de ‘isla’ y ‘reinsertarse’ en el mundo ‘real’”.* (Mengo, 2005).

Las diferencias entre la versión fuerte o reducida y la débil o integral, es que esta última implica una concepción social de los vínculos de la universidad con la sociedad, se acerca a lo que consideramos en el siguiente apartado como usos sociales del conocimiento, como postura de asunción del problema de las relaciones de la universidad con la sociedad.

<sup>7</sup> A partir de sus vínculos con la sociedad también se ha analizado la evolución de la universidad en América Latina. Brunner, por ejemplo, establece la presencia de dos periodos: la universidad elitista, tradicional y autónoma, y la moderna y heterónoma. La primera correspondería a las sociedades predominantemente agrarias, rurales y con poco desarrollo industrial, muy desligada de los procesos sociales, autocentrada y encerrada en sí misma. La segunda, vinculada a los procesos de industrialización, modernización, urbanización y masificación de la educación, integrados a las dinámicas sociales y mayor capacidad de intervención social e institucional (Brunner, 1985; Malagón, 2006).

Las críticas a la perspectiva de la pertinencia (y del rendimiento) social del conocimiento y de la universidad, especialmente a su versión reducida, apunta en varios sentidos:

- a. Un conocimiento puede ser considerado “impertinente”, esto es, no aplicable de forma inmediata o mediata y, no obstante, tener un pleno sentido. Aquí se plantea la generación de conocimiento sin un contexto de aplicación. Esto suele ocurrir con gran parte de las ciencias sociales y las humanidades, o incluso con saberes aplicados cuya utilidad práctica no es inmediata.
- b. El concepto de pertinencia social parece querer reemplazar a otros como el del sentido, misión, función de la universidad, sin lograrlo por su carácter reduccionista económico (Naidorf, Giordana y Horn, 2007).
- c. Con la proclama de la pertinencia social, por lo menos en la perspectiva de Gibbons (1998), se estaría coartando la posibilidad de un discurso de crítica social, más allá de la lógica del cálculo inmediato.
- d. Podríamos agregar que, tras la aplicación del concepto a los procesos de gestión de los proyectos de investigación, estos se ven abocados a entrar en un mundo de justificación ante las entidades financieras que puede ser fácilmente aplicable para algunos saberes o disciplinas; pero para otros no tanto, como el caso de las humanidades y algunas de las ciencias sociales<sup>8</sup>. En su expresión más crítica algunos autores consideran que la pertinencia social en su acepción más estrecha genera una transformación de la universidad como espacio para la reflexión de la sociedad a una empresa más de la sociedad del mercado (Sisto, 2007). Se considera que la universidad no debería ser sometida al tiempo y a las urgencias de la vida social, incluso se plantea que esto la desnaturaliza. Antanas Mockus advirtió a comienzos de los noventa sobre los riesgos de una concepción

centrada en la pertinencia social de la universidad en su versión más economicista:

“Cabe pensar la posibilidad de que en el futuro se disuelva esa autonomía de la universidad y ésta se convierta en una serie de institutos completamente vinculados a la producción o al Estado. Pero lo que así resultare -por más eficiente y funcional que fuese- ya no merecería el nombre de universidad”. (Mockus, 1992).

En términos generales, la postura que defiende la pertinencia social de la universidad recela de esta. En términos sociales, la asume lejana de la sociedad, por lo cual debe aproximarse a esta. Respecto a los académicos, al postular la crisis del *ethos*, plantean su “rescate” a través de una mayor vocación y sentido de realidad.

### 3. Los usos sociales del conocimiento

#### 3.1. Usos sociales y usos privados del conocimiento

Si adoptamos la primera concepción de la sociedad, se contrapone al concepto de pertinencia social de la universidad, el de *usos sociales del conocimiento*. Esta expresión alude al hecho de que la universidad, aunque ha modificado su relación con la sociedad, asume que esta debe ser encauzada en función del conjunto de la sociedad y no sólo en función del sector productivo. Se reclama que la universidad no puede renunciar a su capacidad crítica y, a la vez, debe pensar estratégicamente en función del conjunto de la sociedad. Esto implicaría que la universidad debería salir de su supuesto aislamiento y establecer vínculos con la realidad social. La universidad como institución se ve abocada a mantener una serie de nexos con diversos ámbitos, demostrar mayor capacidad de presentar alternativas y de construir soluciones a los problemas sociales; adoptar nuevas pedagogías; formar integralmente; generar mayor equidad en la apropiación y el acceso al conocimiento, y mantener fuertes nexos con el sector productivo (Malagón, 2003). En esta dirección, sin negarse a atender ciertas demandas de la sociedad, la universidad mantiene su naturaleza de institución que se debe fundamentalmente a sí misma. Debe mantener cierta distancia respecto a su contexto, su naturaleza así lo requiere. La dinámica académica requiere darse sus propios derroteros; no obstante,

<sup>8</sup> Al respecto a quienes utilizan el concepto de capitalismo académico para dar cuenta del hecho según el cual las universidades se han visto obligadas a competir entre ellas en un mercado por fondos para investigación que ofrecen los Estados y las organizaciones internacionales. Tras la competencia viene la imposición de áreas estratégicas, o primordiales a través de las cuales se puede condicionar el quehacer investigativo y la autonomía universitaria (Sisto, 2007; Slaughter y Leslie 1997).

no se trata de reivindicar el atrincheramiento y aislamiento de la academia de la sociedad, sino de reivindicar su autonomía académica.

La adopción de la perspectiva de los usos sociales del conocimiento comporta una dimensión importante de la generación y socialización del conocimiento de la universidad -en muchos casos, en conjunción con otros actores sociales- y se orienta con un sentido social colectivo y colectivizado<sup>9</sup>. Se trata de la proyección y concreción práctica de los logros del conocimiento y la cultura en las universidades hacia el conjunto de la sociedad, no sólo del sector productivo, ni de algunos sectores de esta, ni del capital en sus diversas fracciones y sectores. Asimismo, en la perspectiva de la centralidad de la capacidad crítica de la universidad, esta tiene una tarea central en la generación de saber que permita pensar el sentido del individuo y de los colectivos humanos, y la comprensión que permita generar alternativas de organización social.

La postura de los usos sociales como alternativa a los argumentos articulados en torno a la pertinencia social, a la aplicabilidad del conocimiento en sus vínculos con el sistema productivo, puede ser vista como el tránsito de la ciencia como apropiación y privilegio de reducidos sectores sociales, a la ciencia crítica, que hace extensivos sus logros al conjunto de la sociedad. En esta dirección se plantea un modelo de nuevas relaciones, de nuevo pacto social entre las esferas institucionales pública, privada y académica o gobierno, sector productivo y academia, concebidas como modelo de las hélices (Rodríguez, 2009). Se habla de dos tipos de triples hélices que, por una parte, involucran dos formas de configuración de la universidad y, por otra, la manera como estas pueden articularse en la perspectiva de la *multidiversidad*.\*\*\*

Respecto a lo primero, podemos diferenciar dos formas de articulación de las tres hélices (Etkowitz, 1996; Rodríguez, 2009<sup>10</sup>):

<sup>9</sup> Esto implica, a su vez, retomar la crítica a la expresión “extensión social” utilizada en las instituciones de educación superior para referirse a los vínculos con la sociedad, como lo plantea Carmen García Bua-dilla(1996): “la función social de la universidad no se cumple plenamente ni a través de la extensión ni a través de relaciones más estrechas con el sector productivo. En el primer caso, porque la idea de extensión tal y como se ha entendido en el modelo anterior, significa algo que se añade pero que no es sustancial de la universidad. En el segundo caso, por que las relaciones universidad-sociedad en nuestros países deben ir más allá de las relaciones universidad-sector productivo”.

<sup>10</sup> ... desde la década de los sesenta, como el triángulo de Jorge Sábato (1968); en los ochenta, el “triángulo” de Burton Clark (1983), y en los noventa, la “triple hélice” (Etkowitz, 1996).

(i) En el primero, la universidad, la industria y el gobierno están interconectados, pero cada uno desempeñando su rol tradicional. Este tipo se representa mediante tres conjuntos disjuntos, con líneas que los unen. Corresponde a las relaciones entre el Estado, el empresariado y los técnicos. Se establecen vínculos no muy estrechos entre las hélices, y la universidad que interviene, esta trama de relaciones es calificada como *universidad tecnológica*.

(ii) En el segundo tipo, hay “interpenetración”; cada “hélice” asume nuevos roles, que antes eran de las otras (ejemplo: las universidades forman empresas y formulan políticas de I+D regionales), con lo cual en los espacios de interacción se crean nuevas instituciones. Se representa esta situación mediante tres conjuntos con intersección no vacía. Los vínculos entre las hélices son estrechos, y la universidad se constituye como *universidad empresarial*.

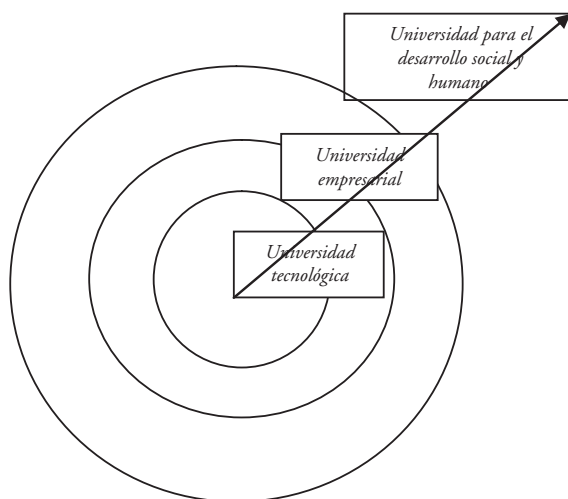
Ambas formas funcionales de universidad tienen el énfasis en los vínculos con el sector productivo. Esta perspectiva se complementaría con la tercera articulación que implicaría que una de las hélices está representada por el conjunto de la sociedad.

También hay interpenetración entre academia, gobierno y sociedad. El conocimiento se orienta con propósitos del mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad en su conjunto, no sólo del capital ni del mundo empresarial. A través de la aplicabilidad del conocimiento, los avances en diversos campos y subcampos generan mejores condiciones vitales (alimentarias, en salud, en saneamiento, en vivienda) pero también se contribuye al acervo de conocimientos en campos no aplicados relacionados con la cultura, con lo estético-expresivo, con los saberes sociales, con la intervención y el apoyo social. Se constituye la *universidad del desarrollo humano y social*.

En cuanto a lo segundo, la idea de la *multiversidad* implica que en las universidades conviven lógicas diversas, todas legitimadas por sus orientaciones hacia la sociedad, sin que estén condicionadas por determinados sectores, ni sujetos sus recursos y funcionamiento por los requerimientos externos a ella. La idea según la cual la *universidad se debe a sí misma* ya no tiene un referente de una institución ensimismada, autocentrada y autorreferenciada. Pero tampoco, el de una institución cuyas lógicas de apropiación, generación y socialización de conocimiento obedezca a intereses, requerimientos o dictámenes externos.

Podríamos pensar en una figura de círculos concéntricos, en la cual el de mayor inclusión es la *universidad para el desarrollo social y humano*, que comprendería o podría comprender, a la *universidad tecnológica* y a la *universidad empresarial*. Diversos saberes, diversas prácticas, diversas formas de generación y socialización del conocimiento, pero con finalidades sociedades comunes.

#### Círculos de inclusión de las dimensiones de la institución universitaria: Multiversidad



Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, las finalidades de la universidad como institución social tienen como horizonte regulador, como propósito central, el desarrollo humano y social desde la función que le compete, referida a la apropiación, generación y socialización del conocimiento; asumiendo que esta última implica diferencias -en algunos casos, según las especificidades de los saberes y de los perfiles específicos de cada institución- en la aplicabilidad del conocimiento, y su vínculo con los sectores productivos, empresariales, industriales, comerciales, de servicios. La universidad, a partir de sus propias dinámicas y lógicas académicas realiza sus diversas acciones en términos de requerimientos de la sociedad sin que esto implique condicionamientos externos a su quehacer, pero sin desconocer cierta interpelación, problemas que aquejan a la sociedad en general y respecto a los cuales la universidad, en sus propias lógicas y autonomía, puede contribuir a solucionar.

En suma, podemos plantear que el concepto de pertinencia social aplicado a las relaciones universidad-

sociedad genera una visión equívoca de la universidad. La relación entre producción del conocimiento y su aplicación concreta no es mecánica y por ello, hablar de pertinencia social del conocimiento, es problemático. Muchos conocimientos no pueden transformarse de forma directa en una práctica concreta de intervención sobre problemas sociales, y aquellos en los cuales existe esta relación no deben generar un condicionamiento de la universidad a los requerimientos de la sociedad. Es necesario distinguir de forma clara dos lógicas: la de los problemas del conocimiento a que se enfrentan los investigadores y la de los problemas de la realidad, a que se enfrentan decisores, interventores, generadores de políticas. La conexión posible y deseable entre ambas no debe implicar que la universidad pierda la capacidad de autoconstituirse y de direccionar sus propias acciones y orientaciones.

#### 3.2. Usos sociales del conocimiento y emancipación social

Las Naciones Unidas en su “Declaración sobre la ciencia y el uso de saber científico” (1999) planteó que aunque la ciencia y la tecnología avanzaban a ritmos vertiginosos e incidían en el desarrollo de los pueblos, conllevaba también a una desigual apropiación y beneficios para la humanidad:

*La mayor parte de los beneficios derivados de la ciencia están desigualmente distribuidos a causa de las asimetrías estructurales existentes entre los países, las regiones y los grupos sociales, así como entre los sexos. Conforme el saber científico se ha transformado en un factor decisivo de la producción de riquezas, su distribución se ha vuelto más desigual. Lo que distingue a los pobres (sean personas o países) de los ricos no es sólo que poseen menos bienes, sino que la gran mayoría de ellos está excluida de la creación y de los beneficios del saber científico* (Preámbulo. Punto 5).

Podemos resaltar cuatro aspectos de esta declaración. Por una parte, la ciencia debe convertirse en un bien compartido solidariamente en beneficio de todos los pueblos. Por otra parte, la apropiación del conocimiento es fundamental en la concreción de una ciudadanía más activa. En tercer lugar, la difusión del saber debe ser equitativa. Asimismo, que existen usos perversos del conocimiento, contraproducentes para la sociedad en su conjunto, aunque generen beneficios privados. ¿Cómo puede la universidad, a partir de la premisa de los usos sociales del conocimiento, aportar

a estos retos? Podemos plantear al menos tres formas mediante las cuales la universidad puede hacerlo.

En primer lugar, propugnando por la democratización del acceso a la formación y a la participación de la población en la socialización de conocimiento y en sus usos. Lo primero no depende sólo de la institución, la cual encuentra limitaciones estructurales ante el hecho de que la demanda siempre es mucho mayor que la oferta y la capacidad instalada para acoger periódicamente nuevos estudiantes. No obstante, un sistema basado en los méritos, con programas de asistencia, ayudas y becas a cierta parte de los estudiantes, complementado con programas virtuales o apoyados en nuevas tecnologías, pueden contribuir a ampliar su capacidad de incorporación. Aunque en América Latina, en las últimas décadas, se generó un amplio proceso de masificación y la universidad dejó de ser un espacio para sectores privilegiados económica y socialmente, aún existen amplios sectores sociales excluidos de la formación superior. De igual forma, como espacio privilegiado para la cultura, en muchos casos se percibe a la universidad como un espacio lejano y extraño, territorio ajeno a la gran parte de la población. Ciertos avances respecto a las “universidades de puertas abiertas” y acciones y programas que vinculan a las universidades con otros actores culturales representan un paso en la dirección de acercamiento de la universidad a sectores de la población tradicionalmente ajenos a ella. Lo segundo implica propiciar políticas y acciones que permitan una amplia difusión y socialización del conocimiento generado en su quehacer investigativo, el acceso al conocimiento generado en otras universidades e institutos, a bases de datos, a centros de documentación y bibliotecas, a proyectos editoriales masivos y de bajo costo. De igual forma, una política de universidad abierta, de “extramuros”, con vínculos y extensiones hacia otros niveles del sistema escolar, hacia las organizaciones sociales civiles, hacia corporaciones, hacia gremios del sector productivo. En tal sentido, con diversas prácticas, con las puertas abiertas, con la amplia divulgación de los saberes, con estrategias de socialización, discusión y debates de los problemas relevantes del conocimiento se pretende alimentar la idea del “sentido común informado científicamente” (Rodríguez, 2009). Esto es, de contribuir a divulgar, en el buen sentido del término, diversos conocimientos a amplios sectores de la sociedad.

En segundo lugar, a partir de la cuestión respecto a quién sirve el conocimiento que se genera en las universidades, estableciendo acciones fundadas en la premisa de que el producto del quehacer académico no está en función de las empresas y el sector productivo solamente, sino que este debe tener un beneficio colectivo general. La transferencia tecnológica, la formación técnica y profesional, deben orientarse a generar desarrollo social y humano y no sólo a generar mayores ingresos a las empresas y más recursos para la institución y los investigadores y sus equipos de apoyo. En muchos casos la consultoría y asesoría de las universidades sólo tienen estos dos intereses. Las universidades terminan siendo funcionales al capital, a los requerimientos del sistema productivo y a la búsqueda de estatus, reconocimiento e ingresos para algunos sectores del profesorado y de los estudiantes integrados en el esquema cada vez más generalizado de los grupos de investigación que obedecen a nuevas formas organizativas del quehacer investigativo. De igual forma, la universidad puede constituirse en un actor protagonista de diversas formas de intervención social e institucional. No sólo se trata de vincular a los estudiantes a prácticas empresariales, industriales, a instituciones públicas, sino también, de generar acciones de apoyo y de intervención social con sectores excluidos y cuyos grados de vulnerabilidad son mayores. Esto es muy factible de hacer desde las facultades de medicina y salud, hasta las de sociología o trabajo social y administración, pasando por las ingenierías, diversas carreras soportadas en saberes aplicados como las fisioterapias, la odontología, la gerontología, la enfermería, y una amplia gama de tecnologías. No sólo los estudiantes y profesores pueden vincularse a través de las prácticas, sino que la propia institución puede entrar a establecer fuertes vínculos como determinadas comunidades rurales o urbanas, con establecimientos educativos (a través de las prácticas docentes), con formas asociativas, cooperativas y mutuales.

En tercer lugar, producto de los dos anteriores, se plantea redimensionar la relación con la ciencia. En los términos planteados en los dos apartados anteriores, de asunción de la universidad desde sí misma (aclarado el asunto de que no se trata de una universidad encerrada en sí misma, ni autocentrada) se trata de plantear la cuestión respecto al tránsito de la práctica del conocimiento a la práctica social:

*“... que no sólo debe dar cuenta de ‘la ciencia que se hace’ en tanto que práctica de conocimiento, sino que*

*necesariamente debe explicar 'lo que la ciencia hace', en tanto práctica social".* (Rodríguez, 2009).

Esto implica que los productos del conocimiento en todas las disciplinas encuentran vínculos y anclajes sociales, pero estos no obedecen sólo a la utilidad práctica, a la aplicación más o menos inmediata. Muchos saberes no son prácticos, no se aplican, no tienen una utilidad práctica. La relevancia de muchos saberes sociales y de las humanidades deviene de la contribución a la comprensión del sentido de la vida, de la interacción social, de la convivencia, de las formas más adecuadas y viables para su consecución, para la resolución de conflictos. Su practicidad se entiende de forma diferente.

Un último aspecto. No toda generación de conocimiento propugna por la vida, por las formas de entendimiento y la convivencia social. Algunos resultados de la ciencia y determinadas formas de aplicarlos son nocivos para las personas y la sociedad en su conjunto, el medio ambiente y la salud de los seres humanos. Los usos sociales del conocimiento implican que la contribución a la emancipación social de las presiones y fuerzas de la naturaleza y de la sujeción individual por parte de otras personas o instituciones, no devenga en sus opuestos, es decir, que la ciencia se convierta en un factor más de destrucción del hábitat y del ser humano, o que contribuya a incrementar o a generar formas de dominación de las personas. La universidad debe jugar un papel central como conciencia crítica, como espacio privilegiado de cuestionamiento de las formas mediante las cuales estamos deteriorando la vida humana, el ambiente y otras formas de vida.

## A manera de cierre

Hemos hecho un ejercicio de revisión de algunas formas de asumir a la universidad como institución, las formas de concebir su relación con la sociedad y hemos sugerido la utilización del concepto de *usos sociales del conocimiento*, para intentar dar cuenta de una manera diferente de concebir estas relaciones de forma diferente a la que se hace utilizando el concepto de pertinencia, cada vez más reclamado.

Con lo dicho, el concepto se refiere al hecho de que la universidad, aunque ha modificado su relación con la sociedad, asume que esta debe orientarse en

relación al conjunto de la sociedad y no sólo respecto al sector productivo, a la empresa. Se plantea que la universidad no puede renunciar a su capacidad crítica, pero también debe pensar estratégicamente en relación a toda la sociedad. La universidad como institución se ve en la necesidad de crear y recrear vínculos con diversos espacios sociales, plantear disposición y mayor capacidad de presentar alternativas para construir salidas a los múltiples problemas sociales.

El concepto de *usos sociales del conocimiento* a la vez que reivindica la autonomía de la universidad y el primado de las lógicas académicas en la investigación y generación de conocimiento, pone en cuestión lo que parece ser una creciente heteronomía de la universidad en relación a la agenda de investigación. En tal sentido, como lo planteó la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y El Caribe de 2008, la educación superior constituye un bien público, lo cual implica que, además de propiciarse el ingreso a ella de diversos sectores sociales, la generación de conocimiento debe vincularse a la transformación social y productiva en la búsqueda de equidad, manteniendo su autonomía e independencia:

*La educación superior como bien público social se enfrenta a corrientes que promueven su mercantilización y privatización, así como a la reducción del apoyo y financiamiento del Estado. Es fundamental que se revierta ésta tendencia y que los gobiernos de América Latina y El Caribe garanticen el financiamiento adecuado de las instituciones de educación superior públicas y que estas respondan con una gestión transparente. La educación no puede, de modo alguno, quedar regida por reglamentos e instituciones previstas para el comercio, ni por la lógica del mercado. El desplazamiento de lo nacional y regional hacia lo global (bien público global) tiene como consecuencia el fortalecimiento de hegemonías que existen de hecho.* (Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior América Latina y El Caribe, 2008:3).

Queda abierta la cuestión de hasta dónde el propio quehacer de las universidades dejó de estar determinado y direccionado de forma autónoma y está cada vez más condicionado por los requerimientos de la sociedad y, especialmente, por las necesidades del sector productivo y los intereses privados y particulares, antes que por intereses sociales colectivos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Altbach, Paul. 2008. "The complex roles of universities in the period of globalization". GUNI (ed.). *Higher Education in the World: New Challenges and Emerging Roles for Human and Social Development*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Arocena, Rodrigo y Suttz, Judith. 2001. *La universidad latinoamericana del futuro. Tendencias, escenarios, alternativas*. México: Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) e UNAM.
- Bonvehio, V. 1991. *El mito de la Universidad*. México: Siglo XXI/UNAM.
- Brunner, José Joaquín. 1985. *Universidad y sociedad en América Latina, un esquema de interpretación*. Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y El Caribe. Caracas, Naciones Unidas.
- Brunner, José Joaquín. 2005. *Transformaciones de la universidad pública*. [http://www.archivochile.com/edu/doc\\_analit/est\\_doc\\_analit00002.pdf](http://www.archivochile.com/edu/doc_analit/est_doc_analit00002.pdf)
- Cano Flórez, Milagros. 2008. "Vínculo: academia-industria". [www.uv.mx/nescas/revistas/vinculo.htm](http://www.uv.mx/nescas/revistas/vinculo.htm).
- Chaparro, Fernando. 2004. *Apropiación social del conocimiento, aprendizaje y capital social*. Bogotá, Mimeo.
- Clark, B. R. 1983. *The Higher Education System: Academic Organization in Cross National Perspective*. Berkeley. University of California Press.
- Crespo, M. 1997. "Las transformaciones de la universidad en cara al siglo XXI". *Cresalc/Unesco* (1997b). Tomo I, 131-146.
- Cutcliffe, S. 2003. *Ideas, máquinas y valores. Los estudios de ciencia tecnología y sociedad*. Barcelona, Anthropos.
- Derrida, Jacques. 1983. "Las pupilas de la Universidad". <http://www.jacquesderrida.com.ar/textos/universidad.htm>
- Díaz Sobrinho, José. 2007. *Calidad, pertinencia y responsabilidad social de la universidad latinoamericana y caribeña*. México: Mimeo.
- Didriksson I. A. 2000. *La universidad de la innovación. Una estrategia de transformación para la construcción de universidades de futuro*. Caracas, Iesalc.
- Etzkowitz, H. 1990. *The Second Academic Revolution: The Role of the Research University in Economic Development*. En Cozzens, S. et al. (eds.). (1990). *The Research System in Transition*, Kluwer Academic Publishers. Boston, 109-124.
- Etzkowitz, H. y Leydesdorff, L. eds. 1997. *Universities and the Global Knowledge Economy. A Triple Helix of University-Industry-Government Relations*. Londres: Pinter.
- Fischer, F. 2000. *Citizen Participation and Environmental Risk: The Politics of Local Knowledge*. Dirham-Londres, Duke University.
- García Guadilla, Carmen. 1996a. *Conocimiento, educación superior y sociedad en América Latina*. Caracas: CENDES y Nueva Sociedad.
- García Guadilla, Carmen. 1996b. *Situación y principales dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina*. Caracas: Cresalc/Unesco.
- García Guadilla, Carmen. 1997. "El valor de la pertinencia en las dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina". *Cresalc/Unesco* (1997b), Tomo I, pp. 47-80.
- García Guadilla, Carmen. 2008. "El compromiso social de las universidades". *Cuadernos del Cendes* vol. 25, n°. 67. Caracas, Universidad Central de Venezuela, 129-134.
- Gibbons, Michael. 1998. *Pertinencia de la educación superior en el siglo XXI*. Caracas, Unesco.
- Gibbons, Michael, et. al. 1994. *The new production of knowledge. The dynamics of science and research in contemporary societies*. Boston, Sage.
- González, L, y Ayarza, H. 1997. *Calidad, evaluación institucional y acreditación en la educación superior en la región latinoamericana y del Caribe*. Caracas, Cresalc/Unesco.
- Gutiérrez Girardot, Rafael. (1986) "Universidad y sociedad". *Argumentos* n°. 14-15, 16-17. Bogotá: Universidad Nacional.
- Kerr, C. 1982. *The Uses of the University*. Cambridge: Harvard University Press.
- Kreimer, Pedro y Zabala, Juan. 2007. "Producción de conocimientos científicos y problemas sociales en países en desarrollo". *Revista Nómadas* n°. 27. Bogotá: Universidad Central.
- Leach, M.; Scoones, I.; Wynne, B. 2005. *Science and Citizens*. London-New York: Zed Books.
- Malagón, Luis. 2003. "La pertinencia en la educación superior. Elementos para su comprensión". *Revista de la Educación Superior* vol. XXXII (3), n°. 127, julio-septiembre.
- Mengo, Renee Isabel. 2005. *Brecha entre universidad y sociedad*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Mockus, Antanas. 1992. *Fundamentos teóricos para una reforma de la universidad, en Reflexiones sobre el sentido de la Universidad*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, 97-125.
- Naidorf, Judith, Giordana, Patricia y Horn, Mauricio. 2007. "La pertinencia social de la Universidad como categoría equívoca". *Revista Nómadas* n°. 27, octubre. Bogotá: Universidad Central.
- Naihstat, Francisco. 2005. "Universidad y conocimiento. Por un ethos de la impertinenciaepistémica". [www.rapes.unsl.edu.ar/Congresosrealizados/Congresos/III%20Encuentro/Completo/NAISHTAT.pdf](http://www.rapes.unsl.edu.ar/Congresosrealizados/Congresos/III%20Encuentro/Completo/NAISHTAT.pdf)
- Neave, G. y Van Vught, F.A. Comps. 1994. *Prometeo encadenado. Estado y educación superior en Europa*. Barcelona: Gedisa.
- Novozhilov, Y. V. 1991. "University-Industry Cooperation in Eastern-Europe: the experience of some advanced universities in the USSR". McBrierty, V.J. y O'Neill, E. (Eds.). "University-Industry-Government Relations". A Special Issue of the *International Journal Technology Management*, 469, 477.

- Padrón, José. 1994. "El componente sociológico en los procesos de difusión y uso del conocimiento". [www.padrón.entretemas.com/comp\\_sociologico.htm](http://www.padrón.entretemas.com/comp_sociologico.htm).
- Parsons, Talcott y Platt, Gerald. 1973. *The American University*, Cambridge. Harvard University Press.
- Ramos, Débora. 2010. "Las redes universitarias y la cooperación académica solidaria a través de enlaces". *IESALC Boletín, Informa* n.º 210. Caracas.
- Rodríguez, José Manuel (2009). "Los usos sociales de la ciencia: tecnologías convergentes y democratización del conocimiento". *Estudios Sociales* vol. 17, n.º. 34. México: Universidad de Sonora, 226-249.
- Sebastián, Jesús. 2000. "Las redes de cooperación como modelo organizativo y funcional". En: *I+D, Revista Redes*. Quilmes, Universidad Nacional de Quilmes, vol. 7 n.º. 15, 97-111
- Sisto, Vicente. 2007. "Managerialismo y trivialización de la Universidad". *Revista Nómadas*, n.º. 27, octubre, 8-21. Bogotá: Universidad Central.
- Subirats, Joan. 1989. *Análisis de políticas públicas y eficiencia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Sutz, J. 1994. *Universidad y sectores productivos*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Sutz, J. (ed.). 1997a. *Innovación y desarrollo en América Latina*. Caracas: Ed. Nueva Sociedad.
- Tedesco, Juan Carlos. 1998. "Universidad y sociedad del conocimiento". *Revista Criterio* n.º. 2228. <http://www.revistacriterio.com.ar/1998/11/page/3/>.
- Tünnermann, Carlos. 1997. *Aproximación histórica a la universidad y su problemática actual*. Santa Fe de Bogotá: Universidad de los Andes.
- Tünnermann, Carlos. 2001. *Universidad y sociedad. Balance histórico y perspectivas desde América Latina*. 2a. edición. Managua: Hispamer.
- Unesco. 1998. *Informe mundial sobre la educación 1998: los docentes y la enseñanza en un mundo en mutación*. Madrid: Unesco.
- Uribe, Jaime. 2008. *Educación Terciaria Transfronteriza: una nueva perspectiva para la integración*. Bogotá: Organización Convenio Andrés Bello. Colección Cuadernos CAB, 74.
- Vessuri, Hebe. 1994. "La ciencia académica en América Latina en el siglo XX". *Redes, Revista de Estudios Sociales de la Ciencia* 2, 41-76. Caracas.
- \_\_\_\_\_. 1995. "La academia va al mercado, Un enfoque sociológico de las relaciones de los investigadores académicos con el mundo productivo". Vessuri, H. (comp), 17-40.
- \_\_\_\_\_. 1996. "Pertinencia de la educación superior latinoamericana a finales del siglo XX". En: *Nueva Sociedad*, n.º. 146, Noviembre-Diciembre. Caracas, 102-107.
- \_\_\_\_\_. 1998. "Universidad e investigación científica después de las reformas". En: *Educación Superior y Sociedad* n.º. 9.1. Ciudad, 77-99.
- \_\_\_\_\_. (comp). 1995. *La Academia va al mercado*. Caracas, Fintec.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Duque Daza, Javier. 2011. Los usos sociales del conocimiento. A propósito de las relaciones universidad-sociedad. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 39 (53): 7-22.	Duque Daza, Javier. (2011). Los usos sociales del conocimiento. A propósito de las relaciones universidad-sociedad. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> , 39 (53), 7-22.	Duque Daza, Javier. "Los usos sociales del conocimiento. A propósito de las relaciones universidad-sociedad". <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 39.53 (2011): 7-22.



resumen

El éxito de un negocio depende de un buen modelo de negocio, no obstante la definición de modelo de negocio aun es vaga, dados los ámbitos en los que se maneja y los elementos que incluye. En muchas empresas el éxito de sus modelos de negocio se da por la inclusión de elementos diferenciadores, el creciente ritmo de cambio en la economía, provoca que la innovación en los modelos de negocio, se constituya en un elemento fundamental. Los Centros de Productividad tienen el objetivo fundamental de promover la productividad y la competitividad para la mejora de la calidad de vida. En este artículo se propone una guía para la formulación de modelos de negocio para Centros de Productividad, con base en varias propuestas de marcos conceptuales; integrado por cuatro elementos: los que están basados en sus roles, los recursos y procesos internos, los recursos y procesos externos y la evaluación.

**Palabras clave:** Modelo de negocio, Innovación, Marco Conceptual, Centro de Productividad.

abstract

**Business models: a proposal for a conceptual framework for productivity centres**

The success of a particular business venture depends on a good business model; nevertheless, the definition of a business model remains vague given the settings in which it is managed and the elements included in it. The success of many companies' business models is due to the inclusion of differentiating elements and the ever increasing rhythm of change in the economy, meaning that innovation becomes a fundamental element in business models. Productivity centres' main objective is to promote productivity and competitiveness for improving the quality of life. Guidelines are proposed in this article for formulating productivity centre business models which have been based on proposed conceptual frameworks incorporating four elements: their roles, internal resources and processes, external resources and processes and evaluation.

**Key words:** Business model, innovation, conceptual framework, productivity centre.

resumo

**Modelos de Negócios: proposta de um quadro conceptual para centros de produtividade.**

O êxito de um negócio depende de um bom modelo de negócios, embora a definição de "modelo de negócios" ainda é muito pobre em razão dos âmbitos onde se desenvolve e os elementos que inclui. Em muitas empresas o êxito do seu modelo de negócios decorre da inclusão de elementos diferenciados e o ritmo em aumento da transformação econômica, o que provoca que a inovação nos modelos de negócios seja um elemento fundamental. Os Centros de Produtividade tem o objetivo principal de promover a produção e a concorrência para melhorar a qualidade de vida. Neste artigo propõe-se um guia para modelos de negócios, destinado a Centros de Produtividade, baseado em várias propostas de quadros conceptuais; compõe-se de quatro elementos: aqueles que basciam-se nos seus âmbitos de trabalho, os recursos e processos internos, os recursos e processos externos e a avaliação.

**Palavras chave:** Modelo de Negócios, Inovação, Quadro Conceptual, Centro de Produtividade.

Recibido: noviembre de 2010/ Aprobado: mayo de 2011

**CORREO IMPRESO:** Facultad de Ciencias Económicas, Edificio 311, oficina de asistencia de profesores (tercer piso), Universidad Nacional de Colombia, Cra. 30, No. 45-03, Bogotá, D.C., Colombia

Palacios Preciado, Mariana y Duque Oliva, Edison Jair. 2011. Modelos de negocio: propuesta de un marco conceptual para centros de productividad. *Administración & Desarrollo* 39 (53): 23-34.

# Modelos de negocio: propuesta de un marco conceptual para centros de productividad

MARIANA PALACIOS PRECIADO\*  
EDISON JAIR DUQUE OLIVA\*\*

## 1. Introducción

Son numerosos los factores que determinan el éxito de un negocio. En el intento por dar respuesta a los requerimientos de clientes cada vez más exigentes las empresas se encuentran en constantes cambios; en este contexto toma importancia el concepto de modelo de negocio, cuya popularidad e importancia ha aumentado pasando de tener 107.000 referencias en mayo de 2002 en Google, a más de 602 millones en junio de 2006. Los entornos cambiantes, las tecnologías de la información e internet han sido factores importantes para su popularización (Jansen et al., 2007). Gran parte de la investigación acerca de modelo de negocio se ha orientado al comercio electrónico (Hedman y Kalling, 2003).

El modelo de negocio es mejor indicador del comportamiento financiero que las clasificaciones industriales (Weill et al., 2005). Un enfoque integrado de la investigación sobre modelos de negocios representa una oportunidad para desbloquear los procesos empresariales, explicar y predecir los resultados empresariales (George y Bock, 2011). Los modelos de negocio, incluso pueden ser patentados (Rappa, 2002). La estrategia, fue la piedra angular de la competitividad en las tres décadas pasadas, pero en el futuro, la búsqueda de la ventaja competitiva puede comenzar con el modelo de negocio (Casadesus-Masanell, 2004).

No hay una definición generalmente aceptada acerca de modelo de negocio, este término aun es vago, se utiliza erróneamente y al azar entre los administradores y sus componentes aun no están claros (Tikkanen et al., 2005; Casadesus-Masanell y Ricart, 2010;

\* Candidata a magíster de la Universidad Nacional de Colombia.

CORREO-E: marianapalaciosp@gmail.com

\*\* Ph.D (c) en Marketing. Profesor Asociado. Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de Colombia.

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

Al-Debei et al., 2008; Hedman y Kalling, 2003). Muchas compañías olvidan que los modelos de negocio son perecederos (Govindarajan y Trimble, 2011), la innovación en los modelos de negocio es un factor crítico para el éxito, en el actual ambiente complejo y cambiante, la supervivencia de una empresa depende de su capacidad de adaptación (Giesen et al., 2010; Morris, 2009). Los modelos de negocio, nuevos e innovadores pueden ser exitosos independientemente de la edad de la empresa, la industria y la ubicación (Giesen et al., 2010). El gran interés actual por la innovación en los modelos de negocio se puede explicar por el ritmo de cambio del mundo actual, la competencia interindustrial y la oferta de mejores experiencias para los consumidores (McGrath, 2011).

Los centros de productividad son instituciones creadas en todo el mundo con el objetivo fundamental de promover la productividad y la competitividad para la mejora de la calidad de vida de la sociedad. La literatura acerca de marcos conceptuales de modelos de negocio en estas empresas de servicios es limitada.

Así, el principal objetivo del presente artículo es el de presentar una propuesta de guía para la formulación de modelos de negocio para centros de productividad a partir de una revisión bibliográfica y la propia experiencia de los autores trabajando en el Centro Regional de Productividad e Innovación de Boyacá (CREPIB).

El presente documento consta de las siguientes partes: Introducción, marco teórico donde se presentan las principales definiciones del concepto de modelo de negocio, la importancia de la innovación en los modelos de negocio y la revisión de marcos conceptuales que constituyen el marco teórico en el que se sustenta la tercera parte, en la cual se desarrolla una propuesta para la construcción de un marco conceptual de modelos de negocio aplicable a Centros de Productividad.

## 2. Marco teórico

### 2.1. Concepto de modelo de negocio

El concepto de modelo de negocio contiene diferentes fuentes de ideas y la profundidad de cada concepto difiere del campo en el que se aplique. Es usado en áreas como la teoría tradicional de estrategia, la administración general, la literatura

de la administración en información e innovación y literatura de e-business (Jansen et al., 2007). Los conceptos que fundamentan la definición de modelo de negocio son atribuibles a Peter Drucker, quien introduce el concepto de “estrategia” al mundo de los negocios, cuando esta palabra pertenecía exclusivamente al ámbito militar (Drucker, 1954, 1979, 1994). La estrategia en el ámbito empresarial se refiere al desempeño de la empresa en un entorno competitivo (Porter, 1991).

Existe diferencia entre la definición de modelo de negocio y estrategia. El modelo de negocio, se relaciona con la forma en la que un negocio hace dinero, entrega valor a los clientes; hace referencia a la lógica de la compañía, es estático, no reflexivo, no es una descripción de la receta para el cambio y se centra en la oportunidad. Mientras que la estrategia contiene el factor diferenciador, complementa el modelo negocio, le ayuda a tener éxito; es dinámica, reflexiva, se centra en la competencia del medio y es el plan para crear una posición única y valiosa, su función es dar un sentido y dirección para el desarrollo del modelo de negocio; no se centra en algún aspecto en particular, sino en la totalidad constituida por los componentes del modelo de negocio (Hambrick y Fredrickson, 2001; Magretta, 2002; Tikkanen et al., 2005; Morris et al., 2005, George y Bock, 2011; Casadesus-Masanell y Ricart, 2011; Wikström et al., 2010).

Jansen et al. (2007), con base en Gordijn et al. (2005), dividen la evolución de la investigación en modelos de negocio en cinco fases. En la primera fase se brindaron definiciones y clasificaciones, proponiendo un número finito de tipos de modelos de negocio. En la segunda fase se empezaron a proponer elementos pertenecientes a los modelos de negocio, sólo mencionando los componentes, en la tercera, se describieron en detalle estos componentes, en la cuarta, se entiende el modelo de negocio como una construcción de bloques relacionados, permitiendo un número infinito de modelos de negocio y en la quinta son puestos en práctica en las organizaciones.

George y Bock (2011), señalan las deficiencias en el desarrollo de un marco alrededor del concepto de modelo de negocio, conducen a investigaciones fragmentadas. Este término ha tenido mayor importancia a partir de la década de los noventa, en especial gracias a internet y su influencia en el comercio (Demil y Lecocq, 2009). Varios autores han investigado acerca de los modelos de negocio

y para tal fin, brindan sus propias definiciones. A partir de la década de los noventa, se evidencia una preocupación constante por la definición de modelo

de negocio, medido por la amplia publicación de artículos al respecto. Se relacionan las definiciones más destacadas y las más recientes (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Definiciones por autores modelo de negocio**

Autor	Definición
Brandenburger y Stuart, 1996	Un modelo de negocio está orientado a la creación de valor total para todas las partes implicadas. Sienta las bases para capturar valor por la empresa focal, al codefinir (junto con los productos y servicios de la empresa) el tamaño total de "la torta", o el valor total creado en las transacciones, que se puede considerar como el límite superior para la captura de valor de la empresa.
Timmers, 1998, p.4	"Un modelo de negocio es una arquitectura de productos, servicios y flujos de información incluyendo una descripción de varios actores del negocio y sus roles, una descripción de los beneficios potenciales de diferentes actores del negocio y la descripción de las fuentes de ingreso".
Linder y Cantrell, 2000, p.1-2	"La lógica central de la organización para crear valor. El modelo de negocios para una empresa orientada a los beneficios explica, cómo esta hace dinero".
Chesbrough y Rosenbloom, 2001	Un modelo de negocio consiste en articular la proposición de valor; identificar un segmento de mercado; definir la estructura de la cadena de valor; estimar la estructura de costes y el potencial de beneficios; describir la posición de la empresa en la red de valor y formular la estrategia competitiva.
Petrovic et al., 2001, p.2	"Un modelo de negocio describe la lógica de un 'sistema de negocios' para crear valor que esté por debajo del proceso actual".
Magretta, 2002, p.4	"Un modelo de negocio cuenta una historia lógica que explica quiénes son sus clientes, qué valoran, y cómo va a hacer dinero al darles ese valor".
Rajala y Westerlund, 2005,p.3	"La manera de crear valor para los clientes y la manera en que el negocio convierte las oportunidades de mercado en beneficio a través de grupos de actores, actividades y colaboraciones".
Andersson et al., 2006,p.1-2	"Los modelos de negocios se crean con el fin de dejar claro quiénes son los actores empresariales que se encuentran en un caso de negocio y cómo son sus relaciones explícitas. Las relaciones en un modelo de negocio se formulan en términos de valores intercambiados entre los actores".
Baden-Fuller et al., 2008	El modelo de negocio es la lógica de la empresa, la manera en que crea y captura valor para su grupo de interés.
Al-Debei et al., 2008	El modelo de negocio es una representación abstracta de una organización, de todos los acuerdos básicos interrelacionados, diseñados y desarrollados por una organización en la actualidad y en el futuro, así como todos los productos básicos y/o servicios que ofrece la organización, o va a ofrecer, sobre la base de estos acuerdos que se necesitan para alcanzar sus metas y objetivos estratégicos.
Zott y Amit, 2009, p.110	"Forma en que una empresa "hace negocios" con sus clientes, socios y proveedores; es decir, se trata del sistema de actividades específicas que la empresa focal o sus socios llevan a cabo para satisfacer las necesidades percibidas en el mercado; cómo esas actividades están relacionadas entre sí, y quién lleva a cabo esas actividades".
Demil y Lecocq, 2009, p.87	"Combinación de recursos y competencias, organización de las actividades, y proposición de valor, introducimos la dinámica mostrando cómo distintos cambios deseados o emergentes alteran de forma positiva o negativa su consistencia".
Salas, 2009, p.122	"Unidad de análisis que da forma a una manera genuina e innovadora de conseguir atraer la confianza de los clientes, generar ingresos con los que cubrir los costes y mantenerse viables en el mercado".
Ricart, 2009, p.14	"Un modelo de negocio consiste en el conjunto de elecciones hechas por la empresa y el conjunto de consecuencias que se derivan de dichas elecciones".
Osterwalder y Pigneur, 2009, p.14	"Un modelo de negocio describe la lógica de cómo una organización crea, entrega, y captura valor".
Svejenova et al., 2010, p.409	"Conjunto de actividades, organización y recursos estratégicos que transforman la orientación establecida por la empresa en una proposición de valor distintiva, permitiendo a la misma crear y capturar valor".
Wikström et al., 2010	El modelo de negocio se utiliza para describir o diseñar las actividades que necesita o busca la organización, para crear valor para los consumidores y otras partes interesadas en el entorno.
Casadesus-Masanell y Ricart, 2010	Un modelo de negocio consiste en un conjunto de elecciones y un conjunto de consecuencias derivadas de dichas elecciones. Hay tres tipos de elecciones: recursos, políticas, y la gestión de activos y políticas. Las consecuencias, pueden ser clasificadas como flexibles o rígidas. (intrínsecamente dinámica).
George y Bock, 2011	Diseño de la estructura organizacional que representa una oportunidad comercial.

Fuente: Elaboración propia.

Shafer et al., (2005) identifican cuatro categorías comunes en todas las definiciones: elecciones estratégicas, creación de valor, captura de valor y red de valor. En definitiva, un modelo de negocio debe incluir las elecciones estratégicas, muchas veces

asociadas a una red de organizaciones que colaboran, que explican la creación y captura de valor.

Al-Debei et al., (2008), realizan una organización de las definiciones de modelo de negocio, afirmando

que los diversos conceptos giran alrededor de seis bases fundamentales: propuesta de valor, fuentes de ingresos, arquitectura de la organización, estrategia de la organización, lógica del negocio y operaciones de colaboración.

George y Bock (2011), por su parte, clasifican la descripción y la reflexión del concepto de modelo de negocio en seis grandes puntos de vista: el modelo de negocio como diseño organizacional basado en la configuración de las características de la empresa; la visión basada en recursos, es decir, la estructura organizacional codeterminada y en evolución conjunta con los activos de la firma y/o las actividades principales; el tercer punto de vista lo constituye una historia subjetiva y descriptiva de la lógica de los determinantes, clave de los resultados de la organización o modelo de negocio como narrativa organizacional. El cuarto punto de vista, se relaciona con la concepción del modelo de negocio como una forma de innovación, es decir, la configuración de procesos vinculados a la evolución o a la aplicación de la tecnología de la empresa. El quinto es el punto de vista del modelo de negocio como un facilitador de oportunidades, es decir, la promulgación y aplicación en un ámbito de oportunidades.

La definición más rigurosa y atractiva (George y Bock, 2011), refiere al modelo de negocio como una estructura transactiva, según la cual el comportamiento de la empresa está en función de las características de su respectivo modelo. Kujala et al., (2010), también identifican seis elementos clave en la conceptualización de modelos de negocio: clientes, proposición de valor para el cliente, estrategia competitiva, posición en la cadena de valor, organización interna del proveedor y capacidades clave y, lógica de generación de ingresos.

Ricart (2009), establece nueve elementos de un modelo de negocio: proposición de valor, cliente objetivo, canal de distribución, relaciones, configuración de la cadena de valor, competencias esenciales, red de socios, estructura de costes y modelo de ingresos. Además, afirma que un elemento fundamental de los modelos de negocio son las elecciones de la dirección sobre “cómo operar en esta organización”, que traen consecuencias, e identifican la lógica de la empresa.

## 2.2. Innovación en Modelos de negocio

La presión de la apertura de los mercados del mundo obliga a las empresas a crear novedades

en sus estructuras, a partir de la modificación o creación de modelos de negocio. Según el Institute Business Value's IBM, las empresas están adaptando sus modelos de negocio, el 98% de las empresas afirman estar implementando grandes innovaciones para intentar ser más competitivas y exitosas.

La diferencia entre empresas exitosas y no exitosas depende de numerosos factores, pero en muchas ocasiones depende del cambio en el mercado, en la economía, en el producto o servicio; lo cual lleva a un cambio en la experiencia del consumidor y en sus percepciones y actitudes. Esto señala, que la supervivencia de una compañía depende de su capacidad de adaptación (Morris, 2009) La innovación se refiere a un atributo, un proceso o un resultado, no todo lo nuevo califica como innovación, esta por definición crea ventajas competitivas.

Para Sosna et al. (2009), es necesario que las empresas alteren sus modelos de negocio a medida que se desarrollan. Existen dos situaciones particulares en las que se hace necesario un nuevo modelo de negocio, la primera se da en el inicio de la actividad empresarial, dado que son imperfectos, hay que ir adaptándolos hasta encontrar la efectividad esperada. La segunda, es cuando una empresa ya establecida descubre que necesita un cambio por dificultades de creación y captura de valor.

Para Zott y Amit (2009), la innovación en el modelo de negocio, representa una oportunidad de aumentar ingresos con rendimientos sostenibles, se puede convertir en una herramienta competitiva y es importante para optimizar actividades individuales (como la producción) la implementación de un pensamiento sistémico y holístico. Según los autores, los directivos pueden innovar en los tres elementos del diseño del modelo de negocio: contenido, estructura y forma de gestión.

Los modelos de negocio no se pueden considerar estáticos en el tiempo, se deben cambiar y modificar, son dinámicos, más no estáticos. Demil y Lecocq (2009), realizan una crítica del carácter estático del concepto de modelo de negocio, a partir del análisis de dos puntos de vista, uno estático relacionado con la necesidad de coherencia entre los diferentes componentes de un modelo de negocio y un punto de vista dinámico relacionado con la necesidad de pensar en la evolución de un modelo de negocio.

Estos autores, ven el modelo de negocio como una combinación de tres elementos (RCOV): Recursos y competencias (RC), Organización (O) y Proposición de valor (V).

Sandulli y Chesbrough (2009) hacen un análisis de los modelos de negocio abiertos vs los cerrados. En su análisis sostienen que una empresa que posee un modelo abierto es una empresa que está dispuesta al cambio, que genera más valor y por ende más innovación, mientras que las de modelo cerrado se encuentran con grandes dificultades para ir más allá de las fronteras de los recursos físicos que poseen. La innovación y la continua adaptación de los modelos de negocio también permite contrarrestar los efectos de la competencia (Vives y Svejnova, 2009).

Girotra y Netessine (2011), introducen el riesgo al análisis de la innovación en los modelos de negocio. Según los autores, la literatura sobre innovación en modelos de negocio ha pasado por alto el lugar del riesgo en la cadena de valor asociada a la creación, suministro y consumo de bienes y servicios. Afirman, que la innovación impulsada por el riesgo se puede abordar de manera sistémica y con pocos gastos, prestando atención a la valoración del riesgo. Por tanto preconizan cambiar el enfoque de la mejora de los productos y servicios a la forma en cómo la empresa, los proveedores y los clientes gestionan el riesgo de la empresa. A menudo, la disminución del riesgo del modelo de negocio se logra retrasando el compromiso de producción, transfiriendo el riesgo a terceros o mejorando la calidad de la información.

La innovación en modelos de negocio se trata de que los gerentes se concentren, en vez de, en su producto o servicio, en las relaciones con sus clientes. No es una coincidencia que los modelos de negocio ganadores son aquellos en los que se manejan relaciones con los clientes mediante la creación de experiencias atractivas para ellos (Morris, 2009).

La innovación en modelos de negocio también se puede relacionar con los segmentos de mercados grandes e inexplorados. Mutis y Ricart (2008), sugieren que los mercados se distribuyen en una pirámide, donde la cúspide identifica a las personas con mayor poder adquisitivo, mientras que la base de la pirámide (BDP) corresponde al segmento de mercado más abundante, pero con un alto nivel de pobreza. Sugieren que existen una

gran “inconsistencia estratégica” al no atender este segmento. Este mercado abundante puede ser aprovechado diseñando productos y estrategias innovadoras, para acceder a amplios márgenes de rentabilidad a la vez que contribuye con el desarrollo social y sostenible del país.

Giensen et al., (2010), proponen dos preguntas para ayudar a las empresas a desarrollar su estrategia y el enfoque de transformación: ¿En qué condiciones las empresas deben adaptar su modelo de negocio? ¿Qué capacidades y características soportarán el diseño y la ejecución de una innovación exitosa de modelo de negocio? Los autores proponen tres (A) críticas para el diseño y ejecución exitosa de una innovación en el modelo de negocio: **alineado** con el valor del cliente, **analítico** y **adaptable**.

No obstante, para autores como George y Bock, (2011), la innovación no es un elemento fundamental del modelo de negocio, lo cual no quiere decir que estos no puedan ser innovadores o que esta no juegue un papel dentro de la formulación o cambio de un modelo de negocio. Ciertos tipos de modelos de negocio se centran en la innovación y la novedad, mientras que los modelos con ofertas bien estructuradas y bajo grado de complejidad se pueden enfocar en la eficiencia: productividad, velocidad y fiabilidad (Wikström et al., 2010).

### 2.3. Diseño del Modelo de negocio

Existe una clara diferencia (aunque a menudo pasada por alto) entre el diseño del modelo de negocio y la implementación del modelo de negocio (Sosna et al., 2009). Hay varias propuestas para diseñar un modelo de negocio. Sin embargo, la mayoría de las propuestas giran alrededor del planteamiento de una serie de preguntas, cuyas respuestas articuladas brindan una imagen del modelo de negocios de una compañía. Magretta (2002), afirma que el desarrollo de un nuevo modelo de negocio, o la evaluación de uno existente encaminado a su mejora, se puede llevar a cabo a partir de tres preguntas: ¿A quién va a servir? ¿Qué va a ofrecer? Y ¿Cómo lo va a organizar?

De igual manera, para Zott & Amit (2009) las preguntas que los directivos necesitan plantearse para la innovación del modelo de negocio, son las siguientes: ¿Cuál es el objetivo del nuevo modelo de negocio? ¿Qué nuevas actividades son necesarias para satisfacer las necesidades percibidas? ¿Cómo podrían esas actividades estar relacionadas entre sí

de formas novedosas? ¿Quién debería realizar cada una de las actividades que forman parte del modelo de negocio (por ejemplo, la empresa focal o un socio), y qué disposiciones novedosas en materia de gestión podrían habilitar esa estructura? ¿Cómo se crea el valor a través del nuevo modelo de negocio para cada una de las partes involucradas? y ¿Qué modelo de ingresos de la empresa focal permitirá a la compañía apropiarse de parte del valor creado a partir del nuevo modelo de negocio?

Vives y Svejenova (2009) determinan las preguntas claves para la definición de un modelo de negocio así: ¿Cuál es la necesidad y comportamiento del cliente y por lo tanto, cómo va a definir su mercado? ¿Qué va a ofrecer, a qué precio, y cómo esta oferta es diferencial frente a otras existentes en el mercado? ¿Cómo lo va a organizar? ¿Cómo va a ganar dinero? Y ¿Cómo va a ser sostenible?

Para Osterwalder y Pigneur (2009), la mejor forma de describir un modelo de negocio, es a través, de nueve bloques básicos: Segmento de mercado, Proposición de valor, Canales, Relaciones con los clientes, Flujos de ingresos, Recursos clave, Actividades clave, Asociaciones clave y Estructura de costos. Giesen et al., (2010), relacionan cuatro elementos de un modelo de negocio: ¿Qué valor se entrega a los clientes? ¿Cómo se entrega el valor? ¿Cómo se generan ingresos? (Modelo de fijación de precios y formas de monetización) y ¿Cómo se posiciona la empresa en la industria?

Para la construcción del modelo de negocio se pueden seguir tres pasos (Okkonen & Suhonen, 2010). El paso uno consiste en determinar los objetivos del negocio y las ganancias esperadas, el paso dos es diseñar la arquitectura del producto o servicio y el paso tres es la construcción de la lógica de ingresos.

El marco conceptual propuesto por Wikström et al., (2010), agrupa en seis categorías los elementos del modelo de negocio: proposición de valor, organización y estructura de la entidad, naturaleza de la innovación y mecanismos de crecimiento; distinción de la competencia, participación de los clientes y finalmente contexto relacional y mecanismos de colaboración.

Eyring et al., (2011), consideran que la construcción de un modelo de negocio debe integrar cuatro elementos: la propuesta de valor al cliente (CVP), la fórmula de lucro, los procesos clave, y los recursos clave. Un modelo de negocio puede competir

con diferenciación o con precio. El desarrollo de nuevos modelos de negocio comienza siempre con la elaboración de una nueva CVP. Los modelos diseñados para competir con base en la diferenciación deben establecer los recursos y procesos necesarios para entregar la CVP y el costo que determina el precio requerido en la fórmula de lucro. Mientras que los modelos diseñados para competir con precio, proceden en sentido contrario, se establece primero el precio de oferta, luego la estructura de costos, y, finalmente, los procesos y los recursos necesarios. Para identificar necesidades no satisfechas se debe estudiar qué está haciendo el consumidor con el producto, investigar un amplio rango de sustitutos y buscar explicaciones para el comportamiento de los consumidores tratando de descubrir en qué no están satisfechos (Eyring et al., 2011).

Casadesus-Masanell & Ricart (2010), realizan tres recomendaciones acerca de cómo las empresas pueden reconfigurar sus modelos de negocio. En primer lugar identificar y fomentar los círculos virtuosos en su modelo de negocio que permitirá a su organización crear y capturar valor, anticipándose a los cambios. Segundo, identificar y corregir los círculos viciosos, los dos principales son los generados por inconsistencias modelo de negocio, y los que podría llegar a ser virtuosos si se acompaña de adecuadas opciones complementarias. Y finalmente, tener en cuenta que los modelos de negocios actúan en interacción con los de otras empresas, lo cual se puede manejar de tres formas, reconfigurar su modelo de negocio para agregar valor en “espacios abiertos”, donde hay poca interacción negativa con otros actores de la industria; crear interacciones positivas, complementarias cuando sea posible, y reducir las interacciones negativas o neutralizar a través de decisiones tácticas.

La construcción de un marco conceptual de modelo de negocio en empresas de servicios, es aún incipiente. No obstante, Halme et al., (2007), ofrecen una propuesta de marco conceptual que consta de cuatro preguntas para sondear la viabilidad comercial de un servicio: ¿Qué beneficios pueden obtener los clientes del servicio comparándolo con otras formas de satisfacer su necesidad? ¿Cuál es la ventaja competitiva del servicio? ¿Qué capacidades tiene el proveedor del servicio? ¿Cómo se financia el servicio?

Casadesus-Masanell y Ricart (2010, 2011), plantean algunos elementos para la evaluación de modelos de

negocio. En términos generales, un buen modelo de negocio es el que permite a la empresa alcanzar sus objetivos de manera sostenible. Los objetivos posibles incluyen (pero no están limitados a) la maximización del beneficio y un mejor ambiente, o un lugar agradable para trabajar. Según Glaser (1978), la validez de la construcción del modelo de negocio se discute en términos de su integración (coherencia lógica), el poder explicativo relativo y relevancia.

El éxito o el fracaso de un modelo de negocio, depende en gran medida de la forma en que interactúa con otros modelos del mismo sector. El error consiste en que muchas veces las compañías construyen su modelo de negocio sin pensar en la competencia. La evaluación de los modelos en forma aislada lleva a una apreciación equivocada de sus fortalezas y debilidades y por tanto a malas decisiones (Casadesus-Masanell y Ricart, 2011).

Según los autores, la evaluación de un modelo de negocio se puede realizar en primer lugar en aislamiento, realizando un análisis de cuatro elementos: alineación con los objetivos de la empresa, refuerzo y complemento de unas elecciones y otras, virtuosismo es decir, la versión dinámica del refuerzo y robustez; la habilidad del modelo de sostenerse en el tiempo. Cuando se analiza el modelo de negocio en interacción se debe tener en cuenta la interacción táctica; lo que afecta a las organizaciones dentro de los límites fijados por su modelo de negocio y la interacción estratégica; la forma en que las reconfiguraciones del modelo de negocio de una firma afecta el de otra (Casadesus-Masanell y Ricart, 2011).

### 3. Desarrollo teórico y reflexiones

La promoción de la productividad y la competitividad para la mejora de la calidad de vida, ha sido el objetivo fundamental de los Centros de Productividad (CP) en el mundo, no obstante, los papeles particulares de este tipo de centros varían dependiendo de factores como las políticas de las agencias de financiación, las necesidades de los clientes, las etapas del desarrollo económico, de los ambientes culturales y sociales y de la calidad de su liderazgo.

La caracterización de los Centros Regionales se realiza con base en el documento preparado por la Red Colombiana de Centros de Productividad (2009) para el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – Colciencias. Las

actividades más importantes de los CP en el mundo, son fomentar el cambio actitudinal y reconocimiento para la mejora de la productividad, mejorar la capacidad de desempeño de las empresas, promover las iniciativas de productividad por medio del trabajo en red entre instituciones educativas y empresas y asesorar en políticas económicas y de negocios.

A nivel mundial, los programas de los CP giran alrededor del apoyo a la formación y consolidación de clúster y redes empresariales a nivel regional, programas de entrenamiento, con énfasis en adquisición de nuevas capacidades gerenciales, difusión de información, asistencia técnica especializada en tecnologías blandas de gestión, campañas de concientización pública, desarrollo de materiales de entrenamiento y metodologías relevantes, creación de centros de documentación, medición de productividad, análisis y recomendaciones de política, apoyo para el fortalecimiento de las capacidades empresariales de innovación y competitividad; entre otras.

Las principales fuentes de financiación de estos centros son las siguientes: recursos públicos destinados al pago de su personal, recursos públicos para la ejecución de un plan de trabajo que es presentado, aprobado y monitoreado por el aportante; otro porcentaje proviene de su propia gestión, a través de la venta de su portafolio y otro a fondos concursables para el desarrollo de proyectos. Según la Corporación Andina de Fomento (CAF) (2006), los centros de los diferentes países tienen distintas aportaciones público-privadas según el modelo de financiación con que se crearon, y según la evolución de aportes públicos. Pueden tener financiación pública no competitiva (los que se puede considerar un subsidio, o convocatoria específica que se convoca bien anualmente o como un programa plurianual), financiación pública competitiva, contratos con entidades públicas y contratos con entidades privadas.

En Colombia, los Centros Regionales de Productividad (CRP) fueron creados por Colciencias, como una de las instituciones que integran el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI), para tratar de operativizar la política nacional en las regiones con la misión de “servir como entes articuladores de la voluntad política de la institucionalidad territorial, la oferta y la demanda científica y tecnológica desde las esferas productivas e institucionales a nivel regional, como elemento dinamizador de la competitividad para su desarrollo

económico y social”. (Red Colombiana de Centros de Productividad, 2009, p.3).

Los CRP identifican, formulan, gestionan, ejecutan y hacen seguimiento a proyectos encaminados a incrementar la productividad y la generación de valor agregado a través de la innovación; divulgan regionalmente las líneas de fomento, las convocatorias y los incentivos a la innovación otorgados por Colciencias y promueven la participación de los sectores productivos en los mismos.

Para la CAF (2006), la función que debe cumplir un CRP por definición, es la de fomentar la incorporación y el uso de las tecnologías por parte de las empresas, como una vía hacia la mejora de la productividad de las mismas, y en este sentido los CRP tratan de emparejar las necesidades tecnológicas de las empresas de la región a la que pertenecen con la oferta tecnológica existente en dicha región. En esencia, los CRP deben conocer a fondo las tecnologías y los agentes tecnológicos presentes en su zona de influencia para que las empresas mejoren sus niveles de productividad y competitividad, y para ello se basan principalmente en la gestión de estas cuatro disciplinas: Tecnología, Gestión Empresarial, Innovación, y Calidad.

En cuanto a la actuación futura de los Centros de Productividad y con base en su proceso de evolución, la Red Colombiana de Centros de Productividad (2009), afirma que se espera que se fijen políticas macro, a partir de la participación de sectores sociales amplios y variados; del mismo modo, tendrán una participación amplia de diversos grupos, con énfasis en temas sociales y globales, con metas a largo plazo para el crecimiento sostenido de la productividad. Las operaciones se estructuran alrededor de las necesidades de los clientes. Los gerentes actúan como facilitadores de expertos y técnicos. Se fortalece el trabajo en red con otras organizaciones.

Dentro de las fortalezas identificadas por el estudio de la CAF (2006), se encuentra la buena capacidad de transferir resultados al sector según sus posibilidades de aprovechar recursos externos mediante alianzas, recursos humanos eficaces, buen

conocimiento de las necesidades de las empresas de su región, asentamiento creciente en la región y buen posicionamiento en algunas regiones. No obstante sus debilidades se centran en la falta de recursos humanos y de infraestructura, la excesiva dependencia por parte de algunos CRP de los vaivenes de la economía privada, debilidad financiera, indefinición de su función específica, escasa dinamización regional y fuerte dedicación a la consultoría y la capacitación, en competencia con universidades, Centros de Desarrollo Tecnológico, incubadoras, consultores privados.

Dentro de las oportunidades de mejora de los CRP, se encuentra la toma de conciencia de su principal labor orientada al desarrollo regional y replantear su planificación estratégica, estableciendo su propia hoja de ruta, potenciando la colaboración entre centros, adquiriendo un papel protagonista y asegurando su sostenibilidad. Los servicios clave de los centros son: asesoría y consultoría empresarial, acciones para crear y fortalecer redes institucionales, estrategia tecnológica y gestión de la innovación, implantación de tecnologías de gestión y contribución con la coordinación de los actores del Sistema Regional y medición de la productividad (Corporación Andina de Fomento, 2006).

No obstante, una de las principales preocupaciones es la sostenibilidad de estos centros. La opinión es que la proporción fondos públicos/privados debe estar en función de su tamaño. Así, los de menor tamaño opinan que la aportación de fondos públicos ha de ser superior (60 al 70%), contrariamente el CNP opina que la proporción debería ser la inversa. Todos los CRP están de acuerdo en que por su naturaleza jurídica y sobre todo por la misión que tienen, es decir, fomento de la productividad regional, sus actividades deberían estar exentas del mayor número posible de tributaciones (Corporación Andina de Fomento, 2006).

De acuerdo a lo anterior, se identificaron características propias de los modelos de negocio para Centros de productividad que se resumen en la siguiente propuesta de guía para la formulación de un modelo de negocio en Centros de Productividad:



**Cuadro 2. Guía para la formulación de un modelo de negocio para Centros de Productividad**

Elementos	Características a considerar	Autores
¿Cuál es el objetivo?	El objetivo de los CRP está dado por definición: "promoción de la productividad y la competitividad para la mejora de la calidad de vida".	Okkonen y Suhonen, 2010.
¿Quiénes son los clientes?	Definir y segmentar el mercado con base en las necesidades y comportamiento de los clientes. Un mercado se debe segmentar si sus necesidades son significativamente diferentes, si se llega a ellos a través de diferentes canales de distribución, si se requieren diferentes tipos de relaciones, si tienen rentabilidades muy diferentes y/o si están dispuestos a pagar diferentes precios.	Vives y Svejnova, 2009; Osterwalder y Pigneur, 2009.
¿Cuál es la propuesta de valor?	La propuesta de valor debe resolver problemas o satisfacer necesidades relacionadas con la misión de los centros, teniendo en cuenta los beneficios que pueden obtener los clientes comparándolo con otras formas de satisfacer su necesidad y estableciendo las ventajas del Centro con respecto a las capacidades específicas y activos críticos de otras instituciones que puedan satisfacer la necesidad. Estableciendo un portafolio de servicios.	Osterwalder y Pigneur, 2009; Halme et al., 2007; Wikström et al., 2010.
¿Cuáles son los recursos y procesos necesarios?	Identificar las competencias actuales, entendiendo las capacidades clave y los recursos estratégicos. Examinar los nuevos recursos, competencias, actividades y procesos necesarios, descubriendo relaciones novedosas; examinar quién debe realizar cada actividad, es decir, los medios necesarios para ofrecer y entregar la propuesta de valor (físicos, humanos, intelectuales, financieros). Es decir, diseñar la arquitectura del servicio con base en la disponibilidad y necesidades de recursos.	Halme et al., 2007; Vives y Svejnova, 2009; Amit y Zott, 2009; Osterwalder y Pigneur, 2009; Okkonen y Suhonen, 2010.
¿Cuáles son los costos para entregar esa propuesta de valor?	Identificar el costo de cada uno de los recursos identificados en la arquitectura del servicio.	Osterwalder y Pigneur, 2009.
¿Cómo entrega la propuesta de valor	Una vez definidos los elementos anteriores es necesario determinar los mecanismos que va a generar el centro para entregar la propuesta de valor a sus clientes.	Osterwalder y Pigneur, 2009.
¿Cómo genera ingresos y/o cuáles son sus fuentes de financiación?	El costo determina los precios requeridos para los ingresos y ganancias esperadas. Establecer la forma en la que el Centro puede apropiarse del valor creado. La forma en la cual se financia el servicio, es decir, forma flujos de ingresos con base en la identificación de los servicios por los cuales el cliente está dispuesto a pagar.	Halme et al., 2007; Amit y Zott, 2009; Osterwalder y Pigneur, 2009; Eyring et al., 2011).
¿Cómo puede ser sostenible?	Uno de los puntos álgidos en cuanto al modelo de negocio de un CP es su sostenibilidad, la cual se puede basar en porcentajes preestablecidos de distintos tipos de financiamiento que puedan tener sostenibilidad en el tiempo. Una combinación de recursos públicos, recursos provenientes de convocatorias y fondos de la venta de un portafolio propio, puede brindar sostenibilidad a un centro.	Vives y Svejnova, 2009.
¿Cómo se pueden generar relaciones con los clientes?	Otro punto importante en el éxito de un modelo de negocio es el establecimiento y mantenimiento de relaciones con los clientes, logrando la participación de los clientes, en un contexto relacional y con mecanismos de colaboración.	Osterwalder y Pigneur, 2009; Wikström et al., 2010.
¿Con cuáles otros modelos de negocio interactúa?	Crear interacciones positivas, complementarias cuando sea posible y reducir las interacciones negativas o neutralizar a través de decisiones tácticas.	Casadesus-Masanell y Ricart, 2010.
¿Qué alianzas estratégicas puede realizar el centro?	Establecer aquellas alianzas estratégicas que le permitan al centro optimizar su funcionamiento.	Osterwalder y Pigneur, 2009
Evaluación	Una vez formulado el modelo se deben detectar los círculos viciosos o virtuosos, identificando la coherencia lógica, el poder explicativo relativo y la relevancia. Además, se deben responder las siguientes preguntas: ¿Está alineado con los objetivos de la compañía? ¿Se refuerza a sí mismo? ¿Es robusto? ¿Pueden los competidores imitar el modelo de negocio? ¿Pueden los consumidores capturar el valor creado? ¿Existe rigidez para el cambio de proveedor? ¿Existe lealtad en los clientes? ¿Hay barreras de entrada para otros oferentes?	Casadesus-Masanell y Ricart, 2010, 2011; McGrath, 2011; Glasser, 1978.

Fuente: Elaboración propia.

De este modo, los elementos identificados podrían agruparse en cuatro categorías. Como se muestra en el cuadro 3. La primera se relaciona con el rol específico para el que fueron creados los centros de productividad, que otorgan cierta rigidez a los tres primeros elementos de su modelo de negocio. Los

recursos y procesos necesarios se pueden clasificar en internos y externos; los internos son sobre los cuales el centro tiene una mayor influencia y finalmente, la evaluación necesaria para detectar si se trata de un buen modelo de negocio.

**Cuadro 3. Categorías de la propuesta de los elementos del modelo de negocio propuesto para los CRP**

Elementos basados en su rol	¿Cuál es el objetivo?
¿Quiénes son los clientes?	¿Cuál es la propuesta de valor? Recursos y procesos internos
¿Cuáles son los recursos y procesos necesarios?	¿Cuáles son los costos para entregar esa propuesta de valor?
¿Cómo entrega la propuesta de valor?	¿Cómo genera ingresos y/o cuáles son sus fuentes de financiación?
¿Cómo puede ser sostenible? Recursos y procesos externos	¿Cómo se pueden generar relaciones con los clientes?
¿Con cuáles otros modelos de negocio interactúan?	¿Qué alianzas estratégicas puede realizar el centro?
Evaluación	Evaluación

Fuente: Elaboración propia.

### 3.1. Reflexiones finales

Si bien es cierto que se ha avanzado en términos prácticos y académicos en torno a la importancia del concepto, existen diferencias significativas en cuanto a las definiciones de modelo de negocio, lo cual lleva a concluir que el entendimiento y la aplicación de un marco conceptual aún se encuentran en etapa de construcción. La adopción de un modelo de negocio adecuado puede ser de gran ayuda para el posicionamiento competitivo de una empresa. Como se ha visto, los diferentes autores otorgan el papel principal a diferentes elementos como la creación y apropiación de valor, el aumento de la rentabilidad, pero se puede aproximar que un buen modelo de negocio debe ser una estructura integral, que abarque de forma holística todos los elementos que se han mencionado.

La innovación es un componente fundamental en la construcción de los modelos de negocio actuales, ya que se parte del hecho que sólo generará valor si tiene un elemento diferenciador dentro del mercado.

En la actualidad, se parte del hecho de que además de haber un número infinito de modelos, cada organización se debe preocupar por diseñar su propio modelo de negocio con elementos que le permitan diferenciarse; en la actualidad la preocupación de los autores es ir conduciendo a quienes desean diseñar su propio modelo de negocio por medio de estrategias, de preguntas por el camino que le permita tener una idea clara de qué, a quién, cómo, cuándo, dónde, etc., va a ofrecer sus bienes y servicios.

Finalmente, la presente propuesta sólo constituye una aproximación al establecimiento de un marco conceptual para centros regionales de productividad, la evaluación en la práctica de la presente propuesta permite coadyuvar a la construcción de un marco conceptual para este tipo de instituciones con un nivel general de aceptación. Los elementos deben integrar una alta flexibilidad para adaptación y readaptación con el objetivo de ir cambiando a medida que cambian sus elementos de carácter exógeno; es decir, el modelo de negocio de un centro de productividad no puede ser estático, tiene que estar en constante adaptación, por tanto se podría expresar en forma cíclica.

Algunas propuestas para investigaciones futuras, son: investigar acerca del papel de la innovación en los modelos de negocio, la percepción de los empresarios de este concepto en zonas geográficas específicas y la diferenciación entre modelos de negocio para empresas de bienes y empresas prestadoras de servicios. Evaluar el comportamiento de las empresas con base en distintos elementos del modelo de negocio y la comparación de sus características. Indagar la forma en la que interactúan los diferentes elementos que conforman el modelo de negocio dentro de una empresa o grupo de empresas, para determinar si existen diferentes niveles de valor de los elementos.

## REFERENCIAS

- Al-Debei, M. M., El-Haddadeh, R., & Avison, D. (14th-17th de august de 2008). Defining the Business Model in the New World of Digital Business. Proceedings of the Fourteenth Americas Conference on Information Systems, 1-11.
- Andersson, B., Bergholtz, M., Edirisuriya, A., Ilayperuma, I., Johannesson, P., Grégoire, B., Schmitt, M., Dubois, E., Abels, S., Hahn, A., Gordijn, J., Weigand, H., Wangler, B. 2006. Towards a Reference Ontology for Business Models. International Conference on Conceptual Modeling (ER 2006).
- Baden-Fuller, C., MacMillan, I., Demil, B. and Lecocq, X. 2008. "Special issue call for papers:business models", Long Range Planning.
- Brandenburger, A. M. y Stuart, H. 1996. Value-based Business Strategy. J. Econom. & Management Strategy, 5(1), 5-25.
- Casadesus-Masanell, R. (2004). Dinámica competitiva y modelos de negocio. *Universia Business Review* (04), 8-17.
- Casadesus-Masanell, R., & Ricart, J. (January-February de 2011). How to Design A Winning Business Model. *Harvard Business Review*, 100-107.
- Casadesus-Masanell, R., & Ricart, J. E. (2010). Competitiveness: business model reconfiguration for innovation and internationalization. *Management Research: The Journal of the Iberoamerican Academy of Management*, 8 (2), 123-149.
- Chesbrough, H. & Rosenbloom, R.S. 2002. The role of the business model in capturing value from innovation: Evidence from Xerox Corporation's technology spin-off companies. *Industrial and Corporate Change*, 11(3), 529-555.
- Corporación Andina de Fomento. 2006. Programa Nacional de Consolidación de los Centros de Desarrollo Tecnológico y los Centros de Productividad.
- Demil, B., & Lecocq, X. 2009. Evolución de modelos de negocio: Hacia una visión de la estrategia en términos de coherencia dinámica. *Universia Business Review* (23), 86-107.
- Drucker, P. 1954. The practice of management. Harper and Row Publishers.
- \_\_\_\_\_. 1979. The practice of management. Pan Books.
- \_\_\_\_\_. 1994. The theory of the business. *Harvard Business Review*. 95-104 (sep.-oct.).
- Eyring, M. J., Johnson, M. W., & Nair, H. (January-February de 2011). New Business Models In Emerging Markets. *Harvard Business Review*, 89-95.
- George, G., & Bock, A. J. 2011. "The business model in practice and its implications for entrepreneurship research". *Entrepreneurship theory and practice*, 35 (1), 83-111.
- Giesen, E., Riddleberger, E., Christner, R., & Bell, R. (2010). "When and how to innovate your business model". *Strategy and Leadership*, 38 (4), 17-26.
- Girotra, K., & Netessine, S. (May de 2011). "How to build risk into your business model". *Harvard Business Review*, 100-105.
- Glaser, BG. 1978. "Theoretical sensitivity: advances in the methodology of grounded theory". Sociology Press, California.
- Govindarajan, V., & Trimble, C. (January-February de 2011). "The CEO's role in business model reinvention". *Harvard Business Review*, 109-114.
- Halme, M., Anttonen, M., Kuisma, M., Kontoniemi, N., & Heino, E. 2007. "Business models for material efficiency services: Conceptualization and application". *Ecological Economics*, 63, 126-137.
- Hambrick, D. C., Fredrickson, W. C. 2001. "Are you sure you have a strategy?". *Academy of Management Executive*15 (4): 48-60.
- Hedman, J., & Kalling, T. 2003. "The business model concept: theoretical underpinnings and empirical illustrations". *European Journal of Information Systems*, 12, 49-59. <http://digitalenterprise.org/models/models.html>
- Jansen, W., Steenbakkers, W., & Jägers, H. 2007. New business models for the knowledge economy. Abingdon, Oxon, GBR: Ashgate Publishing Group.
- Kujala, S., Artto, K., Aaltonen, P., & Turkulainen, V. 2010. "Business models in project-based firms - Towards a typology of solution-specific business models". *International Journal of Project Management*, 28, 96-106.
- Linder, J., and Cantrell, S. 2000. Changing Business Models: Surveying the Landscape, Accenture Institute for Strategic Change.
- Magretta, J. 2002. Why business models matter. *Harvard Business Review*, 80(5), 86-93.
- McGrath, R. G. (January-February de 2011). When Your Business Model Is in Trouble. *Harvard Business Review*, 96-98.
- Morris, L. 2009. "Business Model Innovation The Strategy of Business Breakthroughs". *International Journal of Innovation Science*, 1 (4), 191-204.
- Morris, M., Schindehutte, M., and Allen, J. (2005) "The entrepreneur's business model: toward a unified perspective". *Journal of Business Research*, 58, 6, 726-735.
- Mutis, J., & Ricart, J. E. 2008. "Innovación en modelos de negocio: la base de la pirámide como campo de experimentación". *Universia Business Review*, 10-28.
- Okkonen, L., & Suhonen, N. 2010. "Business models of heat entrepreneurship in Finland". *Energy Policy*, 38, 3443-3452.
- Osterwalder, A., & Pigneur, Y. 2009. Business model generation.
- Petrovic, O., Kittl, C., and Teksten, D. 2001. "Developing business models for e-business". Proceedings of the International conference on Electronic Commerce.
- Porter M. 1991. "Towards a dynamic theory of strategy". *Strategic Management Journal* 12(S), 95-119.
- Rajala, R., and Westerlund, M. 2005. "Business Models: A new perspective on knowledge-intensive services in

- thesoftware industry". 18th Bled eCommerce Conference eIntegration in Action, Bled, Slovenia, 1-15.
- Rappa, M. 2002. Business models. On the web. Red Colombiana de Centros de Productividad. 2009. Los centros regionales de productividad y su red de centros.
- Ricart, J. E. 2009. "Modelo de negocio: El eslabón perdido en la dirección estratégica". *Universia Business Review* (23):12-25.
- Salas-Fumás, V. 2009. "Modelos de negocio y nueva economía industrial". *Universia Business Review*, 122-143.
- Sandulli, F., & Chesbrough, H. 2009. "Open Business Models: Las dos caras de los modelos de negocio abiertos". *Open Business Models: Las dos caras de los modelos de negocio abiertos* (22):12-39.
- Shafer SM, Smith H. J., Linder J. C. 2005. "The power of business models". *Business horizons* 48:199-207.
- Sosna, M., Treviño- Rodríguez, R. N., & Ramakrishna, S. 2009. "Cómo conseguir un alto crecimiento en un mercado maduro: El caso Naturhouse". *Universia Business Review* (23):56-69.
- Svejenova, S., Planellas, M., & Vives, L. 2010. "An individual business model in the making: a Chef's quest for creative freedom". *Long Range Planning*, 43, 408-430.
- Tikkanen, H., Lamberg, J. A., Parvinen, P., & Kallunki, J. P. 2005. "Managerial cognition, action and the business model of the firm". *Management Decision*, 43 (6):789-809.
- Timmers, P. 1998. "Business models for electronic markets". *Electronic Markets*, 8 (2), 3-8.
- Vives, L., & Svejenova, S. 2009. "Innovando en el modelo de negocio: la creación de la banca cívica". *Universia Business Review* (23):70-85.
- Weill, P. Malone, T. W., D'Urso, V. T., Herman, G. and Woerner, S. 2005. Do some business models perform better than others? A study of the 10000 Largest US Firms, MIT Center for Coordination Science Working Paper n°. 226. <http://ccs.mit.edu/papers/pdf/wp226.pdf>
- Wikström, K., Artto, K., Kujala, J., & Söderlund, J. 2010. Business models in project business. *International Journal of Project Management*, 28, 832-841.
- Zott, C., & Amit, R. 2009. "Innovación del modelo de negocio: creación de valor en tiempos de cambio". *Universia Business Review* (23):108-121.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Palacios Preciado, Mariana y Duque Oliva, Edison Jair. 2011. Modelos de negocio: propuesta de un marco conceptual para centros de productividad. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 39 (53): 23-34.	Palacios Preciado, Mariana y Duque Oliva, Edison Jair. (2011). Modelos de negocio: propuesta de un marco conceptual para centros de productividad. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> , 39 (53), 23-34.	Palacios Preciado, Mariana y Duque Oliva, Edison Jair. "Modelos de negocio: propuesta de un marco conceptual para centros de productividad". <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 39.53 (2011): 23-34.

### resumen

El artículo presenta el análisis de la experiencia de la fusión del Ministerio del Interior con el Ministerio de Justicia y del Derecho acaecida en el año 2002 (bajo el Programa de Renovación de la Administración Pública PRAP) y desarrollada hasta el año 2010, en el que comienzan a plantearse las discusiones en la opinión pública acerca de la necesidad de escindirlos. En este recorrido se señalan tanto las condiciones del país y del sector justicia como de cada uno de los ministerios a lo largo de esos años, centrándose, especialmente, tanto en el proceso de fusión como en los resultados vistos en términos de la solución de los problemas que debía abocar el ministerio fusionado. Lo que la experiencia muestra es que efectivamente se trata de un caso de reforma fallida donde, desde el comienzo, predominaron argumentos de tipo fiscal, dejando por fuera análisis técnicos que permitieran señalar, como se verá, que la fusión era "artificial" y que estaba condenada, tarde o temprano, a ser cuestionada. El nuevo ministerio no "cuajó", más bien había dos ministerios bajo el mismo nombre, no logró consolidarse ni institucionalizarse en el ámbito público, especialmente en un tema tan sensible como es el de la justicia, y por ello, ya desde antes de finalizar el segundo periodo de gobierno del Presidente Uribe, se comenzó a ventilar la necesidad de la reforma que permitiera re-crear el ministerio de Justicia.

**Palabras clave:** Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio del Interior, Reformas Institucionales, Institucionalismo, Análisis Institucional, Reforma administrativa, Entidades públicas, Administración Pública.

### abstract

**From the Ministry of Law and Justice to the Ministry of Justice and the Interior: a case of failed institutional reform.**

This article analyses the merging of the Ministry of the Interior with the Ministry of Law and Justice which began in 2002 (as part of the Public Administration Renovation Programme - PRAP) and continued up to 2010, involving open discussion about the need for splitting them up. The article indicates the conditions affecting the country and the legal sector at the time, as well as those affecting each ministry during these years. It deals particularly with such merger and the results seen in terms of how the merged ministry should address itself to resolving problems. Experience has shown that this was effectively a case of failed reform in which fiscal arguments predominated from the start, technical analysis having been left aside but which would have shown that such merger was "artificial" and was condemned (sooner or later) to become questioned. The new ministry did not gel; it could rather be said that there were two ministries having the same name. There was no consolidation or institutionalisation within the public setting, especially regarding a topic as sensitive as justice, and thus the need for reform leading to re-creating the Ministry of Justice began to be expressed before the end of the president Uribe's second term in office.

**Key words:** Ministry of Justice and the Interior, Ministry of Law and Justice, Ministry of the Interior, institutional reform, institutionalism, institutional analysis, administrative reform, public entity, public administration.

### resumo

**Do Ministério da Justiça e do Direito para o Ministério do Interior e da Justiça. Uma frustração de reforma constitucional**

O artigo apresenta a análise da tentativa de fusão do Ministério do Interior com o Ministério da Justiça e do Direito, ocorrida no ano 2002 (sob o programa de Renovação da Administração Pública PRAP) e desenvolvida tão somente até o ano 2010, quando começam as discussões na opinião pública sobre a necessidade de dividi-los. Nesse percurso indicam-se as condições do País e do setor da justiça, assim como de cada um dos ministérios ao longo desses anos, destacando principalmente o processo de fusão e os resultados conferidos em relação à solução dos problemas que devia atingir o ministério fusionado. O que a experiência deixa é que realmente tratase de uma reforma constitucional frustrada onde houve desde o começo, predomínio de argumentos do tipo fiscal, evitando análises técnicas que permitiam apontar -como indicar-se-á- que a fusão era "artificial" e que estava condenada, mais cedo ou mais tarde, a ser rebatida. O novo ministério não foi "bem cozido"; certamente existiam dois ministérios sob o mesmo nome. Não se entrosou nem se institucionalizou no âmbito público, especialmente num tema tão importante como da justiça e por isso, desde antes do encerramento do segundo período de governo do Presidente Uribe, começou a se falar sobre a necessidade de uma reforma que permitisse voltar ao Ministério da Justiça.

**Palavras chave:** Ministério do Interior e da Justiça, Ministério da Justiça e do Direito, Ministério do Interior, Reformas Institucionais, Institucionalismo, Análise Institucional, Reforma Administrativa, Entidades Públicas, Administração Pública.

Recibido: enero de 2011 / Aprobado: abril de 2011

**CORREO IMPRESO:** Calle 44 No. 53-37 CAN, Bogotá, D.C., Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, Sala de Profesores.

Rodríguez Hernández, Jairo Enrique; Rey, James y Fonseca, Daniel. 2011. Del Ministerio de Justicia y del Derecho al Ministerio del Interior y de Justicia. Un caso fallido de reforma institucional. *Administración & Desarrollo* 39 (53): 35-56.

# Del Ministerio de Justicia y del Derecho al Ministerio del Interior y de Justicia. Un caso fallido de reforma institucional

JAIRO ENRIQUE RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ\*

JAMES REY\*\*

DANIEL FONSECA\*\*

## Introducción

Dentro del proceso de desarrollo investigativo del Grupo de Organizaciones, políticas públicas y gestión - Redes, en el presente año se está abordando el intento (y ahora decisión oficial del nuevo gobierno) de recreación del Ministerio de Justicia, escindiéndolo del Ministerio del Interior. La pregunta obligada es, en consecuencia, ¿porqué lo que Dios ha unido lo quiere separar el hombre?, y si bien la respuesta final no se tendrá hasta que se termine el proceso investigativo, se ha querido en este documento avanzar en el estudio del proceso de fusión del Ministerio de Justicia y del Derecho con el Ministerio del Interior, proceso que se ha desarrollado a lo largo de los ocho años del gobierno del expresidente Álvaro Uribe Vélez, pero que a finales de su segundo periodo llevó a la presentación del primer proyecto de escisión, lo cual llevaría a pensar que se trata de un caso fallido de reforma institucional ¿Será válida esta afirmación?

De otra parte, el tema es relevante, no solo por su actualidad sino porque vuelve a poner en el tapete la discusión acerca de la bondad de las reformas institucionales. Nos estamos acostumbrando a las reformas, parecemos muy a gusto reformando entidades e instituciones, pero ¿de toda esa espuma queda algo? Al parecer tienen mayor acogida las reformas a la administración pública y a los organigramas que a los sistemas de gestión y en especial a los sistemas de estímulos e incentivos para que las entidades públicas funcionen mejor. El caso que vamos a analizar parece

\* Profesor de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Investigador principal.

CORREO-E: jairodri89@gmail.com

\*\* Auxiliares de investigación

no alejarse mucho de ese patrón. Por eso, casi ocho años después comienzan las voces que señalan que la reforma fue un fracaso y debe echarse atrás. No será que lo primero que debería echarse atrás es a esos reformadores que concibieron esa reforma. Las reformas son del tamaño de quienes las conciben. Midamos, entonces, el tamaño de las fusiones del año 2003.

El artículo está organizado en cinco partes. En la primera se revisará el contexto general del país y en particular del sector justicia para el periodo 2002 - 2010. En la segunda se analiza el Ministerio de Justicia y del Derecho antes de su fusión. En la tercera se estudia el proceso de fusión con el Ministerio del Interior, para lo cual se hace una pequeña semblanza de este último. En la cuarta parte se revisan los resultados de la fusión y la evolución posterior del nuevo Ministerio. En la quinta y última parte se evalúa en su totalidad el proceso y se obtienen unas conclusiones preliminares con base en lo estudiado hasta el momento, pues como se comentó líneas atrás, este no es más que un avance del proyecto de investigación que se está desarrollando. Se espera, entonces, haber logrado un buen recuento de lo sucedido en ese proceso.

## 1. Contexto general y del sector Justicia

### 1.1 Contexto general nacional

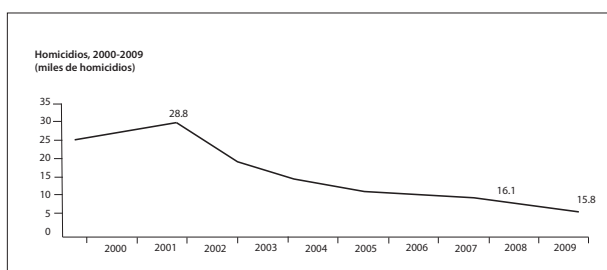
Para analizar, de manera sucinta, el contexto nacional del periodo estudiado solo tomaremos dos variables. De una parte la situación de orden público y violencia, y de otra, la situación fiscal. Esto por cuanto permiten entender las prioridades del gobierno nacional tanto en el tema justicia, (derivadas de las acciones contra la propiedad, bienes y honra de los ciudadanos), como de los recursos disponibles para enfrentar los diversos problemas que atiende un gobierno.

En cuanto al panorama de la seguridad, la lectura del gobierno del doctor Uribe se enfoca en afrontar el problema de la violencia ejercida por organizaciones criminales de diversa índole, que se manifiestan en la sucesión de homicidios y secuestros, la repetición de actos terroristas y la profusión de negocios ilícitos, lo cual no solo es un obstáculo para el crecimiento económico, sino también una amenaza para la

viabilidad de la Nación<sup>1</sup>. El afrontar este problema permite que el país recupere su seguridad interna, lo cual facilitaría la inversión extranjera, contribuyendo a la disminución de la tasa de desempleo, enfrentando así las consecuencias de la crisis económica del lustro anterior y de la falta de una política de seguridad<sup>2</sup>.

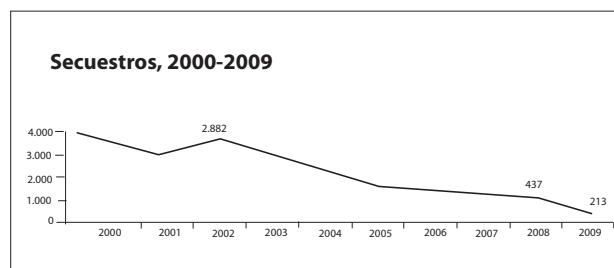
Los resultados son contundentes en el sentido de la disminución del número de homicidios, así como de secuestros y de extorsión a personas, como lo dejan ver las dos gráficas siguientes.

**Gráfico No. 1. Evolución del número de homicidios 2000 - 2009**



Fuente: Cartilla Inversión 2010 Proexport.

**Gráfico No. 2. Evolución del número de secuestros 2000-2009**



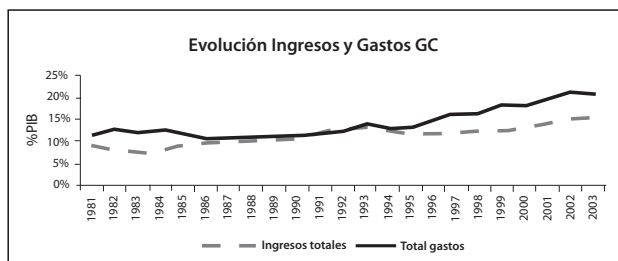
Fuente: Cartilla Inversión 2010 Proexport.

De otro lado, el déficit fiscal no ha sido superado a pesar de los innumerables esfuerzos por mantener la austeridad en el gasto institucional como se puede apreciar en el siguiente gráfico, en el que se cruza la información de ingresos totales y gastos totales de la nación.

1 Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario 2002-2006. Álvaro Uribe Vélez.

2 Plan Nacional de Desarrollo Estado Comunitario: Desarrollo para todos. 2006-2010. Álvaro Uribe Vélez.

**Gráfico No. 3. Evolución de Ingresos y Gastos Gobierno Central 1981-2003**



Fuente: Sector Público y Déficit Fiscal. Julio César Alonso, María Emma Cantera, Beatriz Orozco, Datos DNP.

Este gráfico muestra que en los años que antecedieron al gobierno Uribe los gastos iban creciendo de manera mucho más fuerte que los ingresos y por eso el tema del déficit fiscal se puso en el orden del día. Esto significó dos cosas propias del gobierno del periodo Uribe, el aumento en el gasto en defensa y en general en la política de seguridad democrática, a su vez el intento por disminuir el déficit fiscal del gobierno, el cual se convierte en uno de los principales argumentos de la fusión ministerial.

## 1.2. Contexto general del sector justicia

Para la construcción del contexto del Sector Justicia se considerarán los Planes de Desarrollo comprendidos durante el periodo 1998 y 2010, los informes presentados por el Ministerio del Interior y de Justicia y los informes de la Corporación Excelencia en la Justicia, con los cuales se pretende no solo establecer la mirada del gobierno frente al sector sino también observar las razones y las acciones que llevaron a la formulación de reformas.

En esa medida encontramos que para el periodo 1998-2002 la proyección de objetivos referidos a Justicia se centra, de un lado, en asegurar la generación de acciones que faciliten el acceso a la justicia, potencien la generación de patrones de convivencia y establezcan mecanismos para la prevención, atención y control de los factores asociados con la presentación de hechos punibles y el desarrollo de violencia<sup>3</sup>, con lo cual contrarrestar las alteraciones de orden público a partir de mejorar el servicio de justicia. De otro lado, se centra en la atención integral de la población reclusa atendiendo al Sistema Penitenciario y Carcelario, a través de la realización de cambios en la concepción organizacional del sistema judicial y

<sup>3</sup> Plan Nacional de Desarrollo Cambio para Construir la Paz, 1998-2002. Andrés Pastrana A.

penitenciario utilizando alternativas a la pena, como: Arresto domiciliario, Multa, Libertad vigilada y Reparación de daños causados, etc.

Y en un segundo aspecto, exigiendo a los organismos judiciales la aplicación de mecanismos y estrategias que permitan darle término a los procesos de los sindicados; que para el año 1998 ascendía al 47% de la población total. Finalmente, en defensa y seguridad el gobierno de este periodo busca contrarrestar las amenazas que el Estado y sus ciudadanos enfrentan e impiden la convivencia pacífica, a partir del incremento de la efectividad de las operaciones de la fuerza pública, neutralización de la capacidad de perturbación de quienes actúen al margen de la ley y el mantenimiento de una capacidad disuasiva real frente a amenazas externas, a través de un esquema de incremento de recursos, y de racionalización de costos, maximización del potencial humano y material y concentración del esfuerzo de la fuerza pública y los organismos de seguridad.

Con esto, durante el primer periodo de gobierno del doctor Álvaro Uribe<sup>4</sup> se introducen otras modificaciones en el sector como la reforma y fusión del Ministerio del Interior con el Ministerio de Justicia, en el que las líneas fuertes de política se enfocan en el siguiente frente:

- Fortalecimiento del Servicio de Justicia
  - Organización del Sistema Administrativo de Justicia.
  - Defensa Judicial del Estado.
  - Racionalización y simplificación del ordenamiento jurídico.
  - Impulso a la administración de Justicia en DD. HH.

Desde el análisis de la Corporación excelencia en la justicia el panorama para el sector es bastante desalentador puesto que en su informe<sup>5</sup> presentan como hallazgos en la rama judicial:

- Excesiva litigiosidad en ámbitos civiles con la conocida congestión generada por el exceso de juicios

<sup>4</sup> Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario 2002-2006. y Plan Nacional de Desarrollo Estado Comunitario: Desarrollo para todos. 2006-2010. Álvaro Uribe Vélez.

<sup>5</sup> Pinzón, Martha. El balance del Sector Justicia en Colombia. Corporación excelencia en la Justicia.

ejecutivos, así como exceso de procesos penales debido a las altas tasas de criminalidad en el país.

- Servicios deficientes por la tramitología innecesaria, la falta de información de varios temas y las largas esperas.

- Baja calidad en relación con las sentencias ejecutadas, sacrificando la justicia cualitativa impartida, debido a las exigencias en términos de cantidad de procesos tramitados.

En cuanto a la justicia penal la Corporación observa un alto grado de impunidad puesto que encuentra que la Fiscalía General de la Nación investiga solamente el 50% de los casos que llegan a su conocimiento, y apenas el 57% de estos logra pasar a la etapa de juzgamiento<sup>6</sup>.

De otro lado, al mirar las estadísticas del sector justicia, se observa cómo a lo largo del periodo estudiado, que va de 1998 a 2006, subsisten problemas sin solución real. Así, por poner un ejemplo, el índice de congestión acumulado por áreas de atención señala que pasó de 70 a 55 en el área laboral y de 57 a 45 en área de menores; pero a su lado el índice se elevó de 73 a 75 en el área civil, de 54 a 56 en el área familiar y se mantuvo en 54 en el área penal. Esto señala que a pesar de los esfuerzos por descongestionar la rama el problema sigue en las mismas proporciones.

Igualmente, si se observa el número de expedientes que entra y sale del inventario, los cambios no han sido mayores. Si en 1998 entraban 1.402 expedientes y salían 1.289, en el año 2003 entraban 1.270 frente a 1.375 que salían lo que presagiaba un mejoramiento; pero si se mira el año 2008 se encuentra nuevamente con que ingresan 1.445 frente 1.298 que salen, lo cual conduce finalmente que frente al año 1998 que existían 2.529 expedientes en inventario en el año 2008, diez años después, el inventario se eleve a 3.128, es decir tuvo un aumento del 23% en todo el periodo considerado.

Señala esto, entonces, que el sector justicia mantiene viejos problemas sin resolver y para los cuales se supondría tanto el Ministerio de Justicia y del Derecho, en su momento; como el Ministerio del Interior y de Justicia de 2003 en adelante deberían ayudar a solucionar.

<sup>6</sup> Pinzón, Martha. El balance del Sector Justicia en Colombia. Corporación excelencia en la Justicia.

Finalmente, debe señalarse que desde el nivel internacional había un interés especial en que Colombia pudiera resolver problemas de justicia no solo en el campo de los derechos humanos sino en la aplicación de adecuada y oportuna justicia para la justicia ordinaria, aspectos en los que las ONG internacionales, tipo Human Right Watch y gobiernos de Europa, e incluso los propios Estados Unidos, veían con malos ojos las soluciones dadas al conflicto interno.

## 2. El Ministerio de Justicia y del Derecho antes de la fusión

A continuación se hace un breve recuento del Ministerio del Justicia y del Derecho hasta antes de su proceso de fusión, así como de la conformación del sector y otros aspectos esenciales.

El Ministerio de Justicia fue creado mediante la Ley 68 de 1995 y en su quehacer misional fue afectado, entre otras, por normas como las que se mencionan: el Decreto 960 de 1970 que expide el estatuto de Notariado, la Ley 30 de 1986 que adopta el estatuto nacional de estupezfacientes, el Decreto 2158 de 1992 que reestructura la Superintendencia de Notariado y Registro, la Ley 65 de 1993 que expide el Código Penitenciario y Carcelario, la Ley 109 de 1994 que transforma a la Imprenta Nacional de Colombia, la Ley 270 de 1996 que expide el Estatuto de la administración de Justicia, la Ley 418 de 1997 o Ley de Convivencia Ciudadana, y el Decreto 1477 de 2000 que crea el programa nacional Casas de Justicia.

Una labor fundamental en la evolución del Ministerio fue la de colaborar en la administración de la Rama Judicial, aspecto que con la constitución política de 1991, le fue quitado, otorgándosele a entidades de la propia Rama su administración; transformando al Ministerio en un ente planificador en políticas de la materia judicial, con el poder de plantear reformas legislativas correspondientes al tema de su interés o sea al tema judicial, pero igualmente se le concedió el poder de evaluar y promover la solución de conflictos por medios alternativos para tener una justicia mucho más eficaz y eficiente.

Su sector estaba conformado por el INPEC, la Dirección Nacional de Estupezfacientes, la Imprenta Nacional y la Superintendencia de Notariado y Registro; ya en el año de 1999, se organiza el Ministerio de Justicia y del Derecho, con respecto a las entidades



que integran el sector de justicia, y señalándole los objetivos principales del ministerio en su formulación y adopción de políticas como los planes generales, programas y proyectos correspondientes; igualmente, la coordinación de la rama tanto ejecutiva como de la judicial, la promoción de los mecanismos formales y alternativos de acceso a la justicia, todo con el fin de crear una eficiencia y eficacia de la administración pública.

### 2.1 Funciones asignadas

Dentro del Ministerio de Justicia y del Derecho, antes de la fusión tenía definida diez funciones propias del sector, dichas funciones otorgadas en el Decreto 2490 de 2002, son las siguientes:

**Cuadro No. 1. Funciones del Ministerio**

No.	FUNCIONES DECRETO No. 2490
1	Fijar una política de Estado en materia de justicia y de derecho.
2	Participar en la definición y diseño de la política criminal y penitenciaria del Estado y proponer acciones que propendan a la prevención del delito.
3	Promover la generación de una moderna infraestructura para los establecimientos de reclusión.
4	Formular políticas en materia de lucha contra las drogas, lavado de activos, administración de bienes incautados y acciones de extinción de dominio.
5	Servir de enlace entre la Rama Ejecutiva, la Rama Judicial y los Órganos de Control.
6	Colaborar con la Rama Judicial en los temas de diseño de políticas, iniciativa legislativa, investigación y análisis de los temas relacionados con la justicia.
7	Proponer estrategias que faciliten el acceso a la justicia comunitaria, alternativa o formal, y la utilización de medios alternativos de solución de conflictos.
8	Diseñar y aplicar una política general de defensa judicial de la Nación.
9	Diseñar y coordinar la aplicación de políticas y estrategias de racionalización del ordenamiento jurídico y de democratización de la información jurídica.
10	Ejercer la defensa del ordenamiento jurídico.

Fuente: Decreto 2490 de 2002, elaboración propia.

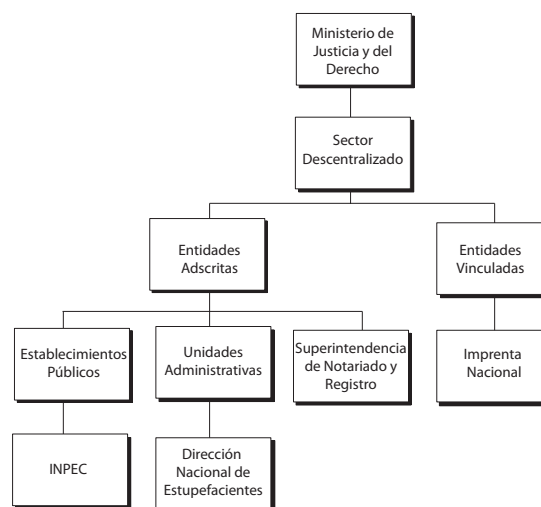
Como se observa, el Ministerio tenía funciones que respondían al sector y a las necesidades políticas del momento, las cuales abarcaban desde la formulación de política en materia de justicia hasta la defensa del ordenamiento jurídico. En la práctica, sin embargo, el ministerio se estaba enfocando en lo relacionado dando una mayor prioridad a la infraestructura en el

sector carcelario como se puede observar en el gráfico No. 12 referido a los presupuestos de inversión del Ministerio en la época. Se puede ver cómo el Ministerio ha invertido grandes cantidades de dinero a este programa, por medio de la potencialización del Fondo de Infraestructura Carcelario (FIC), dándole tanto recursos monetarios como técnicos y humanos. Igualmente, el Ministerio no se dio a la tarea únicamente de construir centros si no que también intenta acercar a la ciudadanía a tener una justicia más eficiente y eficaz, por esto se centra en la creación de medios alternativos de solución de conflictos y justicia comunitaria y en leyes que hagan más eficiente y eficaz a la justicia. También se dedicó a buscar una política coherente sobre política criminal dentro del Ministerio.

### 2.2 Estructura del sector

La conformación del sector en el año 2002 antes de la fusión era la siguiente:

**Gráfico No. 4. Estructura del Sector de Justicia y del Derecho**



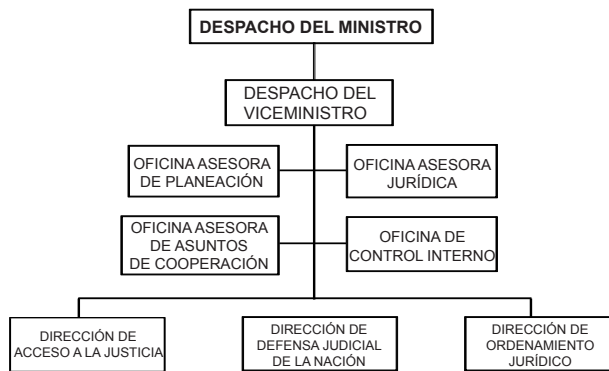
Fuente Decreto 2490 de 2002 elaboración propia.

Como se puede observar, el Ministerio antiguamente tenía un rango de acción en el sector que se conformaba por un establecimiento público (el INPEC), tenía una unidad administrativa especial ( la Dirección Nacional de Estupefacientes), la Superintendencia de Notariado y Registro y como entidad vinculada a la Imprenta Nacional. Como se puede observar con estas cuatro entidades respondía a las necesidades al sector de la justicia y de derecho.

### 2.3 Estructura interna del Ministerio

La estructura del Ministerio estaba desarrollada de la siguiente manera:

**Gráfico No. 5. Estructura del Ministerio de Justicia y del Derecho**



Fuente: Decreto 2490 de 2002. Elaboración propia.

Como se observa la estructura del Ministerio era básica teniendo el Despacho del Ministro, cuatro oficinas de apoyo, como eran, la Oficina de Planeación, la de Asuntos de Cooperación Internacional, la de Control Interno y la de Asesoría Jurídica. Después podemos encontrar el despacho del Viceministro y las dependencias que respondían a las funciones misionales del ministerio, la Dirección de Acceso a la Justicia, la Dirección de Defensa Judicial de la Nación y la Dirección del Ordenamiento Jurídico.

### 2.4 Evaluación de la gestión del Ministerio

Para hacer una evaluación de la gestión del Ministerio, a la fecha, es necesario tener en cuenta dos aspectos, uno, la relación del Ministerio con la Rama Judicial y, dos, su desenvolvimiento interno con relación a los retos y decisiones gubernamentales.

En relación con lo primero, se señaló atrás que el Ministerio de Justicia cumplía con funciones de administración de la Rama Judicial, al igual que participaba el Ministerio de Hacienda. Pues bien, con la Constitución de 1991 se crea el Consejo Superior de la Judicatura como una de las herramientas que permitiera fortalecer la independencia y autonomía de la Rama Judicial. Así todos los años noventa se pueden calificar como un periodo de transición de esa “administración delegada” a una administración autónoma, lo cual no podía estar exento de problemas.

En cuanto a lo segundo, el Ministerio de Justicia y el Derecho, como hemos podido observar, funcionaba con tres dependencias misionales que se encargaban principalmente de cumplir con objetivos específicos asignados por la ley. Dentro del Estudio técnico de fusión adelantado por el propio ministerio podemos observar que se le hizo una evaluación de cómo iba el ministerio dentro de sus procesos misionales como administrativos. Así se encontró que la Dirección de Acceso a la Justicia, se habían logrado grandes retos debido a que desde el nivel central se han podido gestionar, recursos humanos, técnicos y financieros para el mejoramiento del acceso a la justicia en un país donde se está en permanente conflicto con diversos actores.

La segunda dirección que tocó el estudio es la del Ordenamiento Jurídico, y comienza a evaluar su gestión en siete procedimientos que cumplen el papel misional de la entidad, pero se le analiza en cambio a tres procesos que son los fundamentales para el Ministerio estos son: “la defensa judicial del ordenamiento jurídico, la respuesta a derechos de petición y el seguimiento de proyectos de ley en temas de justicia, las funciones en materias de investigación sociojurídica, difusión del ordenamiento jurídico y participación en temas relacionados con la enseñanza del derecho y el ejercicio de la profesión de abogado”<sup>7</sup>. Dentro de este proceso de análisis se logró determinar que dichos componentes eran vitales dentro de la entidad debido a mandatos constitucionales, como a funciones tanto para tener informada a la ciudadanía, como por procesos para la protección del Estado.

La otra Dirección del Ministerio es la de Defensa Judicial de la Nación, en esta se determina que “es fundamental para el Estado colombiano continuar con las actividades de defensa judicial de la Nación, desde la prevención del daño hasta la defensa litigiosa, fortaleciéndolas con el fin de que el Estado cause menos daños y ponga en menor riesgos sus recursos”<sup>8</sup>.

Como podemos observar, desde el mismo estudio se dio a entender que las direcciones que tenía el ministerio eran fundamentales continuarlas con la fusión, si se daba. Por consiguiente, lo que podemos percibir de esto es que el Ministerio de Justicia y del Derecho adelantaba procesos importantes, los

<sup>7</sup> Estudio Técnico Ministerio de Justicia y del Derecho. Enero 2003, p. 91.

<sup>8</sup> *Ibíd.* P. 93. Subrayado nuestro.

cuales seguramente presentaban fallas, fallas que no vislumbraban la necesidad de eliminar o fusionar el Ministerio sino de que era necesario mantener y fortalecer dichas funciones para el normal funcionamiento del sector.

Igualmente, en el estudio se demuestra cómo las funciones administrativas sí pueden ser fusionadas sin que dañen ninguna parte dentro del proceso misional de las entidades, dando a entender que esta parte (la administrativa), es la que se puede fusionar para lograr una optimización de los recursos y un ahorro en los gastos administrativos.

### 3. El Proceso de fusión con el Ministerio del Interior

Para referirnos a la fusión del Ministerio de Justicia con el del Interior debemos partir por hacer una pequeña semblanza de este último Ministerio.

#### 3.1 El Ministerio del Interior

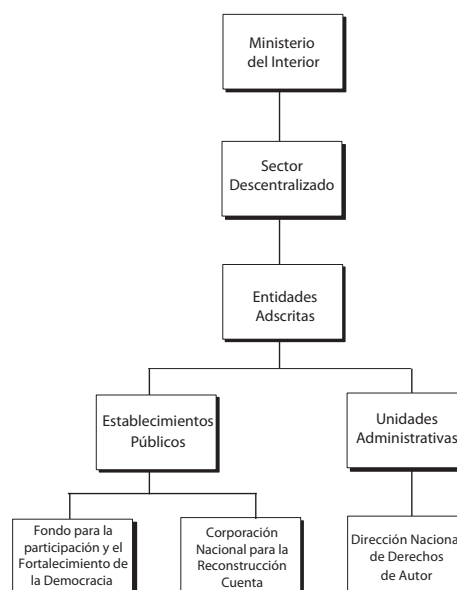
El Ministerio del Interior, antiguamente de Gobierno, es tan antiguo como la mayor parte de nuestras instituciones. Ya en la Constitución de 1886 se hace mención del Ministerio como de Gobierno. En su evolución institucional ha estado marcado por normas como la Ley 70 de 1993 que crea la Dirección para Comunidades Negras, el Decreto 2233 de 1995 que crea el Sistema Nacional de Inteligencia, la Ley 418 de 1997 que consagra instrumentos para la búsqueda de convivencia, y el Decreto 2546 de 1999 que reestructura el Ministerio y le adscribe el Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia, la Corporación “Nasa Kiwe” y la Dirección Nacional del Derecho de Autor.

En este proceso histórico el Ministerio abarcaba inicialmente una gran cantidad de funciones, las cuales poco a poco fueron reasignadas en la medida que se creaban otros ministerios, pero se le asignan unas funciones particulares al Ministerio del Interior, que es la de interlocutor entre los grupos indígenas y el gobierno, como la prevención de riesgos y desastres. A lo largo del tiempo y principalmente desde el año 1991 se le han otorgado a este Ministerio las funciones con lo que se refiere a la parte política, tanto como es la descentralización política como la interlocución con los distintos actores políticos para una mejor gobernabilidad dentro del gobierno en curso, hasta el año de 1995 por medio de la Ley 199 es por la cual se modifica el Ministerio, dándole más funciones y

cambia la denominación del Ministerio de Gobierno fijándole principios y reglas generales, las cuales se sujetan al Gobierno Nacional.

El Ministerio del Interior, como cabeza del sector, estaba conformado de la siguiente manera:

Gráfico No. 6. Conformación del Sector Ministerio del Interior



Fuente. Estudio técnico Ministerio de Justicia y del Derecho. 2003. Elaboración propia.

Como podemos observar, el sector propio del ministerio antes de la fusión no era tan extenso, tenía a su cargo tres entidades adscritas y con ellas cumplía todos los objetivos que se planteaban, igualmente, el Estudio técnico nos permite observar la planta de personal y podemos observar que este Ministerio poseía en sus recursos humanos.

Cuadro No. 2. Planta de Personal Ministerio de Justicia.

Nivel	Cargos
Directivo	26
Asesor	42
Ejecutivo	0
Profesional	153
Técnico	90
Asistencial	163
<b>TOTAL</b>	<b>474</b>

Fuente. Estudio técnico Ministerio de Justicia y del Derecho. 2003.

Como se puede observar, el Ministerio tenía en su planta a 474 personas, de quienes uno de sus puntos fuertes era el nivel profesional para mostrar la tendencia del Ministerio en la elaboración y planificación de políticas públicas. Sin embargo, en el nivel asistencial, contaba con un alto número de funcionarios.

### 3.2 Las razones de la fusión

Antes de abordar las razones específicas de la fusión, vale la pena hacer un comentario general sobre el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP). De acuerdo con documentos del DNP “Para el año 2002, el Estado colombiano se encontraba sobredimensionado y con una necesidad latente de mejorar su capacidad y eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos. A pesar de que el país venía profundizando desde hacía más de una década su proceso descentralizador, las estructuras administrativas de carácter nacional venían demandando cada vez una mayor cantidad de recursos, que no se traducían en mejores resultados”<sup>9</sup>.

En ese marco, el Gobierno Nacional expide la Directiva Presidencial No. 10 de agosto de 2002 en la cual estableció los compromisos del Estado Comunitario frente a una nueva cultura de lo público y creó el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) bajo la égida del Departamento Nacional de Planeación. Posteriormente, se expide el CONPES 3248 de 2003 que recoge buena parte de esas estrategias de la directiva presidencial y plantea las reformas de tipo vertical (sectoriales) como las de corto plazo en búsqueda de eficiencia en el cumplimiento de funciones misionales a la vez que se reducían los gastos de funcionamiento de las entidades. Por supuesto esto se traduce en una reforma del aparato estatal.

En esta misma orientación el Plan de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario 2002-2006” se plantea la necesidad de construir un Estado al servicio del ciudadano con tres orientaciones básicas: una, la del Estado participativo, en la cual jugarían un papel fundamental los Consejos Comunitarios; dos, la del Estado Descentralizado, la cual señala, entre otras, la necesidad de fortalecer el nivel regional; y, la del

Estado Gerencial, que se centra en la necesidad de construir una nueva cultura de administración de lo público, la cual debería orientarse hacia la austeridad, la eficiencia y la eficacia, y la gestión por resultados.

Ubicados en este contexto se expide, entonces, la Ley 790 de 2002, la cual se plantea como objeto “... renovar y modernizar la estructura de la Rama Ejecutiva del orden nacional, con la finalidad de garantizar, dentro de un marco de sostenibilidad financiera de la Nación, un adecuado cumplimiento de los Fines del Estado con celeridad e inmediación en la atención de las necesidades de los ciudadanos, ...”<sup>10</sup>. En los artículos siguientes la ley da la autorización al gobierno nacional para que proceda a la fusión de los Ministerios del Interior y de Justicia y del Derecho, de los Ministerios de Salud y de Trabajo y Seguridad Social, y de los Ministerios de Comercio Exterior y Desarrollo Económico.

En cuanto a los criterios de la modernización, el artículo primero señala que entre otros son: subsanar problemas de duplicidad de funciones y de colisión de competencias, procurar una gestión por resultados con el fin de mejorar la productividad en el ejercicio de la función pública, profundizar el proceso de descentralización administrativa trasladando competencias del orden nacional hacia el orden territorial y, desarrollar criterios de gerencia para el desarrollo en gestión pública. Se supondría, entonces, que esos serían los criterios rectores para el proceso de fusión de los ministerios señalados.

Ahora sí podemos ahondar en las razones de la fusión del Ministerio del Interior con el de Justicia y el Derecho. Para ello acudimos al Estudio Técnico de Fusión<sup>11</sup> de los Ministerios, el cual sustentó las decisiones correspondientes.

El documento es pobre en los argumentos del porqué de la fusión, sus ventajas y posibles inconvenientes. El numeral 6 que es el que más se acerca a ese análisis plantea:

*“Con base en la metodología establecida en el programa de Renovación de la Administración Pública ..., y en la prioridad gubernamental del mejoramiento tangible del*

<sup>9</sup> DNP. Evolución de Sinergia y evaluaciones en Administración del Estado. En Serie: 15 años del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados – Sinergia. Abril de 2010, p. 14.

<sup>10</sup> República de Colombia. Ley 790 de 2002, artículo primero.

<sup>11</sup> Estudio Técnico de Fusión. Ministerio de Justicia y del Derecho, Bogotá, enero 2003. Firmado por el Ministro Fernando Londoño Hoyos; Juan Carlos Vives Menotti, Viceministro Ministerio del Interior; y María Margarita Zuleta González, Viceministra Ministerio de Justicia y del Derecho.

*desempeño de la administración pública, la eficacia de los productos y servicios a ser entregados a los ciudadanos y el permitir la reasignación de recursos de las actividades de apoyo a las misionales, se presenta la siguiente propuesta para el Ministerio del Interior y de Justicia.*

*o Los Ministerios han sido rectores de la política gubernamental para los sectores que lideran, situación que con su fusión no cambia sino que por el contrario se fortalece, al unir en un solo Ministerio las políticas del Estado, su misión de establecer una política integral y coordinada de Estado para el fortalecimiento de la democracia, de la justicia y de los mecanismos de protección a los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política.*

*o Se propone una estructura plana: el Despacho del Ministro, dos despachos de Viceministros, el del Interior y el de la Justicia, con la Oficina de Asuntos de Cooperación Internacional, la Oficina Asesora de Planeación y la Oficina de Control Interno y el Programa para la Reincorporación a la sociedad civil de las personas y grupos alzados en armas, como un programa especial que depende del Despacho del Ministro; nueve Direcciones: de Asuntos Territoriales y de Orden Público, de Asuntos Políticos y Electorales, de Derechos Humanos, de Etnias, de Prevención y Atención de Desastres, de Acceso a la Justicia, de Ordenamiento Jurídico, de Defensa Judicial de la Nación, Dirección de Infraestructura, la Secretaría General, con la Oficina Asesora Jurídica y con sus grupos funcionales para hacer más expeditos los canales de comunicación, la delegación de funciones, la toma de decisiones y el control de resultados en cada uno de los niveles.*

*o Así mismo, en el Despacho del Ministro se crean los cargos de Asesores de alto nivel que soporten las actuaciones de la Entidad frente al control de tutela administrativa de las funciones a desarrollar en las entidades adscritas y vinculadas; la conducción de temas especiales de gobierno en las que el Ministerio tenga injerencia para la toma de decisiones y el manejo del programa de inserción”<sup>12</sup>.*

Donde el documento es amplio y rico en análisis, curiosamente, es en la parte financiera que analiza el impacto de la reforma. El numeral 9 que se dedica al Resumen ejecutivo de la planta propuesta, específicamente en su subnumeral 9.2 “ahorro generado por la fusión” indica que si se suma el número de empleos de la planta de los dos ministerios estos

ascienden a 696 empleos para un valor de nómina anual de 21.202 millones de pesos, y que con la fusión los empleos quedan en 484 (disminución de 212 empleos), que significa un ahorro mensual de 474 millones y anual de \$5.686 millones, equivalente al 27%.

A renglón seguido se dice que se cambia la composición de las áreas misionales y de apoyo al pasar de un 55 y 45%, respectivamente, a un 60 y 40%, lo que indica el fortalecimiento de las primeras. De igual forma, se señala que se recompone el nivel directivo y asesor al pasar de 94 empleos a solo 38, y que lo mismo ocurre con el nivel técnico y asistencial que pasa de 359 a 202 empleos en una reducción del 23%, lo cual da a entender que el ganador es el nivel profesional.

Finalmente, se señala que la fusión mostrará otro resultado positivo relacionado con la disminución de los contratos de servicios personales, que a la fecha, eran un total de 125 correspondientes al Ministerio del Interior por un valor total de 2.661 millones anuales.

La gran conclusión del estudio es que “Con el proceso de fusión y la terminación de los contratos de prestación de servicios, la disminución en el número de personas alcanza un total de 337 que significa un ahorro mensual efectivo por valor de \$6.9156 millones y anual de \$8.348 millones de pesos”<sup>13</sup>.

Como se observa, en estas notas, hay muy poco de argumento y mucho de cifras. Muy poco argumento del porqué o cómo se pueden fusionar esos ministerios para generar realmente una “mirada más integral” sobre los temas que se abordan, lo cual se muestra en la lapidaria frase “Los Ministerios han sido rectores de la política gubernamental para los sectores que lideran, situación que con su fusión no cambia sino que por el contrario se fortalece, al unir en un solo Ministerio las políticas del Estado; su misión de establecer una política integral y coordinada de Estado para el fortalecimiento de la democracia, de la justicia y de los mecanismos de protección a los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política”; en cambio, sí hay una fuerte argumentación para mostrar las bondades fiscales de la fusión, con lo cual se denota el criterio fiscalista de la misma<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Ibíd., pp. 130-131.

<sup>13</sup> Ibíd., p. 206.

<sup>14</sup> Aunque esto no se pueda sustentar en documento alguno para los intervinientes de la época era claro que ninguna de las fusiones se aprobaba en el PRAP y Hacienda si no se conseguía mínimo un ahorro del 20%.

## 4. La fusión, sus resultados y la evolución posterior

### 4.1 El cambio normativo

Es así que mediante el artículo 3° de la Ley 790, se ordena fusionar el Ministerio del Interior con el Ministerio Justicia y del Derecho y el siguiente año con el Decreto 200 de 2003 se determina su estructura, objetivos, funciones, dirección y la integración del

sector administrativo del Interior y de Justicia<sup>15</sup>, lo cual plantea las nuevas directrices del sector para atender a los objetivos del Estado y del Gobierno.

Veamos las funciones planteadas para el nuevo ministerio. El cuadro a continuación las resume.

<sup>15</sup> Contraloría General de la República. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia, 2003.

**Cuadro No. 3. Cambio en las funciones del Ministerio del Interior y de Justicia**

FUNCIÓN	Decreto 200 de 2003	Perfil Reforma 1 (Decreto 4530 de 2008)
Orientar, coordinar y controlar de conformidad con la ley y estructuras orgánicas respectivas, las entidades adscritas y vinculadas e impulsar y poner en ejecución planes de desconcentración y delegación de las actividades y funciones en el Sector Administrativo del Interior y de Justicia.	x	x
Organizar y coordinar el Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo y velar por la conformación del Sistema Sectorial de Información respectivo y hacer su supervisión y seguimiento.	x	
Formular, coordinar, evaluar y promover políticas en materia de fortalecimiento de la democracia y en especial de los asuntos políticos, legislativos, la participación ciudadana en la organización social y política de la Nación.	x	x
Formular, coordinar, evaluar y promover la política de Estado en materia de conservación del orden público en coordinación con el Ministro de Defensa Nacional en lo que a este corresponda, la convivencia ciudadana y la protección de los derechos humanos.	x	x
Formular, promover y ejecutar políticas, en el marco de su competencia, en materia de descentralización, ordenamiento y autonomía territorial, desarrollo institucional y las relaciones políticas y de orden público entre la Nación y las entidades territoriales.	x	x
Apoyar la formulación de la política de Estado dirigida a los grupos étnicos y ejecutarla en lo de su competencia, en coordinación con las demás entidades competentes del Estado.	x	x
Diseñar, coordinar, ejecutar y evaluar la política de Estado dirigida a la reincorporación a la vida civil de personas o grupos armados y organizados al margen de la ley, que se desmovilicen o hagan dejación voluntaria de las armas, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional.	x	
Coordinar y garantizar el normal desarrollo de los procesos electorales.	x	x
Participar con el Gobierno Nacional en el diseño de las políticas relacionadas con la protección de la fe pública y lo concerniente al sistema de notariado.	x	x
Participar con el Gobierno Nacional en el diseño de las políticas de registro público inmobiliario, del Sistema y de la función registral.	x	x
Participar con el Gobierno Nacional en el diseño de las políticas relacionadas con los derechos de autor y los derechos conexos.	x	x
Coordinar y organizar el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres y participar en el diseño de las políticas relacionadas con la prevención y atención de emergencias y desastres.	x	
Fijar, coordinar, apoyar y fomentar una política de Estado eficaz y pronta en materia de justicia, derecho y demás aspectos relacionados.	x	x
Participar en el diseño y definición de los principios que rigen la política criminal y penitenciaria del Estado, prevención del delito, acciones contra la criminalidad organizada; y promover la generación de una moderna infraestructura para los establecimientos de reclusión.	x	x
Formular, coordinar, evaluar y promover las políticas sobre el problema mundial de las drogas ilícitas en lo de su competencia.	x	x
Preparar los proyectos de ley relacionados con el Sector Administrativo del Interior y de Justicia.	x	x
Preparar los proyectos de decreto y resoluciones ejecutivas que deban dictarse en ejercicio de las atribuciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, garantizar con su firma el cumplimiento de los requisitos para su expedición y dar desarrollo a las órdenes que se relacionen con tales atribuciones.	x	x
Coordinar en el Congreso de la República la agenda legislativa del Gobierno Nacional con el concurso de los demás ministerios.	x	x
Cumplir las disposiciones legales en lo relacionado con el Fondo de Seguridad y Convivencia (Fonsecon).	x	x
Organizar y dirigir un Centro de Estudios desde el cual se estudien, analicen y difundan los fenómenos políticos nacionales e internacionales.	x	x
Promover y hacer cumplir, en el marco de su competencia, las normas sobre extinción de dominio y dirigir las políticas y agenda para la destinación de bienes incautados y decomisados en los términos de la ley.	x	x

FUNCIÓN	Decreto 200 de 2003	Perfil Reforma 1 (Decreto 4530 de 2008)
Servir de enlace entre la Rama Ejecutiva, el Congreso de la República, la Rama Judicial, la Registraduría Nacional del Estado Civil y los organismos de control en los temas de su competencia.	x	x
Formular, coordinar, evaluar y promover las políticas y estrategias que faciliten el acceso a la justicia comunitaria, alternativa o formal, y la utilización de medios alternativos de solución de conflictos.	x	x
Diseñar mecanismos de vinculación de los particulares y de la ciudadanía en la prestación de servicios relacionados con la Administración de Justicia y recomendar la utilización de mecanismos alternativos de solución de conflictos.	x	x
Diseñar, aplicar y divulgar una política general de defensa judicial de la Nación.	x	
Diseñar y aplicar políticas y estrategias de racionalización del ordenamiento jurídico y la democratización de la información jurídica.	x	x
Coordinar la defensa del ordenamiento jurídico, proponer reformas normativas y asesorar al Estado y a sus entidades en la formulación de iniciativas normativas.	x	x
Diseñar estrategias de divulgación y acercamiento de la comunidad a la legislación vigente y de asistencia a la comunidad sobre los temas de competencia del Ministerio.	x	
Preparar los anteproyectos de planes o programas de inversiones y otros desembolsos públicos correspondientes al Sector Administrativo del Interior y de Justicia y los planes de desarrollo administrativo del mismo.	x	
Orientar, coordinar, evaluar y ejercer el control administrativo a la gestión de las entidades que componen el Sector Administrativo del Interior y de Justicia.	x	x
Las demás funciones asignadas por la ley.	x	x
NUEVAS FUNCIONES		
Apoyar en lo de su competencia, los procesos de justicia transicional en el marco del mandato contenido en las leyes y las demás que las modifiquen y reglamenten.		x
Cumplir las disposiciones legales en lo relacionado con el Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia.		x

Fuente: Decreto 200 de 2003 y 4530 de 2008. Elaboración propia.

En la fusión del Ministerio del Interior con el Ministerio de Justicia, se han incrementado las funciones del nuevo Ministerio pasando de 9 a 31 funciones, pero de las nueve funciones originales, solo se mantuvieron ocho, dejando por fuera la función de “Colaborar con la Rama Judicial en los temas de diseño de políticas, iniciativa legislativa, investigación y análisis de los temas relacionados con la justicia”<sup>16</sup>.

Se deja por fuera un tema que es el de la articulación entre la Rama Legislativa y la Rama Judicial, cortando con el flujo de información y de colaboración entre las dos Ramas del poder público, debilitando el apoyo mutuo para presentar un mejor servicio en el tema de la justicia.

Como se puede observar, dentro del primer perfil de creación se vincularon 22 funciones nuevas a un nuevo ministerio, de las cuales la mayoría son relacionadas con temas del Interior y no tanto con temas de la Justicia.

Con la primera gran reforma administrativa lo que se observa es cómo se le descargan seis funciones, pero se le crean dos funciones extras; las seis funciones son:

- Organizar y coordinar el Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo y velar por la conformación del Sistema Sectorial de Información respectivo y hacer su supervisión y seguimiento.
- Diseñar, coordinar, ejecutar y evaluar la política de Estado dirigida a la reincorporación a la vida civil de personas o grupos armados y organizados al margen de la ley, que se desmovilicen o hagan dejación voluntaria de las armas, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional.
- Coordinar y organizar el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres y participar en el diseño de las políticas relacionadas con la prevención y atención de emergencias y desastres.
- Diseñar, aplicar y divulgar una política general de defensa judicial de la Nación.
- Diseñar estrategias de divulgación y acercamiento de la comunidad a la legislación vigente y de asistencia a la comunidad sobre los temas de competencia del Ministerio.

<sup>16</sup> Tomado del Decreto 2490 de 2002.

- Preparar los anteproyectos de planes o programas de inversiones y otros desembolsos públicos correspondientes al Sector Administrativo del Interior y de Justicia y sus planes de desarrollo administrativo.

Las dos nuevas funciones creadas son las siguientes.

- Apoyar en lo de su competencia, los procesos de justicia transicional en el marco del mandato contenido en las leyes y las demás que las modifiquen y reglamenten.
- Cumplir las disposiciones legales en lo relacionado con el Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia.

Estos cambios entre el Decreto 200 de 2003 y el 4530 de 2008 muestran cómo se da una menor importancia al manejo administrativo del propio ministerio y del sector y solo se incorpora una función relacionada con la justicia transicional y el fondo de fortalecimiento de la democracia. Es decir, el “olvido” de “Colaborar con la Rama Judicial en los temas de diseño de políticas, iniciativa legislativa, investigación y análisis de los temas relacionados con la justicia”, que resultó bastante costoso a lo largo de estos años no fue subsanado en la reforma del año 2008.

## 4.2 Los cambios en el direccionamiento y las estructuras

### 4.2.1 Los cambios en la política general y en la dirección

Para hacer una visión general del cambio de políticas recurriremos a una revisión de los planes de desarrollo del periodo, los cuales corresponden a los presidentes Andrés Pastrana Arango y Álvaro Uribe Vélez.

El plan de desarrollo del Presidente Pastrana denominado “Cambio para construir la paz”<sup>17</sup> dentro del numeral 4 Desarrollo y paz: instrumentos y prioridades para la construcción de la paz, incluye un subnumeral V Justicia, en el cual presenta dos aspectos centrales: el servicio de justicia y el sistema penitenciario y carcelario. En cuanto al primero, señala que en Colombia es obligación del Estado proveer un servicio de justicia eficiente, accesible,

oportuno y eficaz, “Sin embargo, este muestra deficiencias en su prestación, debilitando de esta manera el Estado social de derecho, pues aún persiste la congestión, la lentitud y la impunidad, constituyéndose en verdaderas barreras para el acceso a este servicio”<sup>18</sup>. Considera el plan, sin embargo, que el problema no puede limitarse a la modernización de la administración de justicia sino también a reinstitucionalizar los valores, prácticas e instancias para la solución de conflictos. En ese sentido diferencia la justicia formal de la informal, donde facilitar el acceso de la sociedad civil a los aparatos de justicia y al sistema judicial corresponde a la justicia formal, mientras que el fortalecimiento institucional de la justicia local, el reconocimiento e impulso de la justicia comunitaria y el desarrollo de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, hacen parte de la justicia informal.

En cuanto al sistema penitenciario y carcelario, el Plan señala que el hacinamiento se había constituido en la fuente primaria de la problemática penitenciaria, y que no existen en este momento programas estructurados de atención integral en relación con la educación, capacitación, salud y formación para cumplir con las finalidades de la pena, así como tampoco se utilizan alternativas a la pena como: arresto domiciliario, multa, libertad vigilada, reparación de daños causados, etc.

Para el primer periodo de gobierno del Presidente Uribe el tema de la Justicia hace parte del aparte dedicado a brindar seguridad democrática dentro de lo cual se contempla el fortalecimiento del servicio de justicia<sup>19</sup>, para lo cual propone las siguientes acciones: racionalización del servicio de justicia, que busca la descongestión judicial; el fortalecimiento de la investigación criminal, por medio del fortalecimiento de la Fiscalía; revisión de la política criminal, penitenciaria y carcelaria, el cual se centra en atender los problemas del hacinamiento y mala adecuación carcelaria del país; la organización del sistema administrativo de justicia, que consiste en facilitar el acceso a la justicia de un mayor número de personas de las que hoy lo tienen; la defensa judicial del Estado, que busca una eficiente defensa y la prevención del daño patrimonial de la Nación; y racionalización y

<sup>17</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 Cambio para construir la Paz. DNP, 1998, en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores.aspx>

<sup>18</sup> *Ibíd.*, p. 378.

<sup>19</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario. DNP 2003. En <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores.aspx>



simplificación del ordenamiento jurídico, que busca brindar seguridad jurídica a los asociados sobre el contenido del derecho en el país. Puede indicarse que estos planteamientos corresponden al Ministro Fernando Londoño Hoyos quien al momento ejercía las funciones de cabeza del Ministerio.

Con relación a la política del gobierno Pastrana, el primer periodo del presidente Uribe va a privilegiar los aspectos de racionalización de la justicia y de descongestión frente al planteamiento de fortalecer mecanismos “informales” de solución de conflictos y de institucionalizar valores orientados en esa vía. También se nota un cambio de énfasis en el tema de la construcción de infraestructura carcelaria, lo que no quiere decir que se abandone.

Para el periodo 2006 - 2010 el gobierno del Presidente Uribe expidió el Plan Nacional de Desarrollo Estado Comunitario: desarrollo para todos, dentro del cual en el numeral 6 del tomo I, denominado Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos, incluye un aparte sobre justicia eficaz y cercana al ciudadano. Dentro de este tema comienza señalando que “En el período 2002-2006 se lograron avances importantes en el fortalecimiento del sector justicia” pero sin especificar de cuáles avances se trata. Luego relaciona este tema con la política de consolidación de la seguridad democrática y la ley de justicia y paz, indicando que se requiere la asistencia legal y la protección a testigos, la implementación del sistema penal acusatorio, el fortalecimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa, y la descongestión de despachos, entre otros objetivos. Para este fin el Plan dice retomar las líneas de acción del Consejo Superior de la Judicatura en los siguientes aspectos: rediseño

y fortalecimiento del sector justicia, modernización del servicio de justicia, fortalecimiento del sistema penal y lucha contra la impunidad; modernización y fortalecimiento del sistema penitenciario y carcelario; integración y articulación de los servicios de justicia para mejorar el acceso, y, gestión jurídica pública y política de ordenamiento jurídico.

Al hacer una lectura de estos dos planes en sus objetivos de política fundamentales, se encuentra que buena parte de los objetivos del primer periodo se repiten en el segundo, de manera que se pone en duda “los avances importantes en el fortalecimiento del sector justicia” a que se hizo alusión antes. Sin embargo, se denota una preocupación gubernamental por los procesos de justicia y paz y la protección de testigos, que en el momento se habían convertido en asuntos críticos. Junto a estos temas sobresalen los de la extensión de la oralidad y el fortalecimiento del sistema penal, para lo cual se dice, en el plan, que el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria no dispone de un equipo de expertos que respalden desde el punto de vista técnico sus decisiones.

Ahora bien, estos cambios de política no responden solamente a los cambios en la realidad sino que suponen una interpretación de parte de quien dirige el Ministerio. Para ver, entonces, los cambios en la dirección, se estableció el nombre y periodo de cada uno de los Ministros que estuvo al frente de la entidad para el periodo en estudio. El Cuadro a continuación muestra el resumen.

**Cuadro No. 4. Ministros del Despacho Ministerio del Interior y de Justicia 1998 - 2010**

	MINISTRO 1	MINISTRO 2	MINISTRO 3	MINISTRO 4	MINISTRO 5	MINISTRO 6	MINISTRO 7	MINISTRO 8	MINISTRO 9
<b>NOMBRE</b>	Alfonso López Caballero	Néstor Humberto Martínez Neira	Humberto de la Calle Lombana	Armando Estrada Villa	Fernando Londoño Hoyos	Sabas Pretelt de la Vega	Carlos Holguín Sardi	Fabio Valencia Cossio	Germán Vargas Lleras
<b>PERIODO</b>	1998	1998-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2006	2006-2008	2008-2010	2010
<b>PERIODO PRESIDENCIAL</b>	ANDRÉS PASTRANA 1998-2002	ANDRÉS PASTRANA 1998-2002	ANDRÉS PASTRANA 1998-2002	ANDRÉS PASTRANA 1998-2002	ÁLVARO URIBE VÉLEZ 2002-2006	ÁLVARO URIBE VÉLEZ 2002-2006	ÁLVARO URIBE VÉLEZ 2006-2010	ÁLVARO URIBE VÉLEZ 2006-2010	JUAN MANUEL SANTOS 2010-2014
<b>FILIACIÓN POLÍTICA</b>	LIBERAL		LIBERAL		CONSERVADOR	CONSERVADOR	CONSERVADOR	CONSERVADOR	CAMBIO RADICAL
<b>FORMACIÓN PROFESIONAL</b>		Especialista en Derecho Comercial y Abogado de la Universidad Javeriana	ABOGADO		Abogado y economista	Humanista de la Universidad de los Andes (Colombia) y economista de la Universidad del Valle y Magíster en Administración de Empresas	ABOGADO	ABOGADO	Abogado, doctorado en Gobierno y Administración Pública

Fuente: Decretos de nombramiento. Construcción propia.

De acuerdo al cuadro anterior podemos apreciar que durante cerca de 12 años se produjeron 9 cambios de ministro, señalando de un lado la falta de continuidad en los procesos y lineamientos de dirección, dados los constantes cambios de ministro, y, de otro, las variaciones y prioridades del Ministerio, los perfiles de los ministros que en términos generales poseían mayores competencias profesionales, para una mayor gestión en los temas políticos concernientes a los lineamientos y necesidades del interior para la administración de justicia. Así se deduce, por lo menos de las declaraciones de “abandono” dadas por las Altas Cortes durante el periodo estudiado, en la cual según su opinión se “perdió la interlocución” con el Gobierno Nacional<sup>20</sup>.

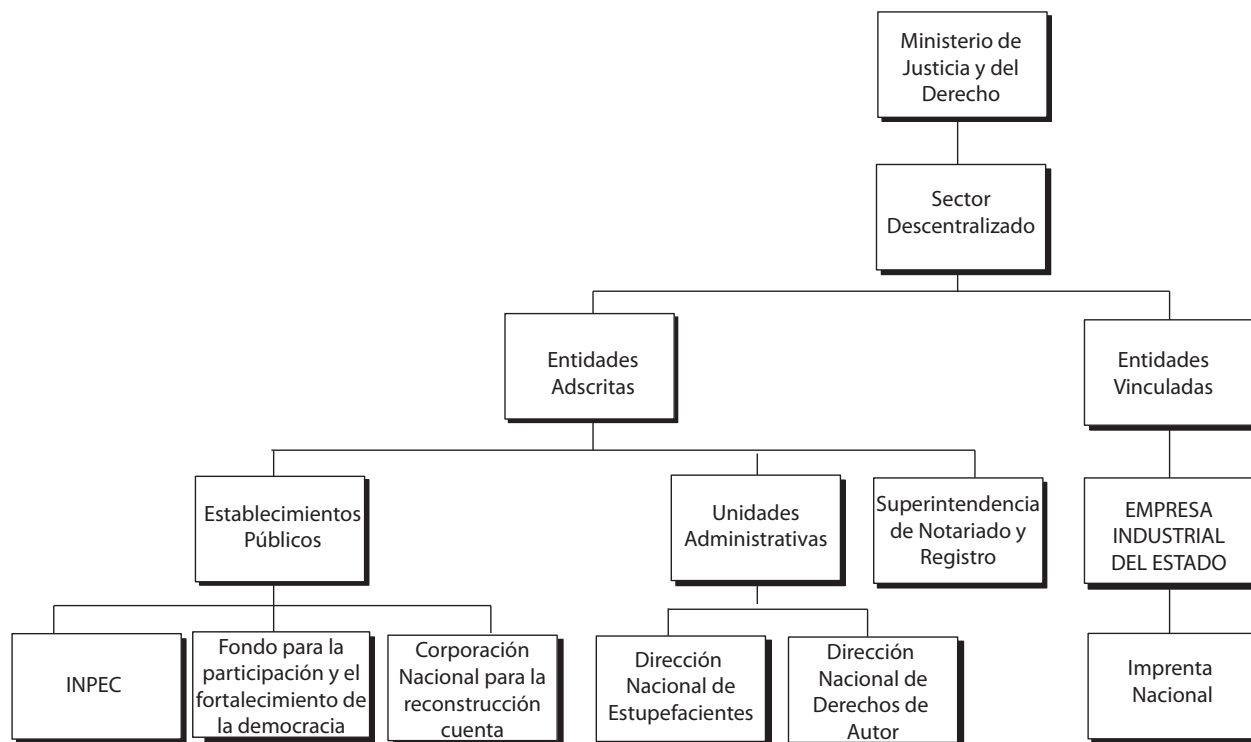
<sup>20</sup> Ver notas de prensa de declaraciones del presidente de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia. [www.elespectador.com](http://www.elespectador.com)

#### 4.2.2 Los cambios en la estructura del sector y en la del ministerio

Con la fusión de los ministerios todo el cuadro de ámbitos de intervención para la solución dentro de los ministerios se reorganiza dándole más funciones, pero además de este hecho de más funciones también le agrega más un rango de influencia mucho mayor para la solución de conflictos.

Dentro de ellos se agrega la Dirección de Derechos de Autor que tenía antiguamente el Ministerio del Interior, además de ello se le agrega: Fondo para la participación y el fortalecimiento de la Democracia y la Corporación Nacional para la Reconstrucción de la Cuenca del río Páez y Zonas Aledañas Nasa Kiwe. Como se puede observar aunque en su estructura solo se le agregan tres nuevas entidades estas responden a la fusión de los ministerios.

**Gráfico No. 7. Estructura del Sector del Interior y de Justicia**



Fuente: Cartilla, Manual Estructura del Estado, Novena Edición. DAFP.

#### 4.3 Los recursos del nuevo Ministerio

A continuación se presentan las variaciones resultantes en cuanto a la planta de personal del Ministerio y en el presupuesto que ha vivido desde su fusión.

##### 4.3.1 Las modificaciones a la planta de personal

Para estudiar estos cambios partamos del cuadro que incluyó el Estudio Técnico de la fusión y que definía la planta de personal del Ministerio recién creado.

**Cuadro No. 5. Planta de Personal propuesta para el Ministerio del Interior y de Justicia.**

Planta propuesta (sueldo básico)				
Nivel	Cargos	%	Valor	%
<b>Área Misional</b>	<b>292</b>	<b>60</b>	<b>483</b>	<b>64</b>
Directivo	13	3	45	6
Asesor	18	4	70	9
Profesional	157	32	281	37
Técnico	26	5	24	3
Asistencial	78	16	63	8
<b>Área de Apoyo</b>	<b>192</b>	<b>40</b>	<b>269</b>	<b>36</b>
Directivo	2	0	8	1
Asesor	5	1	18	2
Profesional	87	18	167	22
Técnico	25	5	27	4
Asistencial	73	15	49	6
<b>Gran Total</b>	<b>484</b>	<b>100</b>	<b>753</b>	<b>100</b>
<b>Consolidado</b>				
Directivo	15	3	53	7
Asesor	23	5	89	12
Profesional	244	50	448	60
Técnico	51	11	52	7
Asistencial	151	31	110	15
<b>Totales</b>	<b>484</b>	<b>100</b>	<b>753</b>	<b>100</b>

Fuente: Estudio Técnico de Fusión. P. 202.

Como se podrá observar comparando con el cuadro siguiente, entre el Estudio Técnico y la decisión final (Decreto 202 de 2003) hubo una pequeña variación en el tamaño de la planta como quiera que no se crearon 484, sino 483 empleos y teniendo algunas pequeñas modificaciones en la composición por niveles.

Dentro del Ministerio se observa que en el año 2003 y por medio del Decreto 202 de 2003 fusionando los dos ministerios se crean 483 puestos, los cuales se han modificado hasta el año 2008, que fue la última gran reforma administrativa con un aumento a 532 puestos. Esto se evidencia en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 6. Cambios en la planta de personal 2003 y 2008**

Nivel	2003				2008			
	Decreto 202 de 2003				Decreto 4531 de 2008			
	LN	CA	Total	Total %	LN	CA	Total	Total %
Dirección	3	14	17	3,52	3	20	23	4,32
Asesor	18	3	21	4,35	36	4	40	7,52
Profesional	25	219	244	50,52	18	266	284	53,38
Técnico	9	44	53	10,97	9	39	48	9,02
Asistencial	38	110	148	30,64	38	99	137	25,75
	93	390	483	100	104	428	532	100
	LN = Libre Nomenclatura				CA = Carrera Administrativa			

Fuente: Decreto 202 de 2003 y Decreto 4531 de 2008 elaboración propia.

Como podemos observar en este cuadro hay un aumento de aproximadamente 3% en el nivel profesional, igualmente se observa un incremento mayor al 3% del nivel de asesores, observamos una disminución significativa del nivel asistencial, pasan de 148 a 137 empleados con una disminución aproximada del 5%, como se observa también hay una disminución del nivel técnico que no es tan significativa como en los demás niveles.

Como se observa más del 50% del total de trabajadores del Ministerio pertenecen al nivel profesional, lo que nos indica que el Ministerio se ha posicionado en capacidad institucional para ser más un creador de políticas públicas que un ente ejecutor; lo cual no quiere decir que efectivamente esto haya ocurrido.

Pero a pesar de este gran cambio, solo pasó un año y ya por medio del Decreto 1015 de 2004 el Ministerio hizo la primera modificación en la planta de personal, lo cual ocurre por la creación de una nueva oficina dentro del Ministerio, creando con ello catorce puestos en total, de los cuales el 50% son puestos técnicos y el otro 50% son asistenciales. Al año siguiente por medio del Decreto 4332 del año 2005 se crearon dos puestos de dirección, la cual respondió al Decreto 4331 del mismo año.

Así es como llegamos al año 2008, y por medio el Decreto 1721 de 2008 se crean 32 puestos en total con una distribución de: 28 del nivel profesional, dos a nivel de dirección, uno a nivel asistencial y uno de asesor.

Por medio del Decreto 4531 de 2008, se hizo la primera gran modificación de la planta de personal, aumentando de 483 empleados en 2003 a 2008 un gran total de 583 empleados, observando que hay gran aumento en el nivel profesional a la par de la disminución de los niveles técnicos y asistencial.

Todo lo anterior permite inferir que los grandes ahorros de la fusión, en términos de número de empleos, se revirtieron en los años subsiguientes, con lo cual se muestra que la fusión no tuvo un adecuado diseño organizacional. La reducción de la planta con el Ministerio fusionado tuvo que revertirse, puesto que no permitía el cumplimiento cabal de las funciones misionales asignadas, lo que condujo a las ampliaciones de planta reseñadas.

#### 4.3.2 Las variaciones presupuestales

El presupuesto Nacional a lo largo de los 13 años, se ha incrementado de forma sustancial, la pregunta

es ¿cuánto de este presupuesto es del Ministerio que estamos estudiando? El cuadro a continuación nos permite tener una respuesta.

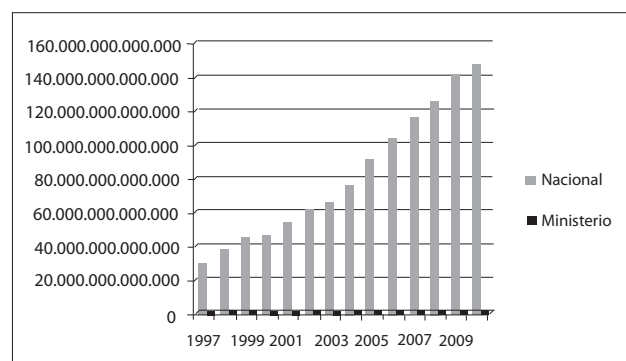
**Cuadro No. 7. Evolución del Presupuesto Nacional y del Ministerio 1997-2010**

Años	Nacional	Ministerio	Participación %
1997	30.366.353.300.000	12.802.105.025	0,04
1998	38.700.000.000.000	10.532.126.650	0,03
1999	45.306.344.398.083	12.865.459.064	0,03
2000	46.622.999.680.822	59.880.094.858	0,13
2001	54.977.492.723.932	46.085.782.550	0,08
2002	62.910.550.238.075	107.018.235.788	0,17
2003	65.693.839.734.406	56.847.300.187	0,09
2004	76.647.602.221.850	130.807.992.094	0,17
2005	91.582.373.460.821	244.340.277.894	0,27
2006	105.392.604.884.111	355.124.010.340	0,34
2007	116.431.233.513.201	672.817.778.634	0,58
2008	125.715.234.306.174	576.586.631.915	0,46
2009	140.494.646.516.466	470.874.911.143	0,34
2010	147.292.622.987.234	452.925.893.735	0,31

Fuente: Ley anual de presupuesto.

En el Cuadro se puede observar cómo hay un crecimiento, en cifras absolutas, tanto del presupuesto Nacional como el del Ministerio. Sin embargo, como lo deja ver la gráfica a continuación la tasa de crecimiento del nacional es mucho mayor que el del Ministerio, lo que se denota en la participación porcentual del segundo dentro del primero, la cual no supera siquiera el uno por ciento (1%) en el mejor año, que corresponde al 2007.

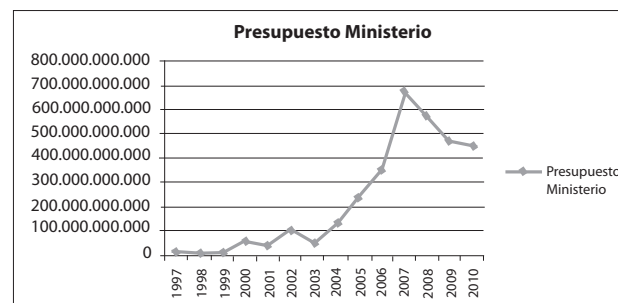
**Gráfico No. 8. Evolución del presupuesto Nacional y del Ministerio 1997-2009**



Fuente: Ley anual de presupuesto.

Lo anterior no quiere decir que el presupuesto del Ministerio no haya crecido, si lo ha hecho y de manera significativa del año 2003 hacia adelante, pero una buena parte de la explicación de este, está en el hecho de que con la fusión se suma el presupuesto de los dos ministerios fusionados. El gráfico a continuación lo muestra.

**Gráfico No. 9. Aumento en el Presupuesto del Ministerio.**

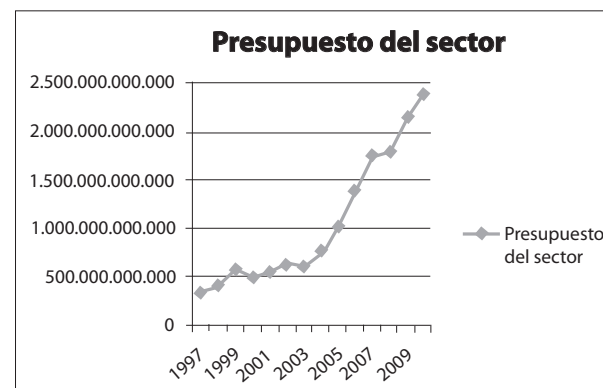


Fuente: Cuadro No. 7. Elaboración propia.

Como se puede observar, hasta el año 2001 tenían un incremento muy pequeño, posteriormente con la fusión de los ministerios del Interior y de Justicia, el incremento dentro del presupuesto del ministerio tuvo su punto máximo en el año 2007, con un total de \$672.817.778.634.

De igual manera, el presupuesto del Sector de Interior y Justicia se completa por los recursos del Ministerio fusionado y de las entidades adscritas y vinculadas. El gráfico a continuación nos deja ver la magnitud del crecimiento.

**Gráfico No. 10. Presupuesto del Sector Interior y de Justicia**



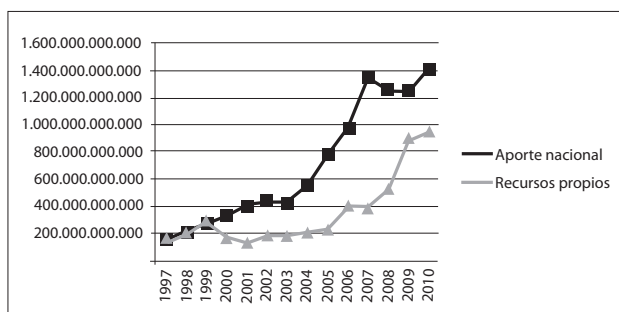
Fuente: Ley anual de Presupuesto. Elaboración propia.

Como se aprecia en la gráfica, el presupuesto del sector siempre se ha mantenido en un crecimiento

alto, pero esto se debe a que ellos poseen un elemento dentro del sector que es la Superintendencia de Notariado y Registro, lo cual genera unos ingresos supremamente altos.

El gráfico a continuación muestra la incidencia de los recursos propios con relación al aporte nacional.

**Gráfico No. 11. Aporte Nacional y Recursos Propios del Ministerio de Interior y de Justicia**

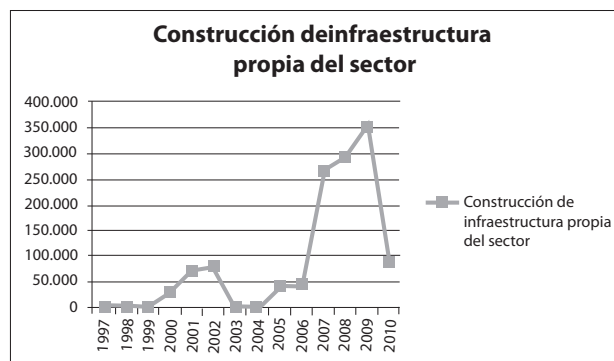


Fuente: Presupuesto Nacional. Elaboración propia.

Como se puede observar, en el presupuesto total del Ministerio no ha sido constante a lo largo de los años, mostrándonos que en los últimos años, debido a la fusión se le han venido haciendo fuertes incrementos.

De otra parte, podemos observar en el gráfico No. 12, cómo dentro de los años 2000 hasta el 2003, antes de la fusión, se ha enfocado todo el presupuesto en la construcción de infraestructura y que después de un receso, en los años 2006 a 2009 nuevamente es este el rubro que marca la inversión realizada.

**Gráfico No. 12. Inversión en construcción de infraestructura.**



Fuente: Presupuestos nacionales, elaboración propia.

Como se puede observar en esta grafica, los años anteriormente descritos responden a la necesidad

de las políticas del ministerio dándole mayor importancia a la infraestructura del sector. Esto significa que los presupuestos marcan la pauta de las políticas y la importancia que le da el gobierno central al sector en el cual interviene el Ministerio.

## 5. La evaluación del proceso

Para hacer esta evaluación nos basaremos en los Informes de Auditoría Gubernamental de la Contraloría General de la República.

El Ministerio del Interior y de Justicia representa una institución importante para el país, puesto que es el encargado y responsable de formular la política de Gobierno en materias relativas al orden público interno y a los asuntos políticos, de Derechos Humanos, relaciones entre la Nación y las entidades territoriales de la República, acceso a la justicia, defensa judicial de la Nación y del ordenamiento jurídico, lo penitenciario y carcelario, desastres, entre otras<sup>21</sup>.

El Ministerio del Interior y de Justicia en el año inmediatamente siguiente a la expedición de la norma que señala su fusión contó con un presupuesto definitivo de \$131.333 millones, los cuales se destinaron en un 82.24% (\$108.018 millones) a Gastos de Funcionamiento, y 17.75% (\$23.314 millones) a Gastos de Inversión, con una ejecución del 92 y 48%, respectivamente<sup>22</sup>, esto atendiendo a la sumatoria de la asignación presupuestal independiente como unidades ejecutoras antes de la fusión.

Bajo este panorama presupuestal la Contraloría General de la República (CGR) conceptúa en su informe de 2003, que la gestión del Ministerio fue deficiente, ya que la planeación no contó con un adecuado sistema de información y de indicadores, lo que desvirtuó la veracidad de los estudios económicos y de eficiencia bajo los cuales se ejecutó el presupuesto asignado, además el cambio organizacional no permitió establecer una clara visión de los riesgos, lo que llevó a que la gestión del Ministerio no respondiera plenamente a sus responsabilidades misionales y se relegara de los lineamientos del Plan

<sup>21</sup> Contraloría General de la República. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia. 2003. P. 6.

<sup>22</sup> Contraloría General de la República. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia. 2003. P. 5.

Nacional de Desarrollo en cuanto a los compromisos asociados a temas como orden público interno, asuntos políticos y derechos humanos, entre otros<sup>23</sup>.

Por tanto, la CGR señala que el Ministerio debe enfocarse de manera prioritaria en atender lo correspondiente al acceso a la justicia, la defensa judicial de la Nación, lo penitenciario y carcelario, los cuales son aspectos clave dentro de la formulación de la política de gobierno<sup>24</sup>.

Para el año 2004 se verifica una amplia diferencia entre los avances en el Plan de Mejoramiento reportados por el Ministerio y lo verificado por la CGR, una diferencia de casi el 26% por debajo de lo reportado, lo cual evidencia claras fallas en los procesos y procedimientos del Ministerio, además de ello el concepto frente a la evaluación del sistema de Control Interno señala que el Ministerio está en un alto estado de riesgo<sup>25</sup> dadas sus deficiencias en la oportunidad y confiabilidad de la información, problema ya evidenciado en el año inmediatamente anterior.

En el año 2005, la CGR<sup>26</sup> conceptúa que la gestión del Ministerio en cuanto a: Plan de Acción, Dirección de Derechos Humanos, Defensa Judicial de la Nación, Contratación, evaluación del Proceso Presupuestal, evaluación del Sistema de Control Interno, Cumplimiento del Plan de Mejoramiento y el programa de Reinserción y Reincorporación a la Vida Civil, en términos generales se cumple favorablemente a excepción de lo referido al Programa de Reinserción y Reincorporación que es ineficiente e ineficaz dados los problemas de cobertura, seguimiento, control y resultados.

Para el año 2006, la CGR conceptúa que la gestión de las áreas, procesos o actividades auditadas y la Opinión sobre los Estados Contables, es desfavorable con salvedades, presentando las siguientes calificaciones:

<sup>23</sup> Ibid P. 9.

<sup>24</sup> Ibid P. 10.

<sup>25</sup> Contraloría General de la República. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia. 2004. P. 7.

<sup>26</sup> Contraloría General de la República. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia. 2005.

**Cuadro No. 8. Auditoría a Áreas de Gestión 2006**

TEMAS	Factor de ponderación	Calificación total
Gestión misional	0.30	0.10
Gestión contractual	0.20	0.10
Gestión presupuestal y financiera	0.10	0.05
Gestión administración de talento humano	0.10	0.07
Cumplimiento de plan de mejoramiento	0.15	9.11
Evaluación del sistema de control interno	0.15	0.00
<b>Calificación total</b>	<b>1.00</b>	<b>0.43</b>

Fuente: CGR Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral 2006.

Este resultado le significa al Ministerio un desmejoramiento con relación al año anterior, lo cual podría dar cuenta de los cambios en su dirección.

En el año 2007, la CGR señala que el Ministerio mejora su gestión clasificándolo en un concepto y opinión de limpia pero con observaciones<sup>27</sup>, lo que significa que se ubica en un plano medio alto entre lo favorable y lo desfavorable, por lo anterior se observa una recuperación con respecto al informe del año 2006.

**Cuadro No. 9. Auditoría a Áreas de Gestión 2007**

ASPECTOS	Calificación parcial	Factor de ponderación	Calificación total
Gestión misional	73,25	0,30	21,98
Gestión contractual	68,50	0,20	13,70
Gestión presupuestal y financiera	59,50	0,10	5,95
Gestión de administración del talento humano	80,00	0,10	8,00
Cumplimiento de plan de mejoramiento	90,33	0,15	13,55
Evaluación del sistema de control interno	60,00	0,15	9,00
<b>Calificación total</b>		<b>100</b>	<b>72,17</b>

Fuente: CGR Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral 2007.

En el año 2009 de acuerdo al informe de la CGR<sup>28</sup> pese a la certificación obtenida por el Ministerio se presentan serios vacíos en los procedimientos y mecanismos de seguimiento y control, dado el continuo problema en la oportunidad y confiabilidad

<sup>27</sup> Contraloría General de la República. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia. 2007. P. 7.

<sup>28</sup> Contraloría General de la República. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia. 2009.

de la información; además, en cuanto a los Planes estratégicos y de acción presentan deficiencias relacionadas con su estructura, indicadores de impacto, que no permiten hacer un seguimiento objetivo de la gestión, por tanto el Ministerio del Interior y de Justicia no cumple plenamente las orientaciones de las anteriores auditorías.

### 5.1 Conclusiones generales

A continuación algunas conclusiones sobre lo estudiado.

– Los ministerios fueron creados por tener en su esencia temas de distinto interés. El Ministerio del Interior tiene que tocar temas de gobierno, minorías étnicas y temas políticos, mientras que el Ministerio de Justicia y del Derecho se encamina a la defensa de la nación en litigios, la comunicación permanente con la Rama Judicial y la solución alternativa de conflictos. En esta perspectiva, si bien los asuntos de gobierno y políticos pueden devenir en demandas y asuntos judiciales no por ello existe una ligazón directa entre los temas abordados por cada uno.

– La Ley 790 de 2002 que permitió la fusión de los ministerios señalaba unos criterios de entrada, que en la práctica no fueron argumentos válidos para la fusión, al menos en este caso estudiado. Es decir, que ni la duplicidad de funciones, ni la colisión de competencias, ni el procurar una gestión por resultados con el fin de mejorar la productividad, o la necesidad de profundizar el proceso de descentralización administrativa trasladando competencias del orden nacional hacia el orden territorial, eran argumentos válidos en el caso de la fusión de los Ministerios del Interior con el de Justicia. No fueron estos los problemas existentes en este caso ni las soluciones que se plantearon en la fusión para mejorar la gestión del Ministerio.

– No están claras las razones de fusión del Ministerio del Interior con el Ministerio de Justicia y del Derecho. Si bien se puede decir que ambos contribuyen a la construcción del Estado Social de Derecho, ello mismo no es argumento suficiente para pensar en la unión de su accionar.

– Tan solo en la parte presupuestal se mostraron, en el Estudio Técnico, grandes bondades en la fusión de los ministerios. El ahorro señalado fue, al parecer, el argumento contundente de decisión de la fusión. Sin embargo, como lo muestran las cifras, en los

años posteriores se revirtieron los ahorros logrados al inicio. La planta de personal se tuvo que aumentar al poco tiempo y posteriormente, con otras reformas se desdibujó el supuesto, ahorro de personal.

– La fusión es fiel retrato de la situación descrita al punto que se tuvieron que crear dos viceministerios el de Justicia y el del Interior. La real fusión solo operó para los procesos de apoyo que de tenerse en duplicado sí podían dar lugar a la necesidad de eliminar la duplicidad de funciones que realizarían.

– La distribución de funciones del Ministerio fusionado muestra el predominio del tema Interior frente al desmedro del tema Justicia. Si adicionalmente se tiene en cuenta que en la fusión se “olvidó” la función de “Colaborar con la Rama Judicial en los temas de diseño de políticas, iniciativa legislativa, investigación y análisis de los temas relacionados con la justicia”, se observa una orientación a dejar a su propio destino las relaciones entre las dos Ramas del Poder Público.

– Entretanto, el país venía reclamando un mejoramiento en la administración de justicia como quiera que las demoras en los procesos judiciales y su amplio inventario señalaron, en más de una oportunidad, la necesidad de establecer un plan de choque frente a la congestión judicial. Sin embargo, al parecer, todas las medidas al respecto han sido medidas coyunturales sin solución de fondo del problema judicial.

– Frente a estos temas podría decirse que en vez de darse una estrecha colaboración entre las Ramas lo que se evidenció fue un distanciamiento a lo largo de la década, lo cual desembocó en enfrentamientos verbales y públicos, que apuntaban de una parte a romper “la autonomía de la Rama Judicial” y de otra a “dejar abandonada la Rama a su propio destino” con el fin de tener más argumentos para acometer su posterior reforma. En ese sentido puede decirse que el nombramiento de Ministros de Interior y de Justicia con un claro perfil político y poco jurista, dentro de los dos periodos del gobierno Uribe Vélez, ayudó a acelerar el deterioro entre las Ramas como quiera que la Rama Judicial no sentía que existiera interlocución dentro del gobierno, por más bondades que pudiera tener el Viceministro de turno.

– Si se analizan los resultados del Ministerio, en los ochos años del gobierno Uribe, tal vez sean relevantes en el tema del Interior pero no en el tema de Justicia. Si se analiza la política de justicia, en los hechos,

se concentró, como se pudo ver en las ejecuciones presupuestales en el tema de la construcción de infraestructura, en particular carcelaria. En los demás temas no hay aspectos relevantes a destacar y las propias evaluaciones de la Contraloría General de la República señalan un ministerio dedicado a cumplir con las metas trazadas sin mayores ambiciones.

Finalmente, se puede decir, entonces, que son muy magros los resultados frente a todo el proceso vivido durante el periodo 2002-2010. La fusión no logró madurar la creación de un nuevo Ministerio que realmente supiera potenciar los temas de justicia y del interior y pudiera convertirse en un motor de la relación entre las dos Ramas del Poder Público. La fusión no logró Institucionalizarse y, por ello, dentro del nuevo ministerio lo que existían era dos ministerios con un solo jefe.

En la medida que para los años 2006-2009 las preocupaciones por la gobernabilidad y los asuntos

políticos fueron tomando más fuerza, el abandono del tema judicial pasó de ocasional a definitivo. Sin embargo, estaba en manos de la Rama Judicial la decisión de aprobar o no la continuidad de un modelo de gobierno, lo que en la práctica no se dio pero sirvió como un elemento más de enfrentamiento entre las altas cortes y el ejecutivo. Las relaciones quedaron finalmente rotas y cuando el país empezó a regresar a la calma ante la aceptación de la no posibilidad de un tercer mandato fue cuando alguien se empezó a dar cuenta del gran daño que se había causado a las relaciones Ejecutivo-Judicial; y solo entonces, se comenzó a ventilar la necesidad de reformar las relaciones entre las Ramas y por tanto a plantear la posibilidad de recrear el Ministerio de Justicia y del Derecho. El fracaso de la reforma institucional quedó así evidenciado.



## REFERENCIAS

- Barrera, Elsy Luz; Bedoya, Jenny; Rodríguez, Jairo. 2007. Creando las bases conceptuales para un análisis institucional de los ministerios en Colombia. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá.
- Borda, Sandra. 2007. La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre ¿La ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable? Colombia Internacional. Universidad de los Andes. Colombia.
- Consejo Superior de la Judicatura. Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial. Bogotá. 2006.
- \_\_\_\_\_. 2006. Evaluación final plan sectorial de desarrollo de la Rama Judicial 2003-2006. Bogotá.
- Corporación Excelencia en la Justicia. 2005. Propuesta de política pública en materia de reforma a la justicia, metodología y estructura.
- Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario 2002-2006. <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores.aspx>
- \_\_\_\_\_. Plan Nacional de Desarrollo Estado Comunitario: Desarrollo para todos. 2006-2010.
- \_\_\_\_\_. Plan Nacional de Desarrollo Cambio para Construir la Paz. 1998-2002. <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores.aspx>.
- Jaramillo, Claudia. 2009. Más pesos que contrapesos así ha cambiado el balance de poderes con la reelección. <http://www.lasillavacia.com>
- Pinzón, Martha. El balance del Sector Justicia en Colombia. Corporación excelencia en la Justicia.
- Zapata, Gabriel. Proyecto de Ley n°. 240 de 2010 Senado. Proyecto de Ley por la cual se escinden del Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y del Derecho y se deroga el artículo 3° de la Ley 790 de 2002. [www.infraestructura.org.co/juridica/.../docs/ProyectoDeLey.doc](http://www.infraestructura.org.co/juridica/.../docs/ProyectoDeLey.doc).

## INFORMES

- Banco Interamericano de Desarrollo. Informes Banco Interamericano de Desarrollo 1998, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2007, 2008, 2009.
- Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial 2004. Editorial Mundi Prensa Libros S. A. Alfaomega Grupo Editor S. A.
- \_\_\_\_\_. Informe Anual del Banco Mundial. 2001. <http://www.bancomundial.org/infoannual/2001/index.htm>.
- \_\_\_\_\_. Informe Anual del Banco Mundial. 2002. <http://www.bancomundial.org/infoannual/2002/index.htm>.
- \_\_\_\_\_. Informe Anual del Banco Mundial. 2003. <http://www.bancomundial.org/infoannual/2003/>.
- Banco Interamericano de Desarrollo. Estrategia del Banco con Colombia. 2007-2010.
- Cartilla Inversión 2010 Proexport.
- Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia. Informe final. Junio 10 de 2010. <http://www.cej.org.co/comision>.
- \_\_\_\_\_. 2010. Informe final de la comisión de expertos de Reforma a la Justicia. <http://www.cej.org.co/comision>.
- Contraloría General de la República. 2003. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia.
- \_\_\_\_\_. 2004. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia.
- \_\_\_\_\_. 2005. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia.
- \_\_\_\_\_. 2006. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia.
- \_\_\_\_\_. 2007. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia.
- \_\_\_\_\_. 2008. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia.
- \_\_\_\_\_. 2009. Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral Ministerio del Interior y de Justicia.
- Fondo Monetario Internacional. 1998. Informe anual.
- Ministerio del Interior y de Justicia. Informe de Gestión al Congreso. Junio 2007-junio 2008.
- \_\_\_\_\_. Informe de Gestión al Congreso. Junio 2008-junio 2009.
- \_\_\_\_\_. Informe de Gestión al Congreso. Junio 2009-mayo 2010.
- \_\_\_\_\_. Informe al Congreso de Gestión al Congreso. Junio 2006-junio 2007 [www.mij.gov.co/econtent/library/.../DocNewsNo1590DocumentNo494.doc](http://www.mij.gov.co/econtent/library/.../DocNewsNo1590DocumentNo494.doc)
- \_\_\_\_\_. Informe de seguimiento gerencial-MIJ. Diciembre de 2009.
- Ministerio del Interior y de Justicia Inpec. 2009. Rendición de cuentas.
- Naciones Unidas, Cepal. Estudio económico de América Latina y el Caribe. 2005-2006.

Situación y perspectivas de la Economía Colombiana. 2000. <http://www.javeriana.edu.co/decisiones/bancoldex.pdf>.

[http://www.portafolio.com.co/economia/economiahoy/ARTICULO-WEB-NOTA\\_INTERIOR\\_PORTA-6134951.html](http://www.portafolio.com.co/economia/economiahoy/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-6134951.html).

[http://www.indexmundi.com/es/colombia/tasa\\_de\\_desempleo.html](http://www.indexmundi.com/es/colombia/tasa_de_desempleo.html).

<http://www.lasillavacia.com>.

<http://www.elespectador.com/articulo-221326-judicatura-dice-dara-pelea-su-supervivencia-el-congreso>.

<http://www.elespectador.com/articulo186005-se-amplie-el-periodo-magistrados-pide-el-consejo-de-estado>.

<http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo184102-judicatura-indaga-le-hace-falta-magistratura-de-cara-reforma-judici>.

<http://www.elespectador.com/columna179669-justicia-debe-llegar>.

<http://www.elespectador.com/colombia/articulo178898-proponen-comision-ex-magistrado-constituir-reforma-judicial>.

<http://www.elespectador.com/articulo176260-reforma-judicial-no-puede-reducir-cortes-advierete-consejo-de-estado>.

<http://www.elespectador.com/impreso/judicial/articuloimpreso105202-descongestion-el-reto-de-justicia-2009>.

<http://www.elespectador.com/opinion/editorial/articulo-reforma-justicia>.

<http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-207842-reforma-justicia-su-recta-final>.

<http://www.elespectador.com/impreso/nacional/articuloimpreso181337-justicia-administrativa-paso-de-tortuga>.

<http://www.elespectador.com/opinion/editorial/articulo-reforma-justicia>.

<http://www.elespectador.com/opinion/columnistasdelimpreso/fernando-carrillo-florez/columna-cual-reforma-justicia>.

<http://www.elespectador.com/columna-208639-un-buen-resucitar>.

<http://elespectador.com.co/noticias/politica/articulo-cambio-radical-amenaza-retirarse-de-discusion-de-reforma-justicia>.

<http://www.elespectador.com/columna157962-deficit-de-justicia>.

<http://www.semana.com/noticias-politica/hora-justicia/128395.aspx>.

<http://www.semana.com/noticias-justicia/40-propuestas-reforma-justicia/137519.aspx>.

<http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-207842-reforma-justicia-entra-su-recta-final>.

<http://www.semana.com/noticias-nacion/gobierno-altas-cortes-admiten-reforma-justicia-no-prioridad/144538.aspx>.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Rodríguez Hernández, Jairo Enrique; Rey, James y Fonseca, Daniel. 2011. Del Ministerio de Justicia y del Derecho al Ministerio del Interior y de Justicia. Un caso fallido de reforma institucional. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 39 (53): 35-56.	Rodríguez Hernández, Jairo Enrique; Rey, James y Fonseca, Daniel. (2011). Del Ministerio de Justicia y del Derecho al Ministerio del Interior y de Justicia. Un caso fallido de reforma institucional. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> , 39 (53), 35-56.	Rodríguez Hernández, Jairo Enrique; Rey, James y Fonseca, Daniel. "Del Ministerio de Justicia y del Derecho al Ministerio del Interior y de Justicia. Un caso fallido de reforma institucional". <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 39.53 (2011): 35-56.

### resumen

#### Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública

El establecimiento de un nuevo paradigma de la gestión pública, nombrado como nueva gestión pública, NGP, implica, desde la perspectiva de los autores estudiados, superar el burocratismo, al cual se le asigna la responsabilidad de los problemas y la crisis de la administración pública. El artículo plantea como esta nueva racionalidad administrativa se ha construido desde un enfoque privado lucrativo, que emerge de la economía, y más particularmente del pensamiento económico neoclásico, donde se exalta lo privado, el individualismo y la rentabilidad, siendo la consecuencia de los desarrollos históricos de diversas disciplinas que han participado en el estudio de las organizaciones.

**Palabras clave:** Nueva gestión pública (NGP), burocratismo, enfoque privado lucrativo, pensamiento económico neoclásico.

### abstract

#### A look at new approaches to public management

The authors who have been studied here state that establishing a new paradigm of public management, called new public management (NPM), implies overcoming bureaucracy; the responsibility for public administration's problems and crisis is thus assigned to this. The article sets out how such new administrative rationality has been constructed from lucrative private investment emerging from economics and, more particularly, from neoclassical economic thinking which exalts what is private, individualism and profitability, resulting from the historic developments of several disciplines which have participated in the study of organisations.

**Key words:** New public management (NPM), bureaucracy, lucrative private investment, neoclassical economic thinking.

### resumo

#### Uma olhada no novo direcionamento da Gestão Pública

O estabelecimento de um novo modelo para a Gestão Pública, designado como Nova Gestão Pública NGP, significa desde o ponto de vista dos autores em estudo, superar a burocracia responsável dos problemas e da crise da Administração Pública. O artigo fala sobre como este novo raciocínio administrativo se constrói sobre uma base privativa de lucro, cuja origem está na economia e especialmente no pensamento económico neoclássico, onde privilegia-se o privado, o individualismo e a rentabilidade decorrência dos desenvolvimentos históricos de diversas matérias que participaram no estudo das organizações.

**Palavras chave:** Nova Gestão Pública (NGP), Burocracia, Direcionamento Privado Lucrativo, Pensamento Económico Neoclássico.

# Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública

SERGIO CHICA VÉLEZ\*

## Introducción

Este artículo pretende desarrollar en torno a la nueva gestión pública (NGP) un ejercicio descriptivo en cuanto a sus enfoques y abordajes de estudio, así como una reflexión analítica donde se contraponen desde la mirada de la NGP un diagnóstico de la lógica burocrática ante el nuevo paradigma organizacional.

Entre los enfoques de la NGP abordados, se busca dar cuenta de la reinención del gobierno (Osborne y Gaebler, 1992), el paradigma posburocrático (Barzelay, 1998), la creación de valor público (Moore, 1995), la gestión por procesos (Aguilar, 2006) y la Gestión para resultados, GpR (BID-CLAD, 2007). Finalmente se describe y analiza la propuesta de estudio de la NGP diseñada por Michael Barzelay complementada con los análisis de argumentación administrativa aplicados a la nueva gestión pública.

La última parte del trabajo presenta unas conclusiones y una bibliografía exploratoria del tema, que puede servir de insumo académico para los interesados en la temática.

## Abordaje temático

El concepto de lo público ha venido presentando, en las discusiones contemporáneas, una aguda redefinición que rompe con aquella concepción, en la que se equipara lo estatal con lo público y a lo no estatal con lo privado (Chica, 2006). En estas nuevas miradas, lo público desborda a lo estatal y se enmarca en la existencia de nuevas dinámicas, como son:

\* Administrador público y magíster en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Profesor e investigador universitario. REDES: Grupo de investigación en organizaciones, gestión y políticas públicas. Proyecto: "Las transformaciones sectoriales de la cultura organizacional estatal colombiana frente a los nuevos enfoques de la gestión pública (2002-2010)".

CORREO-E: sergio.chica@esap.gov.co

El presente artículo se desarrolló en el marco del proyecto de investigación: "Las transformaciones sectoriales de la cultura organizacional estatal colombiana frente a los nuevos enfoques de la gestión pública (2002-2010)". Facultad de Investigaciones. ESAP. Con la colaboración y aportes de los auxiliares de investigación, Jhon Wilfer Virgüez Sierra y Vanessa Yiseth Lozano Guerrero.

Recibido: enero de 2011 / Aprobado: marzo de 2011

CORREO IMPRESO: Calle 44 No. 53-37 CAN, Bogotá, D.C., Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, Sala de Profesores

Chica Vélez, Sergio, 2011. Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración & Desarrollo* 39 (53): 57-74.

La existencia de sistemas de administración pública supranacionales que no tienen como referente al Estado-Nación. Este es el caso de los sistemas de prestación de servicios de la Unión Europea, el cual es un modelo pos burocrático donde es el tercer sector, ONG y agentes privados quienes prestan los principales servicios públicos bajo la regulación no de los Estados sino de la propia Unión Europea en conjunto (Guerrero, 2004).

Otro aspecto es la conformación de una sociedad civil global sin estado mundial ni gobierno mundial (Beck). Al ser hoy la democracia un concepto supranacional, la sociedad civil, entendida como “la sociedad organizada y ponderada de acuerdo con el poder que tienen los diversos grupos e individuos” (Bresser, 1998: 29), es un factor que traspasa las fronteras nacionales y se configura desde nuevas agendas sociales, culturales, políticas y económicas cada vez más globales. Estas nuevas agendas de política pública<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> El debate respecto al concepto de políticas públicas está fuertemente ligado a la postura tradicional de lo público que equipara lo público con lo estatal (Roth, 2006), donde es el Estado el centro de lo público. Desde esta mirada “las políticas públicas corresponden a acciones decididas, llevadas a cabo y autorizadas por el Estado, representado por el Gobierno, de cara a proteger o promover un bien considerado como de interés público” (Roth, 2006: 60).

Desde el concepto de Bussmann de política pública que la define como “un conjunto de decisiones de diferentes niveles jurídicos y de acciones, coherentes y enfocados hacia objetivos que actores, competentes –privados, asociativos o estatales– toman o aplican con la finalidad de resolver un problema social”, Roth propone como la política pública designa “la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2006: 66). El centro de la política pública, será la acción gubernamental, la cual es una construcción sociopolítica, donde confluyen diversos actores (estatales y no estatales) en diferentes campos institucionales. La política pública, como acción gubernamental orientada a fines, plantea un ciclo para su desarrollo, constituido por cinco tipos de procesos o fases concatenadas que establecen una relación entre actores y actividades teleológicas. A) La primera fase o el proceso de institucionalización de un problema, organiza la inclusión de actores estratégicos tipo partidos políticos, movimientos sociales, gremios, medios, Administración Pública, ONG que definen y son definidos por actividades que a su vez caracterizan y promueven valores, acontecimientos, intereses, demandas y agendas públicas. B) La segunda fase o el proceso de formulación de soluciones o acciones, plantea la inclusión o no de actores tipo parlamentarios, gremios, Administración Pública, organizaciones públicas y sociales y (ONG) entre otras que participan o no en la elaboración y valoración de respuestas y en la selección de criterios. C) La tercera fase o el proceso de toma de decisiones, también plantea la inclusión o no de actores gubernamentales tipo parlamentarios, Presidente, ministros, gobernadores y alcaldes que tienen como tarea encontrar coaliciones mayoritarias, generar consensos y

construidas desde la sociedad civil, configuran asuntos de interés público que no tienen necesariamente como referente a los Estados. Son hoy los Estados nacionales los que tienden a supeditar sus agendas de política pública a las agendas de la Sociedad Civil (Bresser, 1998: 29-30).

También encontramos la emergencia de nuevos espacios de construcción de opinión pública que rompen con las formas tradicionales de representación política y debate público. Hoy los partidos políticos y los parlamentos atraviesan por una crisis de legitimidad, “sobre todo en sus funciones de agregación de demandas e intereses” (Bresser, 1998: 32), pues ha crecido el descontento global hacia la democracia representativa. Los nuevos escenarios privilegiados de la política y del reclamo público, son hoy los medios masivos de comunicación (Habermas, 1994) y las redes sociales –Facebook, Twitter, Youtube, entre otras–.

Otro aspecto por tener en cuenta, es que en la actualidad, bienes o servicios que no aceptan la exclusión o individualización porque generan beneficios colectivos, tradicionalmente reservados al Estado, actualmente son producidos y prestados por cadenas de empresas o actores mixtos como empresas-Estado-ciudadanos<sup>2</sup>.

Para afrontar estas nuevas transformaciones, existen corrientes que afirman que el Estado más que reformarse tiende a reinventarse como lo señala el profesor Osborne (1992), permitiendo así superar la Administración Pública de corte burocrático y dar paso a una nueva Administración Pública gerencial como también lo señalaba el profesor Bresser Pereira (1998) a fines del siglo XX ante el CLAD (CLAD, 1998).

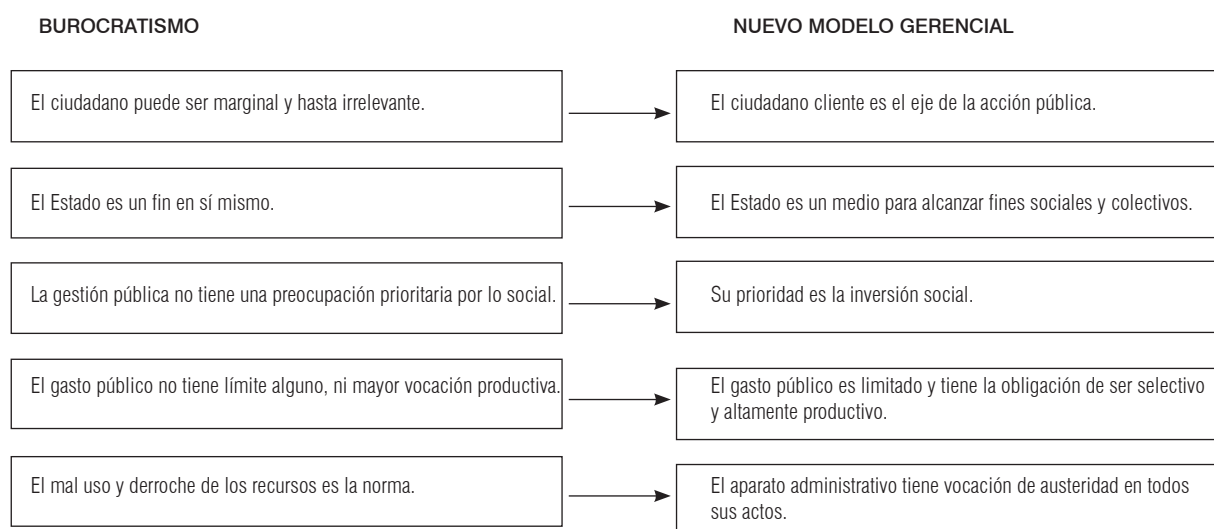
establecer la legitimación del mismo. D) La cuarta fase o el proceso de implementación establece la inclusión o no de actores tipo Administración Pública, empresa privada y (ONG), entre otras, que ejecutan, gestionan y establecen los efectos concretos de la política pública. E) y la quinta fase o el proceso de evaluación define la participación o no de actores sociales como los medios, expertos, Administración Pública, responsables políticos, organizaciones políticas y sociales, gremios, afectados, (ONG), entre otros, que plantean reacciones, juicios sobre sus efectos, mediaciones, valoraciones y propuestas de reajuste para una nueva implementación de la política pública. (Roth, 2006).

<sup>2</sup> Hoy las nuevas tendencias en la prestación de servicios públicos, busca a ser el paso de los esquemas de privatización a los esquemas de socialización o transferencia de activos al tercer sector. Lo cual puede generar mayores niveles de participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos, así como mayores niveles de eficiencia y optimización de los recursos, fruto en gran medida de la puesta en práctica de mecanismos de control y rendición de cuentas constantes (Bresser, 1998: 63-74).

Este nuevo paradigma administrativo centra su acción en la satisfacción del ciudadano, lo cual implica un tipo de racionalidad político-administrativa, orientada al éxito (Feffer, 2000), que le da una gran relevancia a los principios de competitividad y de eficiencia (Ménard, 1997).

El establecimiento de este nuevo tipo de racionalidad administrativa, implica, desde la perspectiva de autores como Bresser y Osborne, superar el burocratismo, al cual se le asigna la responsabilidad de los problemas de ineficiencia de la gestión pública y la crisis de la Administración Pública. Esta postura se resume así:

**Cuadro 1. Burocratismo vs Nuevo Modelo Gerencial**



Fuente: Elaboración propia basada en estudios del profesor Ómar Guerrero en Administración Pública Cataléctica (Guerrero, 2002).

### La nueva racionalidad administrativa: La nueva gestión pública

La administración pública en las sociedades contemporáneas se enfrenta hoy a ser transformada por una nueva racionalidad que fue definida, desde finales del siglo XX, por diversos autores como una nueva gestión pública (NGP)<sup>3</sup>. Esta NGP pretende tomar distancia de la racionalidad burocrática, racionalidad que definió históricamente a la Administración Pública (Guerrero, 1999).

Esta nueva racionalidad administrativa se constituye desde un enfoque privado, concordante con los planteamientos de autores como Peter Drucker (1986),

reconocido tratadista de la administración de empresas. Como forma de ver y actuar ante los asuntos públicos, emerge de la economía, y más particularmente del pensamiento económico neoclásico, donde se exalta lo privado, el individualismo y la rentabilidad (Guerrero, 1999) y es la consecuencia de los desarrollos históricos de diversas disciplinas que han participado en el estudio de las organizaciones.

Esta racionalidad administrativa, fundamenta sus principios bajo la noción de éxito en los términos de la institución-mercado, al cual es un mediador entre el Estado y la sociedad. Mediación que se propone como base del modelo sustituto del modelo “burocrático”, donde se debe (Guerrero, 2002):

- b. Establecer mercados intragubernamentales y orientar al gobierno hacia el concepto de ciudadano-cliente;
- c. Desarrollar la competencia en la provisión de bienes y servicios públicos;

<sup>3</sup> Si consideramos que el término, Nueva Gestión Pública, fue empleado sistemáticamente en sus disertaciones por primera vez por Christopher Hood, en el año de 1989, en su crítica a las reformas de la administración británica de la época (Hood, 1991) y por Peter Aucoin en 1990 (Aguilar, 2009), es interesante ver cómo una discusión de más de treinta años, si tenemos en cuenta que según Larbi (1999) ya en la década de los setenta, varios de sus aspectos ya se venían discutiendo y sigan presentándose como “novedosos”.

d. Introducir el “espíritu empresarial” en la cultura de la Administración Pública.

Esta “nueva” racionalidad administrativa se presenta como novedosa<sup>4</sup>. Sin embargo, sus orígenes son tan antiguos o más que la misma racionalidad de la economía clásica. Aspectos como la competencia, la idea de empresa, producción, ganancia, han sido retomados y rebautizados bajo los conceptos de enfoque empresarial y gerencial, gerencia por objetivos y resultados, libre competencia, agenciamiento, rentabilidad, eficiencia y eficacia, entre otros. O en palabras de Ómar Guerrero: “El móvil que anima a la Nueva Gestión Pública: reducir costos” (Guerrero, 2002).

Como racionalidad, uno de sus objetivos principales es la transformación de las relaciones interpersonales e interorganizacionales, lo cual se condensa en la cultura de las organizaciones. El cambio de los papeles, imágenes<sup>5</sup> e imaginarios, símbolos, creencias, actitudes y aptitudes, afectos y sentimientos organizacionales, se fundamenta en la implementación de un modelo empresarial en el manejo del sector público. Lo cual se resume en la búsqueda de una cultura organizacional creada conforme a las imágenes de la lógica empresarial y de los negocios privados dentro del aparato del Estado.

La Nueva Gestión Pública (NGP), como racionalidad, tiene consecuencias ético- morales, al reconfigurar los valores que orientan la consecución de los fines de las organizaciones públicas y afectan la manera en que se diseña la capacidad organizacional estatal y no estatal, frente a un nuevo concepto de lo público. Las cuales se materializan en la forma en que las

organizaciones públicas se relacionan con la justicia, la equidad y su entorno organizacional (Arellano y Cabrero, 2005).

La NGP, parece apoyar un argumento de tipo individualista, que pregona por una autodeterminación, solo posible, en la medida que se faculta al ser humano para que sea dueño de sus propios objetivos, sin interferencia de ninguna acción o institución coercitiva<sup>6</sup>.

La NGP desarrolla propuestas valorativas que determina la configuración de las organizaciones hacia argumentos como: Estar en contra de la burocracia; defender el mercado como mecanismo óptimo para distribuir los beneficios; que el mérito y el ser dueños de sí mismos son los mejores jueces sociales –debido a su condición técnica y neutral–; el hecho de que las reglas y procedimientos formales limitan el ser dueños de sí mismos; y que el ciudadano es el que mejor conoce lo que desea. Estos argumentos impactan las organizaciones en cuanto a su diseño al configurar un nuevo marco axiológico, donde se necesita de organizaciones públicas eficientes, neutras y gerenciales. Pero en donde el problema del diseño de instituciones y soportes organizacionales justos y conscientes con los principios de diferencia y autonomía, pasa a ser un debate periférico (Arellano y Cabrero, 2005).

Bajo este análisis, se elabora un nuevo cuadro resumen (Cuadro 2.), basado en los argumentos de Ómar Guerrero (2002), para ser contrastado con el cuadro expuesto anteriormente, que recoge los argumentos justificantes que presentan diversos autores de la NGP. Los cuales resaltan la importancia de pasar de la racionalidad “burocrática” a la racionalidad de la NGP:

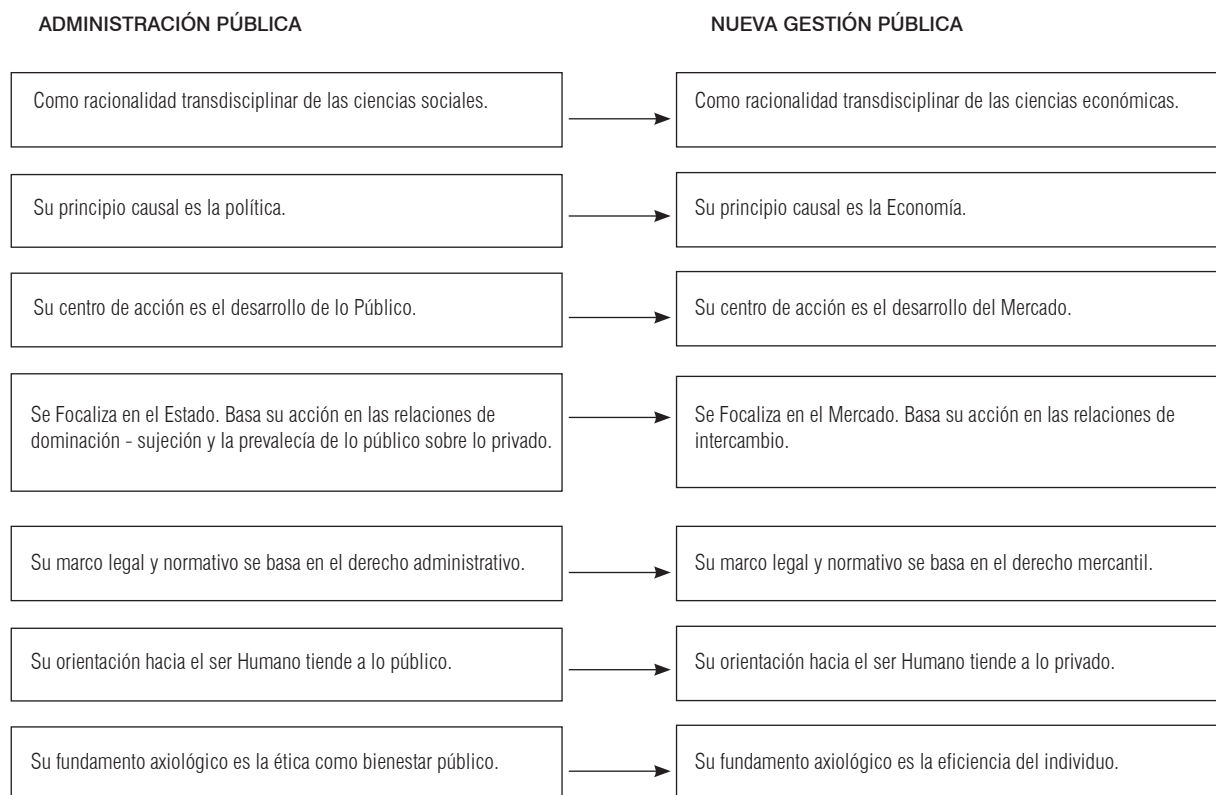
<sup>4</sup> Leobardo Ruiz Alanís, especialista mexicano en reforma administrativa, en el artículo, “La Nueva Gerencia Pública: Flamante mito de un viejo paradigma”, responde el interrogante arrojando en un anterior pie de página, al abordar desde una reflexión planteada por Hood y Jackson (1997), las semejanzas entre el Cameralismo del siglo XVIII y la Nueva Gestión Pública de la segunda mitad del siglo XX con el ánimo de afirmar que esta última no es nada novedosa (Ruiz, 2006).

<sup>5</sup> El trabajo de Gareth Morgan (1986) en su obra “imágenes de la organización”, permite hacer un acercamiento a las metáforas, representaciones e imágenes presentes en los análisis de la organización, al ver a la organización como máquina, organismo, cerebro, pero también como cultura, como sistema de poder y cárcel psíquica, como instrumento de dominación, así como forma de autopoiesis, holomovimiento y causalidad recíproca.

<sup>6</sup> “... La NGP parece proponer que, una vez que el mercado y la meritocracia rigen todas las acciones gubernamentales, la racionalidad y la justicia aparecen por sí solas, pues será racional actuar moralmente”. (Arellano y Cabrero, 2005: 604)

“... La NGP propone un Gobierno fuerte y formal siempre y cuando actúe racionalmente. La racionalidad viene tanto de las reglas de mercado (el Gobierno y la meritocracia orientados por los cuasimercados y los resultados) como del empoderamiento de los ciudadanos. Sin embargo, el empoderamiento depende de las reglas de mercado. Primero viene el argumento racional y después, una vez colocado el contexto racional, viene el empoderamiento de los ciudadanos. ¿Es correcto intervenir en la toma de decisiones de los individuos? Los libertarios dicen que no, que cualquier intervención sobre la toma de decisiones de los individuos es una imposición innecesaria, cercana a un uso autoritario del poder.” (Arellano y Cabrero, 2005: 604).

**Cuadro 2. Administración pública vs nueva gestión pública**



Fuente: Elaboración propia.

### Enfoques de la nueva gestión pública

La nueva gestión pública (NGP) no presenta una sola línea discursiva, posee diversos enfoques que continuamente se transforman e interrelacionan y son acotados con diversos nombres y en múltiples contextos.

### Orígenes

Michael Barzelay (2003), en un estudio sobre la NGP, plantea que el término nueva gestión pública expresa la idea de un caudal acumulado de decisiones sobre políticas públicas que se han seguido en las últimas décadas y que ha redundado en un giro sustancial en el ejercicio del gobierno y la gestión del “sector estatal” en casos concretos como son el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Escandinavia y América del Norte (Barzelay, 2003: 16). Barzelay plantea a la NGP, como una tendencia ejemplificada en los anteriores países.

La idea de que la NGP, es una tendencia internacional, fue impulsada por dos artículos primigenios de

Peter Aucoin<sup>7</sup> y Christopher Hood<sup>8</sup>, acuñando en los círculos académicos también el término de Nueva Gestión Pública (NGP). Para Aucoin, en los orígenes de la discusión, la NGP, englobaba la idea de la necesidad de un cambio en las políticas de la Administración orientada hacia la reducción de costos mediante la medición cuantitativa del desempeño y la eficiencia en la prestación y entrega de los servicios públicos (Aucoin, 1996).

A su vez, Osborne y Gaebler (1992), en su libro *La reinención del gobierno*, realizan una crítica a la forma de administración burocrática, la cual es el punto de partida de su estudio. Para estos autores construir una nueva gestión pública, NGP, es reinventar el Gobierno y esto implica superar el paradigma burocrático weberiano.

<sup>7</sup> Aucoin, Peter. Reforma administrativa en la gestión pública: Paradigmas, principios, paradojas y péndulos. En: Quim Brugué y Joan Subirats (comps.), *Lecturas de gestión pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, (1996: 293-515).

<sup>8</sup> Hood, Christopher. “A public management for all Seasons? En: *PublicAdministration*, 69 (1), (1991: 3 – 19).

Osborne y Gaebler, afirman que los cimientos de la administración burocrática se tornaron en aspectos negativos para la gestión. Aspectos que por décadas fueron considerados positivos para finales del siglo XX, estaban ya en entredicho, como es por ejemplo, la administración de los recursos financieros desde la forma burocrática, la cual tenía como finalidad dificultar el desvío de dinero, pero Osborne y Gaebler, exponen cómo esta función terminó a la larga dificultando la administración de los recursos.

Otros aspectos que analizan, Osborne y Gaebler, de la forma de administración burocrática es la adopción de exámenes de selección y la estabilidad funcional, pues según los autores, estos elementos terminaron introduciendo la mediocridad en la fuerza de trabajo; pues al imposibilitar la cesantía de funcionarios, se terminó proporcionando estabilidad a los más mediocres. “Al controlar virtualmente todo, pasó a ignorar los resultados. El resultado fue el Gobierno con un *ethos* especial: Gobierno lento, ineficiente e impersonal” (Osborne y Gaebler, 1992: 14).

En otra dirección, Christopher Hood (Hood, 1996), plantea que más que superar la visión weberiana, la NGP plantea un nuevo hábitat al weberianismo. “La NGP se puede concebir como el modelo que marca una nueva frontera en el desarrollo de la burocracia weberiana.” Este nuevo hábitat está hoy copado por la “informatización” (basada en redes y computadores como parte del núcleo de la tecnología de la Administración Pública) “ha creado nuevas posibilidades para realizar la visión weberiana del cálculo, la medida y el seguimiento de la norma, el núcleo de la actividad burocrática”. Los desarrollos tecnológicos de hoy permiten que el alcance limitado, para la época en que weber expuso estos planteamientos, hoy puedan ser plenamente realizables. En el espíritu de la burocracia weberiana late la idea de los indicadores de gestión y de los centros de coste, por medio del control y la evaluación de los mandatos y las disposiciones administrativas, “los cuales hubiesen sido mucho más costosos y laboriosos de poner en práctica en la época anterior al desarrollo de la tecnología de la información”. En este sentido, se puede afirmar que la tecnología de la información nos acerca a la visión weberiana “del tratamiento impersonal (e inflexible), basado en las reglas, en los casos y con sistemas de control minuciosos...” (Hood, 1996: 485-486).

Pero en la línea de Osborne y Gaebler, ellos no son los únicos en plantear cómo las prácticas burocráticas

tienden a tornar rígidas a las organizaciones. Esto también es tratado por el profesor Michael Barzelay, puesto que para él la compartimentalización de servicios, el mal uso de las competencias, la especificación de las funciones, la verticalidad de la autoridad y la estructura, la desconfianza respecto a las iniciativas de los agentes, la falta de conocimiento sobre las necesidades de la ciudadanía y la prevaencia del control, la regla y el procedimiento; han desligado de la racionalidad de la eficiencia, la preocupación por la calidad y la generación de valor, el cual es socialmente valorado y medido en cuanto a resultados, más que en términos de procedimientos por los ciudadanos (Barzelay, 1998:177).

Barzelay mediante su estudio del caso en el Estado de Minnesota (EE. UU.), expone cómo la concentración en los aspectos formales de la organización, genera dinámicas organizacionales que prestan poca atención a factores informales (a la naturaleza de las relaciones humanas) que son fundamentales para la mejora continua de procesos orientados a resultados.

Para Barzelay, la preocupación permanente por la racionalización y la eficiencia de los medios, no necesariamente está ligada a la realización de fines misionales y a resultados orientados a clientes de la organización. En este sentido la crítica de Barzelay apunta a que las formas burocráticas se soportan más en la eficiencia que en la eficacia.

Barzelay a diferencia de Osborne, presenta una propuesta que intenta tener la envergadura de un nuevo paradigma, pues solo como bien lo señala Kuhn “el rechazar un paradigma sin reemplazarlo con otro, es rechazar la ciencia misma.” (Kuhn, 1986:131). La reinención del Gobierno (Osborne y Gaebler, 1992), si bien es un buen trabajo orientador de prácticas organizacionales, no tiene la pretensión de ser un cambio paradigmático, como sí lo es el paradigma posburocrático de Barzelay.

## Enfoque de la reinención del Gobierno

El término “reinención del gobierno”, difundido por Osborne y Gaebler (1992), es la concreción de diversas críticas al paradigma weberiano al interior y por fuera de la administración federal en los Estados Unidos de América. Esta propuesta buscó ser implementada como el plan de reforma del Gobierno Norteamericano por la comisión que presidió el Vicepresidente Al Gore en la administración Clinton-



Gore<sup>9</sup>. Los postulados básicos de la “reinención del gobierno”, pueden ser resumidos de la siguiente forma:

- Los ciudadanos entendidos como clientes<sup>10</sup> deben ser puestos en primer lugar. Estos se deben identificar respecto a los productos y servicios que presta la organización.
- Se deben eliminar los procedimientos burocráticos. Reducción de trámites en los pasos y operaciones organizacionales.
- Se debe procurar dar un mayor poder a los empleados, esto con el fin de obtener resultados y para lo cual, se debe también volver a lo esencial.

Con el fin de operacionalizar estos principios, se puede concluir desde Osborne y Gaebler que es necesario desarrollar un cambio y diseño organizacional basado en:

- Crear un claro sentido de misión.
- Mayor dirección y eliminar las formas de trabajo sin propósitos claros.
- Delegar autoridad y responsabilidad.
- Ayudar a las comunidades a resolver sus problemas.

<sup>9</sup> “Sin embargo, el Plan de la Comisión Gore, contiene una reiteración implícita del paradigma weberiano cuando refuerza la misión de la Oficina de Administración de Personal (Office of Personnel Management) como guardián del sistema de mérito. Este órgano creó una oficina de supervisión y efectividad del sistema de mérito, para observar los patrones de mérito en todo el Gobierno y asegurar que los programas de administración de recursos humanos son coherentes con los principios de dicho sistema”. Contenido en: Seminario sobre la Situación Laboral del Personal de la Administración Pública en los Países de América Latina (1997 abril 24-25: Santo Domingo). –CLAD; PNUD–; República Dominicana. Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado.

<sup>10</sup> Respecto al concepto de cliente, se considera relevante traer a cuentas el estudio introductorio del profesor Héctor Martínez Reyes a la edición en español, de “Atravesando la burocracia” de M. Barzelay (1998), en donde expone que en la relación ciudadano-cliente. “El concepto de ciudadano ha tomado connotaciones diferentes según su capacidad para influir en la definición y distribución de bienes públicos, de los bienes de consumo social. En un momento puede ser usuario, en otro beneficiario y en otro más cliente. El usuario recibe los beneficios de manera directa, pero no tiene suficiente capacidad para influir en la oferta o la demanda de estos bienes. El beneficiario recibe los beneficios y los impactos indirectos de la distribución. El cliente recibe los beneficios directos pero además tiene la capacidad y los elementos para influir y determinar la oferta y la demanda de dichos bienes”. (Barzelay, 1998: 6).

- Reemplazar las regulaciones por formas de incentivos.
- Elaborar presupuestos basados en resultados.
- Inyectar competitividad en todo lo que se realice.
- Buscar la mejor opción en términos del mercado.
- Medir el éxito mediante la satisfacción del ciudadano entendido como un cliente.

La idea general que subyace en el trabajo de Osborne y Gaebler (1992), es que la eficacia del sector público puede ser aumentada mediante la aplicación de técnicas y valores del sector privado empresarial. Especialmente en la reducción de la inflexibilidad de las formalidades (reglas y procedimientos) para permitir una mayor iniciativa gerencial así como el aumento de la influencia de los ciudadanos, vistos en términos de clientes.

Pero también es importante aclarar, que para Osborne y Gaebler (1992), existen diferencias entre la Administración gubernamental y la Administración empresarial, pues una Administración gubernamental tiende a tener movimientos más lentos comparados a los de una empresa, donde sus administradores pueden tomar decisiones rápidamente y a puertas cerradas, pues la misión fundamental de una Administración gubernamental (democrática) es “hacer el bien... y no hacer dinero”, como sí ocurre en la lógica empresarial (Osborne y Gaebler, 1992: 22). Esto conlleva una mayor complejidad en la gestión pública respecto a la gerencia privada.

### Enfoque del paradigma posburocrático

Barzelay (1998), como se mencionó en líneas anteriores, a través del estudio de las actividades y acciones de programas gubernamentales (Estado de Minnesota-EE. UU.) construyó un esquema que busca dar cuenta de nuevos medios para mejorar la acción colectiva en la gestión pública. Este nuevo esquema, es presentado como “Paradigma posburocrático”, el cual expone un conjunto de principios que se establecen a través del surgimiento de una nueva cultura organizacional, nuevos enfoques operativos, nuevas tecnologías administrativas, nuevas místicas y nuevas actitudes (Barzelay, 1998:17).

El paradigma posburocrático requiere que se transite del concepto burocrático de interés público a un concepto de resultados, medidos desde la valoración que dan a estos los ciudadanos. El paradigma

posburocrático busca la calidad y la generación de valor, para lo cual se debe superar el enfoque de la eficiencia desligado de la eficacia. Desde este nuevo paradigma la Administración se entiende en términos de producción, lo cual implica dar una mayor participación en la toma de decisiones a los empleados de los niveles operativos. En este paradigma el control coercitivo debe dar paso a un apego a las normas desde su comprensión e interiorización (autocontrol). También se pretende dar paso a la identificación misional, de servicios, clientes y resultados, más que la mera especificación de funciones, autoridades y estructuras. Respecto a la justificación de costos, propio del paradigma burocrático se plantea la necesidad de plantear el concepto de generación de valor. Barzelay también plantea, como un aspecto relevante del posburocratismo son la rendición de cuentas y la importancia del fortalecimiento de las relaciones de trabajo, como elementos claves para superar la implantación de responsabilidades propias del burocratismo. Finalmente, los mecanismos complementarios de la posburocracia que pretenden superar la simple operación de sistemas administrativos, se basan en: la búsqueda de mejora continua de los procesos; el separar el servicio del control; el lograr el apoyo para las normas; la ampliación de las opciones de los clientes; el alentar la acción colectiva; el ofrecimiento de incentivos, tanto a los clientes internos como externos; la evaluación y análisis de los resultados; y el enriquecimiento de la retroalimentación.

El paradigma posburocrático, se presenta como una nueva manera de pensar y practicar la Administración Pública, lo cual implica vencer la resistencia al cambio (Barzelay, 1998:196), pues estos cambios obedecen a un proceso de alineación con las transformaciones históricas, económicas, políticas, sociales, en fin, institucionales ocurridas en los últimos tiempos.

### Enfoque de creación de valor público

Barzelay, es tajante al señalar que “la palabra eficiencia, debe eliminarse del léxico de la Administración Pública... En su lugar, al deliberar acerca de la naturaleza y del valor de las actividades gubernamentales, los servidores públicos deben recurrir a los conceptos interrelacionados de producto o servicio, calidad y valor...” (Barzelay, 1998). La eficiencia como reducción de costos en el empleo de los medios pese a los resultados, es el centro de la crítica de Barzelay. Crítica que plantea un debate acerca de la creación de

valor público, el cual nos remite al trabajo de Mark Moore (1995), en el cual se pregunta ¿Qué deben pensar y hacer los gestores públicos para aprovechar las circunstancias particulares en que se encuentran para crear valor público?

Con el fin de plantear una serie de respuestas a este interrogante, Moore entiende la gestión pública como una acción estratégica, orientada a resultados que son demandados por la sociedad. En este sentido el Gerente público es un actor que debe explotar el potencial del contexto político y organizativo en el que está inmerso con el fin de crear valor público (Moore, 1995:18).

Para Moore, al igual que Barzelay, el éxito de la gestión pública está en la transformación cultural y la inserción de nuevos principios que crean valor público, lo cual es en últimas lo que es valorado por los clientes de la organización.

Para Moore toda mejora gerencial se expresa en términos de creación de valor que es reinterpretado por la ciudadanía. En este sentido, el valor público a diferencia del concepto del valor en la administración empresarial es más complejo y mucho más subjetivo. Al igual que Osborne y Gaebler, Moore plantea que las organizaciones públicas más que “hacer dinero”, buscan conseguir objetivos trazados políticamente de manera eficiente, pero ante todo eficaz (Moore, 1995:63-64).

La satisfacción ciudadana, es una de las mejores formas de medir la creación de valor público, lo cual no es sencillo, “pues son muchos los ciudadanos que escriben para quejarse sobre la prestación de un servicio, pero son muy pocos los que escriben para felicitar, porque en la mañana al abrir su ducha, efectivamente salió un chorro de agua potable” (Moore, 1995:64). Esto nos sirve para plantear que la medición de la satisfacción ciudadana, se mide en cuanto a reducción de quejas y reclamos y en términos de encuestas ciudadanas. De esto se desprende que para Moore, el papel de la gestión pública es la creación de valor público, lo cual redundará en la satisfacción ciudadana.

Para Moore, los principales retos de los gerentes públicos son: el cambio en la cultura de sus organizaciones; la búsqueda de una mayor autonomía en la fijación de objetivos y en la determinación de los medios para obtenerlos; la humanización de los procesos administrativos; entablar diálogos con la ciudadanía y acciones sociales que propendan por el

reconocimiento de la utilidad de la administración, para resolver problemas socialmente relevantes.

### Enfoque de gestión por procesos

Manganelli y Klein, en su libro, ¿Cómo hacer reingeniería? (Manganelli y Klein, 1995), desde la reingeniería organizacional, plantean una definición, que ha hecho carrera en cuanto al concepto de procesos operacionales, en la cual “las actividades son las unidades en que se divide el proceso, dicho metafóricamente, los eslabones de la cadena de causalidad y el valor que es el proceso. Cada actividad es una unidad de trabajo, que puede realizar un trabajo material o uno mental, y que puede ser una actividad simple o una actividad compleja que agrupa múltiples acciones más simples, llamadas “tareas” u “operaciones” (Aguilar, 2006: 380).

Este enfoque hace énfasis en la medición, a través de indicadores operacionales, de gestión y de resultados, que se orientan desde los fines organizacionales y se

basan en determinaciones cuantitativas y cualitativas de impactos sobre ambientes y/o poblaciones estructuradas, así como en la satisfacción ciudadana.

También hace énfasis en el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), para agilizar y permitir la realización descentralizada e incluso deslocalizada de las actividades en el marco de procesos estandarizados, en la organización de equipos multifuncionales, dado que su uso, se atribuye como garante de la disminución de tiempos y recorte de distancias en la prestación oportuna de servicios.

### Del enfoque de gestión funcional al enfoque de gestión por procesos

Aguilar (2006) y Badia y Bellido (1999), establecen un cuadro comparativo entre el modelo de gestión funcional y el modelo de gestión por procesos. El cual se transcribe a continuación:

**Cuadro 3. Gestión funcional vs gestión por procesos**

GESTIÓN FUNCIONAL	GESTIÓN POR PROCESO
Organización por departamentos o áreas especializadas.	Organización orientada a los procesos.
Los departamentos condicionan la ejecución de las actividades.	Los procesos de valor añadido condicionan la ejecución de las actividades.
Autoridad basada en jefes funcionales o departamentales.	Autoridad basada en los responsables del proceso.
Principios de jerarquía y control.	Principios de autonomía y de autocontrol.
Orientación interna de las actividades, hacia el jefe o hacia el departamento.	Orientación externa hacia el cliente interno o externo.
Principios de burocracia, formalismo y centralización en la toma de decisiones.	Principios de eficiencia, flexibilidad y descentralización en la toma de decisiones.
Ejercicio del mando por control basado en la vigilancia.	Ejercicio del mando por excepción basado en el apoyo o la supervisión.
Principio de eficiencia: Ser más productivos.	Principio de eficacia: Ser más competitivos.
La cuestión es cómo hacer mejor lo que venimos haciendo.	La cuestión es para quién lo hacemos y qué debemos hacer.
Las mejoras que se logran tienen un ámbito transfuncional y generalizado: El proceso –unidad organizacional–.	Las mejoras que se logran tienen un ámbito funcional limitado: El departamento –unidad organizacional–.

Fuente: Aguilar (2006: 484)

## Enfoque de la gestión para resultados, GpR

El enfoque de la gestión para resultados (GpR), se ha presentado en diferentes instancias gubernamentales y académicas, como un modelo que propone cambios en las formas tradicionales de gestión gubernamental, pone un especial énfasis en los resultados e impactos que se logran a favor de la satisfacción y bienestar de los ciudadanos. El término, gestión para resultados, emerge de una serie de debates sobre el desarrollo que se dio en el seno de diferentes agencias de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y de organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

El enfoque de la Gestión para Resultados (GpR), se enmarca en los modelos propuestos a partir de los lineamientos de las llamadas, reformas de segunda generación, que se presentaron a mediados de la década de los años noventa del siglo XX, como una respuesta a las consecuencias en los procesos de implementación de las “recetas” del denominado consenso de Washington o reformas de primera generación, al no traer los resultados esperados para los Estados y en general para las sociedades latinoamericanas, y contribuyendo más bien al desarrollo de efectos adversos que ampliaron la brecha entre países ricos y pobres. Diferentes economistas, como por ejemplo Joseph Stiglitz, ante el Banco Mundial, concluyen que el Estado debe cumplir un papel más activo en pro del desarrollo económico, pero que su función básica debe estar orientada al desarrollo político y social (institucional).

El Banco Mundial, en su informe de 1997, plantea que el Estado debe ser eficiente y ante todo eficaz o estar orientado hacia resultados, lo cual se logra mediante:

- El rediseño de sus instituciones.
- Una mayor y mejor participación ciudadana en cada uno de los niveles del desarrollo de las políticas públicas.
- Una mayor transparencia en la actuación de la Administración.
- Una mayor responsabilidad y medición de resultados por parte de la administración; y

- Procesos de rendición de cuentas de la Administración sobre sus actividades (accountability). (Banco Mundial, 1997).

La Gestión para Resultados (GpR), hace énfasis en la superación de problemas socialmente relevantes como: la superación de la pobreza; el crecimiento económico sostenible; el mejoramiento en la calidad de vida; el incremento de la esperanza de vida; el aumento de los promedios de escolaridad; la disminución del costo de operación gubernamental y el mejoramiento de la definición y medición de los resultados de desarrollo por parte de las instancias estatales y supraestatales (BID y CLAD, 2007).

El término “Gestión para Resultados” ha venido cobrando fuerza y tendiendo a reemplazar los términos de “Gestión por Resultados” o “gestión orientada a resultados” en la primera década del siglo XXI, al hacer énfasis el conector “para”, en el aspecto teleológico y orientativo a fines de la gestión pública.

La Gestión para Resultados (GpR), está siendo aplicada por diversos gobiernos, como son Estados Unidos, El Reino Unido, España, Alemania, Nueva Zelanda y Australia; y en Latinoamérica en gobiernos como México, Chile, Brasil y Colombia. Estos últimos tienen en común que presentan los mejores indicadores en su implementación y el de ser asistidos por organismos internacionales como el Banco Interamericano de desarrollo (BID), el cual apoya con asistencia técnica en el marco de líneas de crédito para el desarrollo (BID y CLAD, 2007).

El enfoque de Gestión para Resultados, GpR, hace énfasis en la medición de los resultados de la gestión, en términos de logro de objetivos y metas. Sirviendo como instrumentos de verificación y priorización de avances en cuanto al grado y porcentaje de resultados alcanzados en pro de beneficios, para las poblaciones objetivo. La GpR busca orientar la acción de los actores hacia la creación de valor público (Moore, 1995) mediados por la puesta, en uso de instrumentos de gestión y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, TIC, en forma colectiva, coordinada y complementaria, para cumplir los objetivos anteriormente señalados. (García López y García Moreno, 2010).

Por ejemplo, en la GpR, la eficacia de la gestión pública frente al problema de la pobreza, se puede medir en términos del porcentaje de hogares que han superado de manera permanente el estado de pobreza en comparación al número total de hogares pobres.

Indicadores de acciones, en cuanto, por ejemplo, de la capacitación en pro de la empleabilidad y el emprendimiento se consideran, indicadores de gestión tipo medios, más no de resultados tipo fines.

Así mismo, la gestión educativa no se mide en cuanto a resultados por el número de colegios construidos del número de maestros por estudiantes, los cuales se definirían como indicadores operacionales, tipo insumos, sino por los niveles de aprendizaje que acreditan los estudiantes, mediante pruebas estandarizadas internacionalmente por la calidad de empleos y/o universidades que logran conseguir gracias a su educación preescolar, básica, media y preparatoria.

La GpR, incorpora en la creación de valor público, una cadena orienta hacia resultados de insumos, medios y fines que se expresan en indicadores operacionales (insumos), indicadores de gestión (medios) e indicadores de resultados (fines). Siendo determinante en los indicadores de resultados los análisis de los efectos y de los impactos de las acciones y productos desarrollados por la gestión pública.

### El estudio de la nueva gestión pública (NGP)

Para Barzelay, la idea de que la NGP, es un conjunto de tendencias, no conduce a un progreso en su investigación por dos razones fundamentales. Primero, establece un interés en discernir similitudes entre casos; segundo, tiende a dar explicaciones en términos de fuerzas rectoras, tales como la tensión fiscal, la aceptación de ideas o la implementación de innovaciones tecnológicas. “Señalar una tendencia no es lo mismo que llevar adelante una investigación de las políticas públicas, sobre una base comparativa” (Barzelay, 2003: 21).

Barzelay, con el objeto de estudiar la NGP, propone un esquema fundamental que divide la literatura sobre la NGP, en dos ramas principales: Investigación y argumentación. Así pues, y atendiendo a las divisiones mencionadas, Barzelay propone como líneas temáticas: La Investigación sobre diseño y operación de programas, la investigación sobre las políticas de la gestión pública, la argumentación y; finalmente, el perfeccionamiento de la investigación y la argumentación (Barzelay, 2003: 15-24). Barzelay, alude a la necesidad de dar forma a la literatura de la NGP, pues vista como conjunto, la literatura disponible sobre NGP es amorfa, como debe

esperarse de un campo interdisciplinario orientado hacia las políticas de acción.

La Investigación sobre diseño; operación de programas y políticas de gestión, se refiere a los trabajos de especialistas que intentan explicar datos y acontecimientos. Un dato ilustrativo es el tono negativo de la discusión política, frente a la burocracia en muchos países; un acontecimiento ilustrativo es el lanzamiento de la revisión de desempeño laboral de los Estados Unidos, por la administración Clinton en 1993 (Barzelay, 2003: 17).

La argumentación se refiere a exposiciones especializadas sobre ideas pragmáticas y políticas, aplicadas, concernientes al Gobierno, los cursos de acción y la gestión. A menudo las contribuciones a este diálogo resuelven, reformulan o incitan controversias doctrinarias; por ejemplo, acerca del papel de los sistemas de información sobre la responsabilidad y de los sistemas de medición frente al desempeño del Gobierno (Barzelay, 2003: 17).

La propuesta investigativa, de Barzelay está subdividida en dos áreas; la primera, es el diseño y operación de programas. Los programas son paquetes de actividad que pretenden crear valor público (Moore, 1995) aplicándose a problemas en áreas tales como la salud, justicia penal, educación, empleo y desarrollo económico. El diseño de programas involucra la confección de los roles institucionales y de los marcos conceptuales, a través de los cuales se despliegan las herramientas de implementación de las políticas (Barzelay, 2003: 18).

La segunda, área temática fundamental de investigación, es lo que Barzelay llama las políticas de gestión pública. Estas son entendidas como medios autorizados para intentar guiar, constreñir y motivar a la función pública en su conjunto (Barzelay, 2003: 18).

La literatura de la NGP sobre las políticas de gestión pública, plantea Barzelay, se subdivide en dos tipos: los trabajos que enfocan sobre el contenido de las políticas y aquellos que se ocupan del proceso de formulación de las políticas de acción. El primer tipo describe procedimientos, usualmente en contraste con prácticas previas (Barzelay, 2003:19). El segundo tipo de investigación sobre las políticas de gestión pública, va más allá de la descripción para explicar acontecimientos concernientes a las políticas, tales como; por ejemplo, el lanzamiento de una iniciativa gubernamental o el grado en que cambian efectivamente sus procedimientos (Barzelay, 2003:19).

La segunda rama principal de la literatura sobre la NGP, es la argumentación doctrinaria y de las políticas. Una división analítica útil, es la que separa los trabajos que se concentran sobre los roles políticos y burocráticos, por un lado, y los que lo hacen sobre los procesos de conducción, control y evaluación, por otro (Barzelay, 2003: 20).

Barzelay se refiere al trabajo de Peter Aucoin<sup>11</sup> (1996) quien describe la NGP, como una red de postulados, entre los que se incluye este: Los ejecutivos elegidos deberían resolver la ambigüedad, la incertidumbre y el conflicto alrededor de las políticas, a fin de describir de antemano lo que quieren que sus funcionarios realicen en un lapso determinado; las funciones de formulación de políticas y las de operaciones, deberían asignarse a organizaciones diferentes, con organizaciones operativas encabezadas por funcionarios que sean versados en la gestión, mientras que los sistemas administrativos centralizados, deberían reformarse a fin de trasladar obligaciones, autoridad y responsabilidad hacia abajo en línea jerárquica (Barzelay, 2003: 20).

### El estudio de la nueva gestión pública desde la argumentación administrativa

Barzelay, en un estudio específico sobre la nueva gestión pública (Barzelay, 2001), también trabaja los conceptos de argumentación administrativa y filosofía administrativa (Barzelay, 2001: 12-17) de Christopher Hood y Michael Jackson (1997). En sus estudios analiza cómo la argumentación administrativa, fundada en “el poder de la retórica”, es empleada para tratar de convencer a un público para que acepte una serie de argumentos relacionados con una o varias doctrinas administrativas que buscan dar solución a una misma controversia, mediante el empleo de diversos medios.

Hood y Jackson (1997), sostienen que la fuerza de la retórica, entendida como proceso, caracteriza

<sup>11</sup> Peter Aucoin, es uno de los autores centrales en los debates y cursos contemporáneos en nueva gestión pública y es reconocido por manifestar que “la gestión ha remplazado a la administración, como el término preferido para muchos teóricos y, especialmente, para los prácticos, porque implica una aproximación activa e incluso práctica, a las tareas que los empleados públicos desempeñan, destacando el énfasis que se da entre otras cosas, a: ser estratégico, ejercer liderazgo, fijar prioridades, crear una visión, establecer misiones, fomentar innovación, asumir riesgos, promover el desempeño y ser emprendedor”. (Pons).

las doctrinas administrativas, estableciendo que mediante estas se convence no por su comprobación y valides sino por el uso de argumentos declaratorios que se fundamentan en máximas y especificaciones respecto a la pregunta por el cómo organizarse para el desarrollo de la acción administrativa (Hood y Jackson, 1997: 14). Y es aquí donde opera la nueva gestión pública, entendida desde este análisis por Barzelay, como un conjunto de doctrinas administrativas, proveniente de diversas escuelas nacionales de administración pública<sup>12</sup> (EE. UU., Reino Unido, Nueva Zelanda, México, Brasil, etc.), que presentan justificaciones también diversas en cuanto al planteamiento y desarrollo de políticas públicas de gestión.

Es de aclarar que por políticas públicas de gestión, Barzelay (2003), entiende que son las reglas institucionales generales de gobierno en las áreas de: Planeación de gastos y gestión financiera; función pública y relaciones laborales; contratación; organización, métodos y tecnologías de administración; auditorías, controles y evaluación administrativa. Estos son los elementos que estudia Barzelay (2003) en materia gestión pública, donde encuentra que los cambios sustanciales en la gestión pública, bajo la implementación de los lineamientos de la nueva gestión pública, se presentaron especialmente en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda; y con claras diferencias, en los aspectos tratados, en Suecia, Estados Unidos y sobre todo en Alemania.

Barzelay (2003) en su estudio da elementos claves en la formulación de metodologías para la investigación en gestión pública, pues establece criterios para la definición de estudios de casos, como son:

- La comparación tanto de las similitudes y las diferencias entre casos similares, así como las similitudes y las diferencias entre casos diferentes.
- Analizar tanto los éxitos como los fracasos.
- Se analizan para cada caso elementos organizacionales comunes (las áreas de planeación de gastos y gestión financiera, función pública, y relaciones

<sup>12</sup> B. Guy Peters (1999), en su libro *la política de la burocracia*, menciona como las técnicas del New Public Management han sido aplicadas mundialmente como es el caso del programa NextSteps del Reino Unido, del programa de mejoras de la gestión financiera (Financial Management Improvement Programme) de Australia, el programa del Canadá (Improving Managerial Authority and Accountability) y en la corporization de Nueva Zelanda.

laborales; contratación; organización, métodos y tecnologías de administración; auditorías, controles y evaluación administrativa)

- Cada caso es analizado a la luz de una teoría común, la cual permite construir modelos explicativos.
- Establecer el proceso de cambio.
- Establecer las lecciones que se aprendieron del proceso y qué medidas de corrección o ajuste se tomarán en cada caso

Barzelay (2003), establece preguntas claves como:

¿Por qué se dan los mismos resultados o similares en algunos casos?

¿Por qué en otros casos el resultado es distinto o por qué el cambio extensivo no se da en otros casos?

¿Cómo se explica una situación de desequilibrio y una de equilibrio parcial?

¿Cuáles son las políticas o líneas alternativas generadas en el proceso?

¿Cómo es su proceso argumental?

De las cuales, Barzelay (2003), se concentra en estudiar a partir de estas preguntas, por el cómo es el proceso argumental de la Nueva Gestión Pública.

En este sentido la Nueva Gestión Pública, es entendida como una filosofía administrativa, como un conjunto de doctrinas y justificaciones diversas que giran en torno a problemas comunes, como lo es la relación cliente-ciudadano; la reducción de costos y la creación del valor; la relación eficacia-eficiencia; la prestación de servicios y el control por resultados, entre otros.

Del trabajo de Barzelay y Hood (1997) se concluye que la Nueva Gestión Pública como filosofía administrativa, fundamenta su argumentación en:

- La relevancia que le otorga a los cambios culturales, para el logro de resultados, respecto a los diferentes problemas prácticos de la Administración. Presenta metodologías y reglas de deducción mínimas y carentes;
- Presenta reglas de persuasión que son respaldadas generalmente por metáforas, ficciones y ejemplos;
- Es generalizante y busca la orientación de las conductas organizacionales con criterios similares para ámbitos diferentes.

Desde esta mirada, el estudio de la Nueva Gestión Pública, plantea a su vez interrogantes a la Administración Pública en cuanto a su proceso de reforma, como:

- ¿Qué persuade a los Estados para establecer un nuevo orden en la organización de sus acciones y no otro?
- ¿Por qué unos argumentos administrativos se privilegian más que otros?
- ¿Por qué presentan mayor o menor fuerza argumentativa unos argumentos más que otros? y ¿qué establece la fuerza de un argumento administrativo?

Tratemos de presentar, a manera de ejemplo explicativo, estos interrogantes en el marco del proceso de reforma administrativa del Estado colombiano:

Se podría llegar a pensar que las instancias de decisión de la administración pública colombiana fueron persuadidas a implementar en el proceso de reforma, enfoques de la Nueva Gestión Pública a partir de las dinámicas propias de la globalización, mediante diversos enunciados expuestos en diferentes lugares de visibilidad internacional (foros y simposios internacionales, misiones extranjeras, procesos de capacitación y formación, informes de instancias internacionales –ONU, OEA, BID, FMI, OMC–, revistas especializadas, libros especializados, prensa internacional, etc.), que fueron reproducidos nacionalmente en diferentes medios de difusión especializados (foros y simposios nacionales, cursos, revistas especializadas, misiones e informes de expertos, libros especializados, prensa, etc.), especialmente por miembros de la administración y grupos académicos y de especialistas nacionales y extranjeros.

¿Qué persuadió a las instancias de decisión de política pública en Colombia a implementar<sup>13</sup> ciertos elementos propios de las doctrinas de la NGP en el proceso de reforma administrativa del Estado?

Se puede plantear que fueron persuadidos por una argumentación efectiva que se sustenta con base

<sup>13</sup> Los estudios sobre implementación, entre los que se destacan los de Giandomenico Majone y Aaron Wildavsky (1978); así como los de Jeffrey L. Presuman y Aaron Wildavsky (1998), plantean "...la pregunta más elemental que puede hacerse sobre la relación que hay entre el pensamiento y la acción: ¿cómo pueden manifestarse ideas en un mundo de comportamientos?" (Jeffrey y Wildavsky, 1998).

en los criterios de eficiencia y eficacia de modelos administrativos compatibles con enfoque de la NGP, donde los actores participantes en el proceso de diseño e implementación de política pública, se enrolaron con sus reglas de uso en pro de conseguir unos propósitos preestablecidos, como son por ejemplo: Cumplir con las condiciones mínimas para que las entidades del Estado sean acreditadas internacionalmente, en materia de calidad (Ej. Normas internacionales ISO de calidad).

En la puesta, en uso o implementación de modelos administrativos, basados en enfoques o doctrinas de la Nueva Gestión Pública, unos argumentos administrativos se privilegian más que otros según la pertinencia del argumento, respecto a las reglas de uso de los modelos y las finalidades concebidas para el proceso de reforma administrativa.

Los argumentos administrativos, presentan pesos diferenciales en su fuerza argumentativa dados por la capacidad de persuasión, ante un tema controversial, el cual puede ser por ejemplo: una situación compleja, un problema singular, una persona o un grupo determinado, o un tiempo y un lugar particular (Hood y Jackson, 1997:56). En la capacidad de persuasión se entretajan diferentes combinaciones de cargas o pesos presentes en los argumentos administrativos, que posibilitan el convencimiento de un público según la pertinencia y ordenamiento práctico y estratégico de estos pesos argumentativos.

Al inscribir los argumentos administrativos en una trama de procesos estratégicos, la pertinencia de estos se establecen desde su orientación al éxito. Lo cual implica tanto la elección de medios e instrumentos como de los ámbitos de intervención de la Administración.

La elección de medios e instrumentos en la construcción de una trama estratégica orientada al éxito, se relaciona estrechamente con las acciones administrativas de dirección, planeación, operacionalización o ejecución, control y evaluación. Estas acciones administrativas se caracterizan por orientar su acción al éxito al trazar intervenciones desde el ámbito organizacional que buscan responder por cuestiones prácticas como son: el quién, el cómo y el qué de la Administración (Hood y Jackson, 1997).

Hood y Jackson al referirse al quién, al cómo y al qué de la Administración. Su punto de mirada es desde una clasificación doctrinal que las agrupa

en doctrinas de la Administración who-type (tipo quién), what-type (tipo cómo) y how-type (tipo qué). (Hood y Jackson, 1997:20).

Las cuestiones prácticas o doctrinas tipo quién (who-type), se refieren a las cuestiones relativas a los actores que se les atribuye la realización de una acción. Hood Y Jackson mencionan cómo la mayoría de las doctrinas administrativas atribuyen a que las acciones son realizadas por personas, por gentes, por humanos. Pero existen doctrinas que no separan el quién del cómo realizar la acción, dentro de lo cual señala cómo los humanos que se les atribuye la acción están relacionados con instrumentos materiales –no humanos–, sin los cuales sería imposible ejecutarla. Siendo en la práctica, la acción realizada por híbridos<sup>14</sup>.

Las cuestiones prácticas tipo cómo (how-type). “Las doctrinas de esta naturaleza indican el tipo de procedimiento o métodos de organización que deben ser preferidos. En este sentido, las doctrinas how-type incluyen procedimientos relativos a: a) cómo la autoridad debe ser distribuida; b) cómo el liderazgo debe ser ejercido; c) cómo la información debe ser dirigida; d) cómo los casos deben ser manejados, y e) cómo el proceso de control debe ser operado”.

Las cuestiones prácticas tipo qué (what-type), se refieren a ideas relacionadas con la forma organizacional, con la elección de un particular tipo de organización, cómo se componen sus partes y en general al qué hacer organizacional. (Hood y Jackson, 1997:21)

Esta mirada sobre las cuestiones prácticas de la Administración, es planteada como las maneras de cómo organizarse para realizar una acción administrativa. Las cuales son argumentadas y justifican las razones para realizar la acción de una o varias maneras específicas.

En esa medida desde los aportes de Hood y Jackson, se permite plantear una clasificación de argumentos administrativos y tecnológicos desde la acción y su relación con las cuestiones prácticas de la acción al persuadir por el quién, el cómo y el qué administrativo.

Este trabajo no pretende profundizar en la clasificación doctrinal que establecen Hood y

<sup>14</sup> El concepto de actores híbridos, fue ampliamente desarrollado por Michel Callón (1986) en sus trabajos sobre la sociología de la traducción y el análisis a redes tecno-económicas.



Jackson<sup>15</sup>, pero es de interés, desde sus aportes poder

retratar los quienes, cómo y qué administrativos de la Nueva Gestión Pública (NGP), caracterizada como un conjunto de doctrinas (Hood y Jackson, 1997:295) que intervienen en el diseño y cambio organizacional.

<sup>15</sup> Si es de interés, remitirse a la segunda parte titulada: “quién, qué y cómo de la Administración: 99 doctrinas”. Contendida en: *La argumentación administrativa*. (Hood y Jackson, 1997).

**Cuadro 3. Doctrinas y argumentos administrativos de la nueva gestión pública**

NUEVA GESTIÓN PÚBLICA	
DOCTRINAS	ARGUMENTO ADMINISTRATIVO
<b>Tipo quién</b>	<p><b>Selección:</b> 1. Seleccionar a los mejores y más brillantes para los cargos de responsabilidad. 2. Seleccionar a la media o a los de segundo rango, para los cargos con poca responsabilidad.</p> <p><b>Ascenso:</b> Permitir a los superiores juzgar los méritos del ascenso.</p> <p><b>Remuneración:</b> Relacionar la remuneración con los resultados.</p> <p><b>Antigüedad:</b> Duración limitada con despido por parte de quien contrata.</p> <p><b>Habilidades:</b> Preferir las habilidades administrativas o gerenciales. Uso especializado de tecnologías administrativas.</p>
<b>Tipo cómo</b>	<p><b>Autoridad:</b> Un jefe, poder delegado. Emplear la autoridad individual con facultades delegadas.</p> <p><b>Procedimiento:</b> 1. Alta discrecionalidad gerencial. 2. Control por métodos empresariales lucrativos. 3. Orientación hacia los resultados</p> <p><b>Hacer/comprar:</b> 1. Orientación hacia la contratación. Subcontratar si es posible.</p> <p><b>Especialización:</b> Separar el diseño de las políticas de la ejecución.</p>
<b>Tipo qué</b>	<p><b>Condiciones tipo agencia:</b> 1. Variable. Mantener una estructura pluriforme. 2. Agencia pública independiente. Usar la burocracia pública independiente-pos burocrático. 3. Subsidiariedad. Preferir unidades de organización privadas o independientes (Ej. ONG).</p> <p><b>Rivalidad:</b> 1. Promover la competencia por el campo de acción entre las organizaciones. 2. Fuentes múltiples. Abasto en varias fuentes entre organizaciones. 3. Abasto en varias fuentes dentro de las organizaciones. (Modelo Fuente M. Tipo DuPont-General Motors).</p>

Fuente: Elaboración propia basada en Hood y Jackson, 1997.

## Conclusiones

El establecimiento de un nuevo paradigma de la Gestión Pública, implica, desde la perspectiva de los autores tratados en el tema, superar los modelos procedimentales paquidérmicos que hacen énfasis en la eficiencia de los medios más que en sus fines y resultados, a los cuales se les asigna la responsabilidad de los problemas y la crisis de la Administración Pública.

Si bien, esta racionalidad administrativa que ha recurrido en diferentes ámbitos gubernamentales y académicos, por más de treinta años y seguimos enunciando como “nueva”, se ha construido desde un enfoque privado lucrativo, que emerge de la economía, donde se exalta lo privado, el individualismo y la rentabilidad, ha sufrido múltiples mutaciones en su proceso de tránsito y redefinición de lo público.

Del trabajo de Barzelay y Hood (1997) se resalta nuevamente a modo de conclusión que la Nueva

Gestión Pública como filosofía administrativa, fundamenta su argumentación en la relevancia de los cambios culturales para el logro de resultados, respecto a los diferentes problemas prácticos de la Administración. Lo cual implica la redefinición de los roles de los actores de la Administración Pública en términos de su capacidad y grado de movilidad, flexibilidad y de aporte organizacional más que de su relación organizacional de estabilidad y membrecía.

En este documento, se trató de describir cómo la Nueva Gestión Pública, se inscribe en una realidad global, que se puede denominar de transición, donde bajo este tipo de racionalidad administrativa, orientada al éxito, se ha construido un referente de “un futuro deseado” para la gestión pública, que se circunscribe en los procesos de reforma administrativa del Estado, ante los nuevos fenómenos inherentes a las transformaciones del concepto de lo público.

Del estudio de la Nueva Gestión Pública, asimilando la propuesta de Barzelay y Hood, considero que sería de interés en el marco de futuros estudios sobre políticas públicas y en pro de entender las

transformaciones del Gobierno, profundizar en la relación entre las nuevas políticas de gestión pública, afines a la NGP y el enfoque de la gobernanza con el fin de comprender mejor las transformaciones de la acción pública.

## REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, Luis F. 2006. *Gobernanza y gestión pública. Sección de obras de administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aucoin, Peter. *Reforma administrativa en la gestión pública: Paradigmas, principios, paradojas y péndulos*, en: Quim Brugue y Joan Subirats (comps.). *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (1996: 293-515).
- Arellano, David y Cabrero, Enrique. "La nueva gestión pública y su teoría de las organizaciones: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público". *Revista Gestión y Política Pública*, año/vol. XIV, N° 003, Centro de Investigación y Docencia Económicas, D. F. México. II semestre de 2005 (599-618).
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). 2007. *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. Washington, D. C.: BID.
- Banco Mundial. 1997. *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1997*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Barzelay, Michael. 1998. *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*. FCE.
- Barzelay, Michael. 2001. *La nueva gestión pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)*. *Revistas del CLAD*. N° 19.
- Barzelay, Michael. 2003. *La nueva gerencia pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas públicas*. México: FCE.
- Beck, Ulrich. 1998. *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Paidós.
- Bozeman, Barry. 1998. *Todas las organizaciones son públicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bresser Pereira, Luis Carlos. 1998. *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Caracas - Clad. Buenos Aires, Argentina: Ed. Paidós.
- Callón, Michel. 1986. *Algunos elementos para una sociología de la traducción: la domesticación de las vieiras y los pescadores de la bahía de St. Brieuc*. Law, J. (ed.). *Power. action and belief: A new sociology of knowledge?*. Londres.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). 1998. *Una nueva gestión pública para América Latina*.
- Chica, Sergio. 2006. "El rompecabezas de lo público". *Revista Polémica* n°. 6. ESAP.
- Dimaggio, Paul y Powell, Walter. 1999. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Walter Powell y Paul Di Maggio. México: Fondo de Cultura Económica.
- Drucker, Peter. 1986. *Administración por resultados. La era de la discontinuidad: las Pautas a Nuestra Sociedad Cambiante*. USA.
- Etkin, Jorge y Schvarstein, Leonardo. 1992. *Identidad de las organizaciones. Invariancia y cambio*. Buenos Aires: Paidós.
- Fefer, Jeffrey. 2000. *Nuevos rumbos en la teoría de las organizaciones*. México.
- García López, Roberto y García Moreno, Mauricio. 2010. *Gestión para resultados en el desarrollo en América Latina y el Caribe: avances y desafíos*. Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- García S. y Dolan S. 1997. *La dirección por valores*. España: Editorial McGraw-Hill.
- Guerrero, Ómar. 1999. *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México: UNAM.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Gerencia pública cataláctica: romance sin política*. Colombia. ESAP.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Nueva Gerencia Pública*. México: Fontamara, S. A.,
- Habermas, Jürgen. 1994. *Historia y crítica de la opinión pública*. Ediciones G. Gil. México.
- Harmon, Michael y Mayer, Richard. 2001. *Teoría de la organización para la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Heady, Ferrel. 2000. *Administración Pública. Una perspectiva comparada*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Hood, Christopher. 1987. "British Administrative Trends and the Public Choice Revolution". Contenido en: *Bureaucracy and Public Choice*. London, Sage Publications.
- Hood, Christopher. 1991. "A public management for all Seasons? Public Administration, 69 (1), (3-19).
- Hood, Chistopeher. 1996. "Racionalismo económico en la gestión pública: ¿De la administración pública progresiva a la nueva gestión pública? Quim Brugue y Joan Subirats (comps.), *Lecturas de gestión pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, (469-490).
- Hood, Chistopeher y Jackson, Michael. 1997. *La Argumentación Administrativa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Jepperson, Ronald. 1999. *Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo*. En: *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Walter Powell y Paul Di Maggio. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kliksberg, Bernardo. 1995. "Repensando el Estado para el desarrollo social; más allá de convencionalismos y dogmas". *Rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. Fondo de Cultura Económica.
- Kuhn, Thomas Samuel. 1986. *La estructura de las revoluciones científicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lacoviello y Pulido. 2008. *Gestión y gestores de resultados: cara y contracara*. *Revista Reforma y Democracia*, N. 41. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Larbi, George A. 1999. *The New Public Management Approach and Crisis States*. Ginebra. Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD). Ginebra.
- Losada Marrodán, Carlos. 1999. *¿De burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington D. C.: BID.

- Lozano, Alejandro (Director de Proyecto) 1998a. Grupo Redes. Segunda Etapa: "Estudio sobre los componentes básicos de un Artefacto Tecnológico Administrativo en el sector público. Estudio de caso: Fondos Locales de Desarrollo en el proceso de descentralización de la administración del Alcalde de Antanas Mokus". Centro de Investigaciones. ESAP.
- Lozano, Alejandro (Director de Proyecto). Chica, Sergio y Tapia, Edwin (auxiliares de investigación). 1999. Concepción e inserción de artefactos tecnológico administrativos en el proceso de reforma de la función de estado en Colombia. La reforma educacionista en Colombia 1903-1935". Centro de Investigaciones. ESAP.
- Lozano, Alejandro. 1998. "Grupo Redes. Conceptos básicos y problemas generales sobre las tecnologías administrativas en la administración pública". Revista Administración y Desarrollo. ESAP.
- \_\_\_\_\_. 1996. Demarcación de problemáticas para un programa de investigación sobre la construcción de tecnologías administrativas como fenómeno social. ESAP.
- Majone, Giandoménico y Aron Wildavsky. 1978. "Implementation as Evolution". Policy Studies Review Annual 2. Beverly Hills, California.
- Ménard, Claude. 1997. Economía de las organizaciones. Grupo Editorial Norma. Editorial Universidad Nacional. Colombia.
- Moore, Mark. 1995. Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. Barcelona. España: Ediciones Paidós Ibérica.
- Motta, Paulo Roberto. 1996. La ciencia y el arte de ser dirigente.
- Morgan, Gareth. 1986. Imágenes de la Organización. Madrid: Ra-ma.
- North, D. 1993. "Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico". México: Fondo de Cultura Económica.
- Osborne, David y Gaebler, Ted. 1992. La Reinención del Gobierno. New York: Addison-Wesley.
- Peters, B. Guy. 1999. La Política de la burocracia. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pressman, Jeffrey L. y Wildavsky, Aaron. 1998. Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oaklan. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pons Duarte, Hugo M., Gestión pública: Un acercamiento al concepto socialista. Cuba: Facultad de Economía Universidad de la Habana.
- Ramió Matas, Carles. 2001. Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: Modelos de Estado y cultura institucional. CLAD.
- Robbins, S. 1999. Comportamiento Organizacional. Octava edición, México. Prentice Hall.
- Roth Deubel, André-Noël. 2006. Discurso sin compromiso. La Política Pública de Derechos Humanos en Colombia. Bogotá: Ediciones Aura.
- Ruiz, Leobardo. 2006. La nueva gerencia pública: Flamante mito de un viejo paradigma. <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/676/67601714.pdf> [Consulta: domingo, 5 de septiembre de 2010].
- Salvador Serna, Miguel. 2001. "El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas". Revista del CLAD Reforma y democracia n°. 20 (junio).
- Weber, Max. 1977. Economía y sociedad. México: Fondo de Cultura Económica.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Chica Vélez, Sergio. 2011. Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 39 (53): 55-74.	Chica Vélez, Sergio. (2010). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> , 39 (53), 55-74.	Chica Vélez, Sergio. "Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública". <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 39.53 (2011): 55-74.

### abstract

**An empirical study of how continuous process improvement has been used in public management by Spanish town councils**

Certain Spanish city authorities updated and improved public management by adopting a continuous process improvement (CPI) approach during the late 1980s and early 1990s to enhance their public services and operating procedures. This qualitative research regarding Spanish town councils presents the findings of an exploratory study which tried to understand how CPI was applied to public management and ascertain the impact of implementing CPI on public management. It was found that CPI was being applied during evolutionary stages and improvement activities; its impact on public management in the Spanish town councils being studied here led to both positive and neutral results.

**Key words:** Kaizen, process improvement, local government, Spain.

### resumen

La lógica de la modernización y mejora de la gestión pública sustentada en la aplicación de la Mejora Continua de Procesos (MCP) fue adquirida por algunos ayuntamientos españoles desde finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, todo ello, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos operativos. En esta investigación cualitativa en ayuntamientos españoles se presentan los resultados encontrados de un estudio exploratorio que ha buscado comprender *¿cómo se aplica la Mejora Continua de Procesos (MCP) en la gestión pública?*, y *¿cómo impacta la aplicación de la MCP en la gestión pública?* Los hallazgos de la investigación nos indican, que la aplicación de la MCP se presenta en forma de etapas evolutivas y actividades de mejora, mientras que el impacto que tiene la misma en ciertas particularidades de la gestión pública de los ayuntamientos estudiados, presenta resultados positivos en algunas de ellas, y en otras, impactos neutros.

**Palabras clave:** Kaizen, mejora de procesos, gobiernos locales, España.

### resumo

**Melhora contínua dos decursos da Administração Pública. Um estudo empírico nas Câmaras Municipais da Espanha**

A lógica da modernização e melhora da Gestão Pública baseada na aplicação da Melhora Contínua de Processos (MCP), foi adquirida por algumas Câmaras Municipais espanholas desde o fim da década de 1980 e começo da década de 1990, a fim de melhorar os serviços públicos e os processos operativos. Nesta pesquisa qualitativa nas Câmaras Municipais espanholas, apresentam-se os resultados encontrados a partir de um estudo de busca cuja tentativa foi compreender as questões de como deve ser aplicada a Melhora Contínua de Processos (MCP) na Gestão Pública e como reage a Gestão Pública com a aplicação da MCP. As descobertas da pesquisa indicam que a aplicação da MCP se apresenta na forma de fases de evolução e atividades de melhora, no entanto que o impacto da mesma em certos assuntos da Gestão Pública desenvolvida pelas Câmaras Municipais estudadas, apresenta resultados positivos em algumas delas, e neutralidade em outras.

**Palavras chave:** Kaizen, Melhora de Processos, Governo Local, Espanha.

Recibido: febrero de 2011/Aprobado: mayo de 2011

**CORRESPONDENCIA:** Manuel Francisco Suárez Barraza. Campus Santa Fé. Av. Carlos Lazo 100. Col. Santa Fé, México D. F.

Suárez Barraza, Manuel Francisco y Ysa, Tamyko. 2011. An empirical study of continuous process improvement (CPI) regarding public management in Spanish municipalities. *Administración & Desarrollo*, 39(53), 75-100.

# An empirical study of continuous process improvement (CPI) regarding public management in Spanish municipalities

MANUEL FRANCISCO SUÁREZ BARRAZA\*

TAMYKO YSA\*\*

## Introduction

The arguments regarding gaining a competitive advantage in a specific market sector through continuous process improvement (CPI) are not very applicable to the public sector for obvious reasons, particularly local administration. However, the settings in which local governments act have also become notably modified during the last three decades (the same as in the private sector) (Prats and Català 2004). The society they serve has become more dynamic and complex, involving rapid and turbulent change (Farazmand 1999). New factors have emerged (economic, social, political, technological, cultural regarding management, knowledge and information) (Mendoza and Vernis 2008) which have led to local European and Spanish administrations undergoing profound transformations in their public management as a response to pressures from such an extremely convulsed setting (European Institute of Public Administration 2003; Martín 2005).

Such panorama, the logic of modernisation<sup>1</sup> and improvement of public management sustained by effectiveness and efficiency (a synonym for management capacity), was acquired by some Spanish town councils at the end of the 1980s and beginning of the 1990s with the sole purpose of facing such factors of change

<sup>1</sup> Barvadio and Novi (2004, p. 11) defined "Modernisation of public management" as being the set of policies and initiatives developed by different administrations whose aim was to improve citizen attention (users), the quality of the services being provided, improve internal organisation and operation (processes involved in work) and optimise available resources.

\* PhD in Management Science, ESADE (Universidad Ramón LLull), Barcelona, Spain Professor Investigador de la EGADE Business School, Campus Santa Fé.

CORREO ELECTRÓNICO: manuefrancisco.suarez@itesm.mx

\*\* Instituto de Gobernanza y Dirección Pública. Profesora de ESADE (Universidad Ramón LLull) Doctora en Ciencias Políticas y Administración. Universidad de Barcelona  
CORREO ELECTRÓNICO: Tamyko.ysa@esade.edu

which will slowly lead to recovering lost *legitimacy* regarding citizens<sup>2</sup> (Elena 1998; Giner 1998; Olías de Lima 2007). The changes which these Spanish town councils have undergone throughout these years has led to a new concept being developed regarding how their organisations should be managed, from improving the quality of services they are providing and executing their processes more effectively and efficiently so that municipal management costs less (economic saving) to maintaining the principle of legality, without the accompanying rigidity and orientating and approaching political decisions together with citizens for maintaining current social benefits (Mendoza 1991; Giner 2003; Díaz and Cuéllar 2007).

Spanish town councils deciding to rise to the challenge have evolved regarding managing their institutions through the classical bureaucratic model until achieving new forms of management in which principles such as receptivity, improvement and innovation, flexibility, adaptation, the willingness for improvement and overcoming and the ability to act and resolve matters form part of their daily tasks<sup>3</sup> (Dunsire and Hood 1989; OECD 1991; Gallego 2007). Every local administration (the closest to citizens) embarking on such modernisation and improvement since the end of the 1980s has incorporated different private sector management models into their public management<sup>4</sup> (i.e. total

quality management (TQM), European Foundation for Quality Management (EFQM<sup>5</sup> or the Latin-American quality award) models of excellence, service quality (surveys for collecting citizen data), service commitment letters, quality standards (ISO 9000), continuous process improvement (CPI), management indicators, integrated posts, etc.) essentially seeking ongoing municipal management improvement to fulfil stakeholders' needs and expectations (López and Gadea 2001; Torres 2005; Torrubiano 2006).

The Spanish Federation of Municipalities and Provinces (FEMP 2005) and the Spanish Association for Quality (AEC) have reported that establishing this type of quality- and/or improvement-related model or system has begun to be noticed, even though in terms of an extremely low percentage. Their study (2005<sup>6</sup>) indicated that only 5% of town councils had some sort of ISO 9000 certificate<sup>7</sup> regarding any of their processes whilst 10% had published a service commitment letter, 2% had tried some other type of effort (improvement teams, redesigning processes, incremental ongoing improvement, etc.) and just 1% used self-evaluation models (EFQM<sup>8</sup> or Latin-American Quality Award) However, according to Díaz Méndez (2007), it seems that the daily increase in political, social (more demanding citizens) and economic pressures (budgetary reductions and

<sup>2</sup> The concept of legitimacy refers here to what can be analysed as legitimacy by performance (Olías de Lima 2007, 182), i.e. that which in public organisations tends to achieve certain results according to technical and organisational possibilities and using resources at any given moment. Available services must meet sufficient conditions regarding the quantity and quality of a determined society's public resources. Legitimacy could also be understood here as being *institutional*, i.e. that which refers to ethical patterns' relationship to current conduct in a community regarding how an administration should be conducted (Olías de Lima 2007, 183). Even though these may be differentiated in theoretically, in practice both terms are interlinked, meaning that whilst using the concept of legitimacy of performance, one must not lose sight of the fact that its other dimension "institutional" could also be present.

<sup>3</sup> Dunsire and Hood (1989, 217) have stated that legal-formal rationality and the bureaucratic model which dominated throughout the whole of the 20<sup>th</sup> century have stopped being the universal and necessary archetype for structuring public activity. They stated that alternative forms, based on exploiting management rationality and a set of marketing mechanisms, has meant that new public management has led to a decline in large public bureaucracies. The term *responsiveness*, according to the OECD (1991, 19), means: *the ability to respond (to the evolution of demand)*; it is thus a consequence of administrative functioning and a positive disposition.

<sup>4</sup> López and Gadea (2001) have stated that all such models based on TQM are understood by many administrations as basic methodolo-

gical instruments for improving their public management. Nevertheless, they have also stated that all these models are more than just a set of techniques, constituting a public administration-transforming philosophy, meaning that each one must reread the sense of public service from political/policy logic for improving their own public management and innovating from concepts based on each of them (improvement models).

<sup>5</sup> EFQM will be used throughout this article when referring to this model.

<sup>6</sup> The study sample consisted of 258 town councils serving a population greater than 10,000 inhabitants. It is worth pointing out that practically no specific studies have evaluated this type of effort or initiative aimed at improving the local Spanish setting.

<sup>7</sup> ISO 9000 standards deal with "quality" and "ongoing quality management" established by the International Standardisation Organisation (ISO) which can be applied to any type of *organisation* or systematic activity orientated towards the production of goods and/or services. They consist of standards and guidelines related to management systems and specific tools as auditing methods (verifying that management systems complying with such standards).

<sup>8</sup> The EFQM model of excellence was introduced in 1991 as a working framework for organisations' self-evaluation and how the basis for judging contestants for the European Quality Award was set up and awarded for the first time in 1992. This model is the most used in Europe and has become the basis for evaluating organisations regarding most national and regional quality awards throughout Europe.

growing taxation pressure) during the last few years has led to more Spanish town councils taking this type of improvement initiative on board. Those which have managed to sustain their improvement effort for several years and have managed to integrate it within daily management practice have become true archetypes for local administrations which are beginning or trying to start their improvement effort (Galofré 2006; Suárez-Barraza and Ramis-Pujol 2008; Suárez Barraza *et al.*, 2009).

A town council is a complex and dynamic public organisation requiring and needing the ongoing improvement of its management models according to changes in its setting (Spanish Federation of Municipalities and Provinces, 1999). A transversal or horizontal approach must be adopted by these bodies in any attempt to apply such improvement models (Mora *et al.*, 2006), i.e. through a particular institution's processes. Public organisations must thus also be conceived as a network of interconnected management processes (Gulledge and Sommers 2002; Martín 2006). Such concept has meant that all Spanish town councils which have chosen these models have assumed that the notion of improving their municipal management is focused on the results of processes emphasising management and improving the processes producing public services to achieve an impact in terms of results and response to social needs (Spanish Federation of Municipalities and Provinces, 2003).

Different benefits have been reported during these years when some Spanish town councils have directly or indirectly implanted the logic of CPI, ranging from results-orientated management, reduced fragmentation and departmental hierarchies, the identification and measurement of relevant management information and data, to improved coordination and communication between institutions' employees and functionaries (Font, 1997; Ferré, 2006; Díaz, 2007). It seems that Spanish local administrations' medium- and long-term challenge will lie in constituting alert and active administration which, whilst sustaining that gained managing its processes, continuously and constantly integrates improvements and innovations and fulfils stakeholders' requirements<sup>9</sup>; only thus can they

continue to legitimise their function as institutions really adding public value to society (Martín, 2005: 7).

A brief look at management literature about the topic has thus been sketched; however, it is essential that one understands how CPI has been applied in the specific context of the local setting. This article thus purports to increase understanding of how CPI is applied to local administration so as to enable formulating theoretical conceptual frameworks or schemes for applying CPI in local administration in Spain. Two research questions have thus governed this study and helped to structure the purpose of this article. *How is continuous process improvement applied to and how does it evolve within public management of Spanish local administration? What impact has applying CPI had on public management?*

## Theoretical framework: continuous process improvement in the public sector

### *Processes in organisations*

The principles of "management" and industrial engineering must be examined if one wishes to trace the origins of the concept of processes within organisations. In terms of developing schools or theories of management, classical theory (led by the school of *Scientific Administration* of which Frederick W. Taylor was its main exponent) forms the starting point regarding thinking about processes (Davenport and Short 1990, 11). However, it was not until the 1990s that the term "process" came into vogue as a possible approach involving organisations' improvement and innovation (Zairi 1997). Garvin (1998) has stated that such enthusiasm for processes by organisations during the 1990s led to reducing departmental fragmentation and improved transversal coordination and communication ability. The result of diffusing the concept of "processes" has led to an explosion in the literature about this topic and the approaches required for improving them, such as CPI, redesigning and/or reengineering processes (Browning 1993; Tinnila 1995; Kezbom 1996; Tenner and de Toro 1997; Garvin 1998; Biazzo 2000).

CPI has thus been defined by Harrington (1991, 20-21) as: "A systematic methodology developed for helping an organisation to make significant advances in the way they operate their processes." Other authors

<sup>9</sup> *Stakeholder* was incorporated by Freeman (1984). This term, also used by the EFQM model, is defined as being: "all those having an interest in an organisation, its activities and achievements. These could include clients, partners, employees, shareholders, owners, the administration, legislators".

have referred to it as: *process innovation*<sup>10</sup> (Davenport 1993); *process redesign* (Davenport and Short, 1990) and even a possible evolution of the concept as *process reengineering* (Hammer and Champy 1993) or *business process management* (Elzinga *et al.*, 1995; Yu Yuang-Hun, 2006). Some authors have tried to order CPI into three main dimensions (Childe *et al.*, 1992; MacDonald 1995): *incremental or Kaizen CPI*<sup>11</sup>, *process redesign CPI* and *business process reengineering*. Each is differentiated by the degree or type of improvement (incremental or radical), the scope of the improvement (for functional or interdepartmental processes), the costs and application times and the expectations and risks regarding the result to be obtained. The foregoing is shown in detail in the following Table.

**Table 1. Continuous process improvement dimensions**

	Incremental improvements - Kaizen	Redesigning processes	Reengineering processes
<b>Degree of change</b>	Small incremental changes	Intermediate changes	Radical changes
<b>Scope</b>	Functional and/or operational processes	Interdepartmental processes	All types of process
<b>Implementation cost</b>	Low	Intermediate	High
<b>Expectations regarding results</b>	Low	Intermediate	High

Source: own design based on MacDonald (1995) and Childe *et al.*, (1992)

### *The importance of modernising public management*

Professor Blanca Olías de Lima (2001, p. 66) has defined public management as: *“the set of activities leading to obtaining public goods and services embracing activities developed by management and different administrative levels. Managing thus implies activities like combining and coordinating resources, recruiting, selecting, training and motivating employees, designing and operating processes, establishing and*

*operating processes, procedures and standards, planning and operating goals and objectives and seeking the means for obtaining them.”* Starting from such conceptualisation, it must be stated that exploring the ongoing (continuous) improvement approach in the extensive literature on public management theories and currents has resulted in going deeper into a rich historical evolution, full of fundamental milestones for this field<sup>12</sup>. Thomas Woodrow Wilson, a committed exponent, published “The Study of Administration” in 1887 which burst onto the field of efficiency-based philosophy (Taylorian approach) within the public context (Rosembloom 2001).

Leonard D. White’s work viewed the true distancing of public administration as management separated from the political-administrative dichotomy (Shafritz *et al.*, 1991) and Waldo’s public administration studies in 1948, mainly characterised by applying different planning techniques, were based on the model of classic administrative functions known as: POSCOORDB (planning, organisation, coordination, reporting, management and budgeting) (Rhodes *et al.*, 1997). Nevertheless, it was not until the 1970s and 1980s that management began to exert direct influence on the public sector for attempting to make improvements there (i.e. from the problems generated by the traditional model of bureaucracy (Bouckaert 2006). One of the main stimulus during this period which provoked the transformation of the state in advanced and consolidated democracies (thus altering management’s role) was “the crisis of the welfare state”, combined with the political, social and technological transformations which have accompanied it, such as European integration (Echebarría and Lozada 1993). Echebarría and Lozada (1993, 105) have stated that, *“The economic recession came to disturb the dominant belief that the welfare state’s institutionality constitutes the definitive state in improving the democratic regime.”*

The rupture of economic and political consensus during the 1970s which has determined the so-called crisis of the welfare state (Prats and Catalá, 2000) is always referred to from the economic perspective characterising it. It thus becomes very difficult to

<sup>10</sup> The term innovation (within this theoretical framework) can be defined as, “using employees’ creativity and scientific and technological knowledge to generate and/or introduce processes increasing the value offered to clients (Merino-Estrada, 2007)”.

<sup>11</sup> The term Kaizen comes from two Japanese ideograms meaning *Kai* = change, and *Zen* = goodness/whole, for improving. It has been understood in management terms as: *ongoing/continuous improvement* (Imai 1986; Suárez-Barraza 2007, 2009).

<sup>12</sup> The description of the evolution of public management given here presents the major landmarks related to this thesis’ main topic. There could thus be other landmarks which could also have been considered within this analysis of historical evolution literature. However, their description would not have added more value to the content of this theoretical framework.



think that a single perspective can explain the total set of the phenomenon (Castiñeira 1996). Castiñeira (1996, p. 598) thus proposed five perspectives for analysing a phenomenon as complex as the crisis of the welfare state (as shown below).

**Table 2. Perspectives regarding the approach to the crisis of the welfare state**

Dimension	Approach	Objective	Model in crisis
Legal	Legitimizing principles	Social justice	Deficit of legitimisation
Political-social	Services and functions	Social welfare	Incrementalist logic
Economic	Economic model	Economic welfare	Fiscal crisis
<b>Managerial</b>	<b>Organisational techniques</b>	<b>Effectiveness/efficiency</b>	<b>Bureaucratisation, lack of governability</b>
Participative	Social agents	Participative democracy	Loss of neocorporate liberty

Source: Castiñeira, 1996, p. 597.

Castiñeira (1996, p. 600) considered that the managerial dimension crisis emerged from the following, “The welfare state is poorly administered, meaning that the expense is greater than the quality and number of benefits being offered.” All this pressure from economic and political changes since the 1980s has thus been expressed in recurrent fiscal crises and the emergence of increasingly rigid budgets in which public administrations have been asked to satisfy more social needs whilst maintaining and reducing the costs involved in providing services (Díaz-Méndez 2007). This has meant that several public administrations from different countries have had problems with how to manage their institutions, thereby provoking a deficit in their fiscal and financial results (Giner-Rodríguez 1998).

Current literature about public management (from a political science and management viewpoint) is immersed in the analysis of new concepts such as “governance”<sup>13</sup> resulting from the crisis of the welfare state (Innerarity 2006). Governance has thus been considered to be a concept more actively

considering government performance, focusing its needs on developing economic policy which is more coordinated with other institutions and social actors through state planning trying to overcome market decisions/failures, improving public service organisation and management and ensuring its efficient provision (Ysa 2004). Another new form of collaboration between government and society which has also been discussed and analysed within the context of the crisis of the welfare state is the so-called “relational state” (Mendoza 1996, 5). Understood as a new way of conceiving the state, it purports to transform the logic of welfare state performance and intervention mechanisms, maintaining the principles of universality and social cohesion inspiring it (Mendoza 1996). In other terms, the public management approach is now not just focusing its main values on efficiency, client-citizen orientation and public service quality; on the contrary, it goes much further, developing a social enterprise organisational model able to mobilise the necessary resources for managing public matters by “stimulating” the creation of complex interorganisational networks in which public and private stakeholders participate, establishing relationships between them in mutual commitment and responsibility for management participation (Mendoza 1996)<sup>14</sup>.

The aforementioned managerial and political transformations leading to administrative and governmental praxis mean that modernisation and improvement efforts can be located in countries having consolidated and advanced democracies. The modernisation of public management has thus been orientated towards the transformation of the “form” and “style” of managing administration for facing new challenges emerging from the crisis of the welfare state. Modernising policy has thus recognized a series of alternatives, perspectives, efforts and theories trying to provide “solutions” to the emerging problems within the management science (Echebarría and Mendoza 1999). Such dimensions (managerial, economic, social, etc.) originating in the crisis of the welfare state and other effects have highlighted

<sup>13</sup> “Governance” is a broader concept than government as it covers government institutions and the process by which institutions interact with civil society and the consequences of mutual influence between the state and society. Innerarity (2006, p. 13) states that the activator state sustaining “governance” began to develop at the end of the 1990s from the need for putting forward an alternative to the idea of a minimum state as a reaction to managerialised administrative policy represented by the *new public management* model.

<sup>14</sup> Improving management and public institution processes crosses public organisation frontiers, as can be seen in the relational state proposed by Mendoza (1996), as well as the production of “purely public” public services. This means that imposing limits on the private provision of services for public ends and stakeholders’ “collaborative capacity” in both sectors becomes a key aspect in managing an institution’s processes.

traditional public management's limitations (Huber and Stephens, 2000). The emergence of different alternatives, perspectives and efforts for improving and modernising public management has promised to ease such economic pressure on scarce resources (limited budgets), deal with citizens' unsatisfied demands regarding public services and focus on improving administration management, especially that which has not been well done (Metcalf and Richards 1987; Carrión 2007).

### *CPI in public management*

William Deming's pioneering work (1986) stressed the importance of the ongoing improvement of work processes in government services. Thus, since his work about quality and ongoing improvement, the tendency and the positive impact on improving public services by applying CPI to certain governmental organisms has consolidated this managerial approach

being applied to public affairs until becoming a viable alternative for modernisation and improvement efforts in countries having advanced democracies (Gulledge and Sommers 2002; Moore, 2005). The pertinent literature thus gives examples of CPI being applied in countries where new public management (NGP) has been used as a banner for administrative reform; the emphasis has focused on redesigning and reengineering operational (public services), strategic (relationships with citizens) and support processes (controlling financial and fiscal management) in such countries (Meachm and Donahy, 1999; MacIntosh, 2003; Meachm and Walker, 2003).

Some specific efforts at implementing managerial techniques, models and approaches would be the EFQM, TQM, letters of service, ISO 9000, the Latin-American Quality Award and the CAF model (their main characteristics are given in the Table shown below)

**Table 3. Synthesis of managerial techniques and approaches used in the public sector**

Managerial approach or technique	Main characteristics	Authors
<b>European Foundation for Quality Management (EFQM)</b>	The EFQM offers a reference framework formed by a set of criteria: 5 criteria regarding facilitating agents: leadership (10% or 100 points), people (9% or 90 points), alliances and resources (9% or 90 points), policy and strategy (8% or 80 points) and processes (14% or 140 points) and 4 results-based criteria: clients' results (20% or 200 points), people's results (9% or 90 points), results in society (6% or 60 points) and organisations' key results (15% or 150 points). The literature reports some cases of successful application in the public sector in Europe; it has been reported that 30% of local governments in the UK have used it and 90% of these have stated that significant improvements were directly obtained.	- George <i>et al.</i> , 2003 - Jacobs and Suckling, 2007
<b>Total Quality Management (TQM)</b>	TQM has practically extended throughout all industrialised countries and its popularity in the public setting has grown enormously since the end of the 1980s. It has been consolidated within such perspective until coming to represent the main alternative for public sector modernisation due to its strong emphasis on improvement and public service quality.	- Stringham, 2004 - Milakovich, 1991 - Berman and West, 1995 - Bowman and Hellein 1998
<b>Citizen's Charters</b>	The letters of service originated in the current of New Public Management at the start of the 1990s, being an initiative of the British Prime Minister John Major, known as a citizen's charter. Torres (2005, p. 697) concluded that letters of service show the willingness to transform a bureaucratic-type administrations into a citizen-orientated one in recent research into the use of this instrument in Spain, seeking to improve confidence in government by incorporating citizen-client redress/listening mechanisms, monitoring service performance and thus standardising and improving them.	- Pollit, 1994 - Torres, 2005
<b>ISO 9000</b>	The 2000 version of ISO 9000 focuses on an organisation's total approach towards customer satisfaction and management orientation and process improvement. Even though its application in the public sector has not been very widespread and has been derived from industrial sector experience, the literature reports some benefits from implanting it such as structuring, homogenising and documenting work (processes and procedures) and coordinating organisations' quality management systems, reducing defects or failures directly affecting an institution's operational and budgetary costs.	- Chu <i>et al.</i> , 2001 - Chu and Wang 2001
<b>Latin-American Quality Award</b>	This award was launched in 1999 by the Latin-American Foundation for Quality Management (FUN-FIBEQ). The award was agreed upon by consent during the 1st Latin-American Quality Management Convention held in Cartagena, Colombia, in 1999. It was awarded for the first time during the 10th Latin-American Summit in Panamá in 2000. One of the winning organisations on this occasion was the Esplugues de Llobregat town council, Cataluña, Spain. There have been few references in the public sector.	Camison <i>et al.</i> , 2007
<b>CAF model</b>	Common assessment framework CAF). This model is the result of cooperation and ongoing support developed by the European Union. It is currently being used as a tool so that European public administrations understand and use quality management techniques in their specific setting, providing a reference framework which is easy to use so that European public sector organisations can make their own self-evaluation.	CAF 2006 Saner 2002

Source: authors' design

Such managerial currents and techniques emerging from attempts to apply improvement efforts derived from them led to identifying two schools of thought in the literature regarding the feasibility of the “successful” application of private sector improvement efforts (Hazlett and Hil, 2000; Stringham, 2004); the “*optimistic*” school favoured their application, feasibility and positive impact (Milakovich, 1991; Rago, 1996; George *et al.*, 2003) and the “*sceptical*” school promoted arguments against their viability (Swiss 1992; Connor, 1997; Sharitzer and Korunka, 2000; Ramió-Mata, 2004; Lasierra, 2007). Even though the debate continues concerning the feasibility of effectively applying CPI, efforts at improving public management in Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) countries continue and continue to grow (Gurría, 2006; OECD, 2006) due to the globalised setting, budgetary reductions and citizen pressure for receiving quality public services as well as wishing to participate in their management (Tari, 2006; Houston and Katavic, 2006; Longo, 2008). Such phenomenon has been experienced with greater pressure in administrations closer to their citizens, i.e. local governments (Díaz and Cuéllar 2007).

Some local governments have thus managed to maintain improvements in their processes and services for more than 10 years as part of their public management (Suárez-Barraza and Ramis-Pujol, 2008; Suárez-Barraza *et al.*, 2009), following an evolutionary path formed by a series of stages leading to a certain impact on the public management

specificities or particularities (Harkness *et al.*, 1996; Bessant 2003, 2005; Prajogo and Sohal 2004). Bessant’s analysis (2003), where 98% of sample cases came from private sector organisations, indicated that an organisation which has applied CPI throughout the years may experience five phases. Each phase is made up of interlinked and interrelated improvement activities. The first *precursor* phase is the level at which an organisation may “naturally” produce improvement or try to resolve problems regarding processes. This level is characterised by its short-term scope and for an organisation not needing to resort to any structured effort. The second *structured* phase involves more formal attempts to create and sustain CPI in an organisation; this leads to the third *strategic orientation* phase. The level of structuring created in the forgoing stage becomes formalised through establishing goals and objectives more systematically and strategically directing and linking CPI efforts. Once an organisation has reached the fourth phase it can generate self-produced, systematic and structured *pro active* CPI through its groups and individuals until reaching a level where an organisation’s dominant culture is CPI. In other words, the fifth phase means that an organisation has the *capacity for innovating and learning at any particular moment*.

López and Gadea (2001) have identified six particularities operating in the public setting when attempts are made to make any change in municipal management, called TQM or CPI. The following Table synthesises and summarises each particularity.

**Table 4. Particularities regarding public management**

Particularity	Main characteristics	Authors
<b>Division of public management</b>	Public management has three dimensions or settings: political, operational and strategic management	- Mintzberg, 1977 - Moore, 1998 - Longo, 2004
<b>Organisational structure</b>	The organisational structure governing town councils is the classical bureaucratic model <sup>15</sup> which may take different forms (political-fragmented, political- hierarchical, etc.).	- Mintzberg, 1984 - Morgan, 1986 - Ramió-Mata, 1999
<b>Functional work and complying with legality</b>	Strong emphasis on rigid compliance with legality (administrative standards and procedures) meaning that work is focused on specialised functional departments	- Echebarría, 1994 - Saner, 2002 - Hsieh <i>et al.</i> , 2002 - Aguilar, 2006 - Merino-Estrada, 2007
<b>Process-based approach</b>	Particularity begins to emerge, orientated towards results-based management, having a more transversal approach breaking with the classical bureaucratic model’s vertical structures	- Mukherjee and Braganza, 1994 - Gullledge and Sommer, 2002 - Moore, 1998, 2005
<b>Heterogeneity of public service</b>	Public management is characterised by high heterogeneity of public services provided for citizens	- Speller and Ghobadian, 1993 - López and Gade, 2001 - Gaster and Squires, 2003

<sup>15</sup> Progressive public administration (PPA).

Particularity	Main characteristics	Authors
<b>Different citizen-client roles</b>	Citizens can take on different roles in their relationship with their local administration, meaning that limiting it to the term "client" is considered a limiting approach	- Swiss, 1992 - Mintzberg, 1996 - Olías de Lima, 2001
<b>Degree of adapting managerial techniques</b>	Analysing whether private sector managerial techniques can be adapted to a public setting	- Mendoza, 1991 - George <i>et al.</i> , 2003 - Houston and Katavic, 2006 - Tari, 2006 - Suárez-Barraza and Ramis-Pujol, 2008 - Suárez-Barraza <i>et al.</i> , 2009

Source: authors' design based on López and Gadea, including updated references

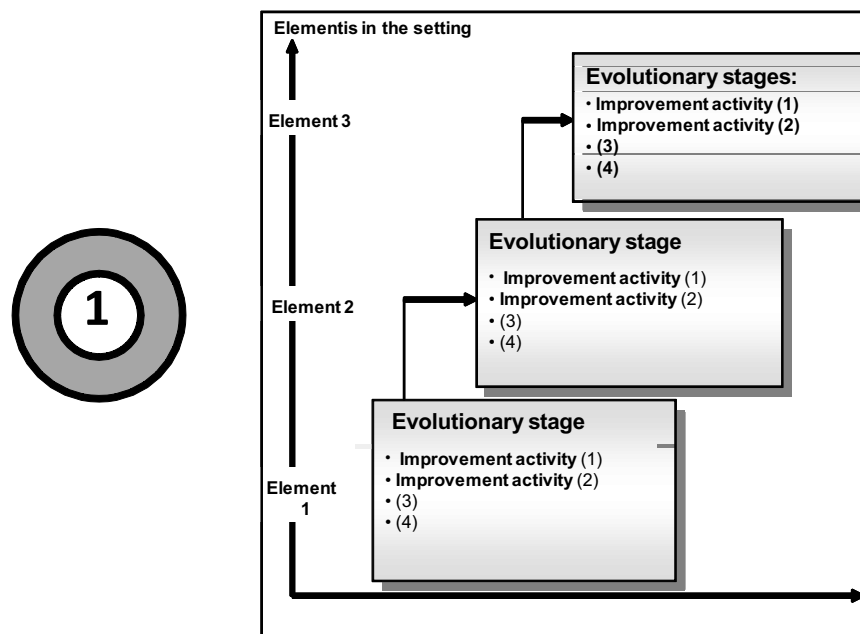
In the context of Spanish local administration, the CPI literature is practically useless from an academic angle, even though one can find some references written in the form of case studies, particularly regarding town councils initiating their efforts since the end of the 1980s and start of the 1990s (Maragall, 1992; Alcobendas town council, 1993; Giner, 1998; Torrubiano, 2007). However, such documents always deal with the topic generally, analysing matters from a practical point of view and none adopts an academic approach dealing with explanatory factors concerning how this managerial approach has been applied to local government. There is thus a theoretical vacuum which must be filled by responding to the proposed research questions.

The topic of improvement, sometimes called "quality", has become a debate regarding the Mexican government's modernisation processes by revealing itself to be an important alternative for

strengthening its government's legitimacy by means of redesigning institutions (its processes), their ongoing improvement and emphasising public organisations' greater performance (Moyado-Estrada, 2002). Nevertheless, the great challenge for Spanish and Latin-American local governments is to overcome isolated efforts and instil CPI instrumentation and institutionalisation as overall policy for promoting a managerial approach or work philosophy and as an instrument of innovation in work processes and public services received by their citizens.

Rounding off this section it should be stressed that analysing the pertinent literature led to establishing two conceptual reference frameworks helping to guide the empirical work by using the research questions posed in this study as its basic platform. The reference framework for the first research question, "How can CPI be applied to and evolve in Spanish local administrations' public management?" is shown below.

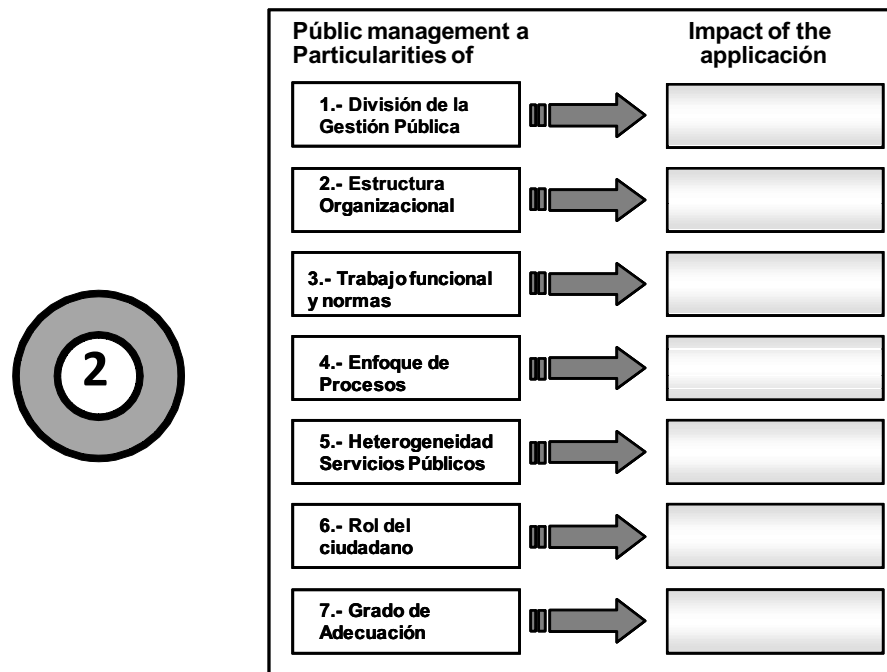
Figure 1. Reference framework for applying CPI



Source: authors' design

The reference framework for the second research question “What impact has applying CPI had on public management?” is shown below in Figure 2.

Figure 2. Reference framework for the impact of applying CPI



Source: own design

### Research methodology

The research methodology used for developing this study has been *qualitative-based* interpretativist<sup>16</sup>. This seeks to identify the meaning of a phenomenon for the pertinent actors (Patton, 2002) using a broad range of interpretative methods for increasing understanding the phenomenon (Denzin and Lincoln 2000, 3).

This type of methodology was designed for constructing theory from findings appearing in the case studies being analysed (Einsehardt 1989). Constructing theory thus becomes how and why a local administration has applied its CPI efforts

<sup>16</sup> Qualitative-based interpretativist research emerged from the social sciences. It is associated with a set of traditions and disciplines ranging from phenomenology (philosophy), ethnography (anthropology), ethno-methodology (sociology), symbolic interactionism (social psychology), hermeneutics (theology, philosophy, critical literature), heuristics (humanist psychology) and semiotics (linguistics) (Patton, 2002). Qualitative-based interpretativist research leads to explanations directly associated with phenomena being studied and has been very suitable when the object of investigation has been exploration-descriptive (differently to demonstrative objectives) regarding a new fact or little known one seeking to conclude with its description (Strauss and Corbin, 1994; Merriam, 1998; Patton, 2002; Glaser, 2004).

throughout the years and the impact which this has produced on its particularities regarding public management (Van de Ven and Poole 1995).

The main strategy used is case study research analysis (Stake, 2000; Yin, 2003) allowing the use of many sources of information, thereby reducing the possibility of loss of data and increasing its verification (Cooper and Schlinder, 2000). Exploiting this method’s particularities, the selected cases’ contingency can be analysed, focusing the investigation from a complete and holistic view of the phenomenon (Stake, 1994).

### Case studies

The present investigation was carried out in two Spanish town councils (see Table 5); they were comparable because they have more than 40,000 inhabitants, have made a CPI effort over more than 15 years (having traceability reports) and have the financial and human resources for developing it. Also, both are exceptional cases, as they have obtained national and/or international awards, and CPI, TQM or excellence certificates.

**Table 5. Description of the selected case studies**

Town council	CPI status	Other selection criteria	Population (date of investigation, 2007)	Number of civic employees
Town council "A" (situated in the metropolitan area of Barcelona)	CPI applied to and sustained for more than 15 years	A Spanish town council known for its broad experience in management systems related to excellence, CPI and total quality. This town council has received several awards for quality and excellence in its management such as the Latin-American Quality Award in 2000 and a special mention from the judges from the European Foundation for Quality Management (EFQM) in the same year	46,079	296
Town council "B" (situated in the autonomous community of Madrid)	La CPI applied during 20 years	A Spanish town council known for its broad experience in management systems related to excellence, CPI and total quality. Town council "B" obtained the 500 points necessary for obtaining the EFQM Gold Seal Award in 2004	107,098	1,140

Source: authors

### Compiling data

The data was collected using five methods: 1) direct observation, 2) participative non-intrusive observation, 3) documentary analysis, 4) semi-structured in-depth interviews and 5) daily investigation, in the following sequential order. Special attention was paid to triangulating the four methods during data collection, converging on the same set of facts for strengthening the study's internal validity (Einsenhardt and Graebner, 2007).

*Direct observation.* Direct observation consisted of making visits to places where the town councils' operational work was happening. Observation procedure emphasised the execution of work processes, characterising their limits and process frontiers (start and finish). Points were thus visited where some work processes could be seen from their coming into effect (citizen attention points, service modules, dedicated windows, remote points, etc.), their processing (offices, work areas, workshops, pumping units, stores), up to their finalisation or the delivery of a particular service (citizen attention points again). Photographs were taken to document basic moments, situations and facts pertaining to the study (Buchavean, 2001).

*Non-intrusive participant observation.* In the present investigation, 52 field events centred on two types of work meetings were observed using this method: observation of meetings of process improvement teams, work or change groups responsible for improving work processes in their natural setting and context and observation of meetings with quality or improvement coordinators (staff team). Work sessions with improvement teams were recorded, except when the teams requested that this should not happen. Ten hours of recorded material were obtained; these were transcribed and analysed.

*Documentary analysis.* The documentary material necessary for case integration was compiled for each town council, after direct observation of the installations. Twenty-eight types of internal documents and 21 types of records were collected from both town councils to be analysed, ranging from minutes, reports, quality and process improvement manuals, internal journals, broadcast/publicity articles, material on their Web pages and training manuals. Such mimeographed documentation meant that rapport and better understanding of the phenomenon in question could be established in each case (Merriam, 1998).

*Semi-structured in-depth interviews.* The 18 semi-structured in-depth interviews were carried out after the direct observation and non-intrusive participative observation (source of support). Those interviewed were town council employees who were directly involved in CPI efforts (see Table 6.). Eighteen interviews were held, lasting around 75 to 120 minutes; these were transcribed and close contact was maintained by telephone and e-mail with participating actors to resolve doubts and interpretations.

**Table 6. The actors interviewed**

Actors interviewed	Town council "A"	Town council "B"
<b>Political level</b>		
• Mayors	1	
• Deputy mayors	1	1
<b>Technical-managerial level</b>		
• Public managers or CPI effort coordinators	1	1
• Those responsible for processes (intermediate posts)	2	1
• Department directors (social area, town-planning, finances, citizen attention, public works, human resources, etc)	3	2
• Public employees (some improvement team leaders)	3	2
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>7</b>

Source: authors

*Research diary.* This consisted of annotations jotted down during each contact made in the investigation. This method was extremely important since it represented a source for guiding and adjusting the investigation when it was necessary (e.g. during participation with improvement teams when a meeting could not be recorded), representing a useful instrument for making observations and noting down any relevant data. Moreover, it represented a useful instrument for making reflections, informal comments and other basic elements when collecting/ noting data (Einsenhardt, 1989).

### Data analysis

A database was constructed, as well as matrices, networks and tables for the patterns so obtained for analysis. Likewise, when all the evidence had been reviewed, analysed and codified, a first draft of each case study was written in which the main informants re each town council were considered. Reviewing the case studies' first draft helped validate the data collection and was also useful for identifying possible gaps and obtaining more data and patterns, forming reflections which were relevant for the study. Following the design established for the investigation, a cross-case analysis was made to compare the cases to find frequencies and/or coincidences in individually determined concepts or differences which could have been explained logically.

A sequence of CPI evolutionary stages appeared from such analysis (using process theory as a basis –horizontal analysis at micro level– Pettigrew, 1990, 1997). Using reference framework 2 led to obtaining a theoretical scheme regarding the context, containing the impact of applying CPI regarding the particularities of public management. It is worth noting that these research products arising from cross-case analysis were compared again with the pertinent literature (theories and both reference frameworks so obtained). The foregoing was an essential step towards increasing research reliability, taking the conclusions to the limit to establish a more creative theoretical framework which would really make a contribution towards the field of operation management in the public setting. This work was thus considered to be an iterative process of qualitative investigation due to the toing and froing between the data obtained through the reference framework and the literature studied (Pettigrew, 1997; Pettigrew *et al.*, 2001).

Field study: a description of the cases analysed: *Town council "A" (Barcelona)*

Like several Catalan towns in the suburbs of Barcelona, the municipality related to town council "A" underwent significant demographic growth from 1950 to 1970, transforming it from an old area of rural second homes for Barcelona's middle class to an industrial city having a high quality of life. The spirit of the city<sup>17</sup> may be found in the latter expression, according to some of its citizens. The town council's spirit of opening up and change was observed in the expressions of its technical and political leaders following years of work on CPI. For example:

*"Our municipal management has been based on the principles of quality, improvement and service for many years now. It is a recognised model within the framework of our more immediate setting and within the tissue of municipalism throughout Spain. We received a visit from two town councils a few days ago, Elx (Alicante) and Arganda del Rey (Madrid), and representatives from the Catalan Association of Municipalities (ACM) and the Spanish Federation of Municipalities and Provinces (FEMP), who have been interested in our organisational system and the good results obtained, fundamentally in the quality of the services which we offer. the spirit of ongoing improvement present in each and every one of the projects taking shape in this city, to make our city more agreeable, healthy and friendly"* (town council manager in *Revista Interna*, March 1997).

Town council "A" having 296 employees (data taken from town council reports, 2007), manages a city of 46,079 people (2007), its municipal area covering 46 km<sup>2</sup> in the Baix Llobregat region. Politically, town council "A" has been run since the democratic transition (1979) by the Cataluña Socialist Party (PSC), having more than 15 years' absolute majority, thereby leading to ongoing and stable decision-making. Technically, a central body called *Gerencia*<sup>18</sup> has been mainly responsible for the institution's

<sup>17</sup> This expression has been taken from citizens' comments in *Revista Interna* edited monthly by town council A, sustained by the results of four-yearly surveys carried out by the institution. For example, 95.6% of the citizens in the 2000 survey stated that they felt satisfied to live in this city compared to other municipalities in the province of Barcelona having similar populations which returned 86.1% to 82.2%. Memoria del Premio Iberoamericano, 2000, page 66.

<sup>18</sup> Town council management structure (organigram) forming a link between town council policy management and operational management (Ramio-Mata, 1999).

strategic<sup>19</sup> and operational management. Town council “A” functions within its strategic context using “*Integrated management system for town council processes*”<sup>20</sup> structured into three essential elements: citizens, processes and employees. By applying such managerial system town council “A” has tried to face the difficult challenge of providing its citizens with more and better goods and services, without increasing its management costs.

#### *Town council “B” (Madrid)*

The city pertaining to town council “B” is situated to the north of Madrid’s metropolitan area, covering 45 km<sup>2</sup> and having 107,098 inhabitants (2006), industrial and service activities predominating in its area. The town council has had to confront very important situations involving change in its setting and citizens’ demands since the first democratic elections held in 1979, spectacular demographic growth (almost 20,000 inhabitants in 12 years) and an important lack of infrastructure and equipment involved in improving the population’s quality of life. During this period, the institution’s municipal action has been characterised by a marked emphasis on sociocultural services, the development of new modernisation mechanisms, innovation in its management (participative methodology, technological projects) and the willingness for managing large-scale urban planning.

Such urban planning has been projected since the 1980s by the government team for managing and promoting the development of industrial and service infrastructure which has slowly enabled this city to become a focus for attracting investment from private companies which see this city’s potential for developing their businesses as it is an active and booming city (given its closeness to Barajas airport and the city of Madrid). Its management model<sup>21</sup> has

been a priority for the town council and an element for ongoing transformation and improvement, being positively appreciated by citizens, politicians/policy makers and other stakeholders, as well as having been a management model which has been endorsed on several occasions by receiving recognitions and awards such as the United Nations Public Service Award, the European Good Practice Award (for Spain) during the Rotterdam conference, the European Excellence Gold Seal award in 2005 and the Municipal Performance Plan (MPP) Public Management Excellence Award in 2006.

Regarding its political context, town council “B” has passed through a period of political stability during which the Spanish Workers’ Socialist Party (Partido Socialista Obrero Española - PSOE) has enjoyed three terms of office until 2007, when the Partido Popular came to power. Regarding its technical context, town council “B” has seven municipal management performance areas dealing with policy-making, ten technical-professional offices and a general coordination section. Inter-functional committees have been set up<sup>22</sup>, such as the *Coordination Committee*<sup>23</sup> and the *Management Committee*<sup>24</sup> for dealing with a departmental system’s externalities<sup>25</sup>. This city, since its beginnings as a democratic town council, has opted for improvement and modernisation. Like other local administrations beginning improvement or modernisation efforts during the middle and end of the 1980s, understanding CPI has evolved in line with learning about such managerial approach.

#### Evolutionary stages involved in en applying CPI

Applying CPI and its evolution in town council “A” can be approached through a series of five evolutionary stages in which landmarks show how the model has matured. These stages identified during the

<sup>19</sup> Strategic management may be defined as: “the process by which an organisation formulates a mission, vision, values and strategic objectives to provide an organisation with leadership/management” (Hill and Jones, 2011).

<sup>20</sup> Town council “A”’s specific system planning, directing and managing local administration’s daily tasks, having a horizontal and/or transversal process approach for delivering public services.

<sup>21</sup> A management model, according to Robbins and Coulter (2005:495), is “a strategic design concerning how a company tries to obtain profits from a wide range of strategies, processes and activities,” clarifying why, for the public sector, it is trying to comply with legality and provide public services.

<sup>22</sup> A group of specialists from different town council functional departments or areas temporarily collaborating to achieve a common objective.

<sup>23</sup> Its purpose is to facilitate coordination and links between policy management and operational/technical areas. It consists of four directors from the main town council performance areas and is responsible for coordinating the main management areas.

<sup>24</sup> This is the main operational and administrative management facilitating entity. It is formed by all the directors from the area and managers from the institution and is presided over by the mayor and the first deputy mayor. It is also the area which is responsible for the Corporate Quality Plan and for promoting and following-up the introduction and evaluation of Quality Plan tools and results.

<sup>25</sup> Some synonyms for externality could be factors, elements or variables.



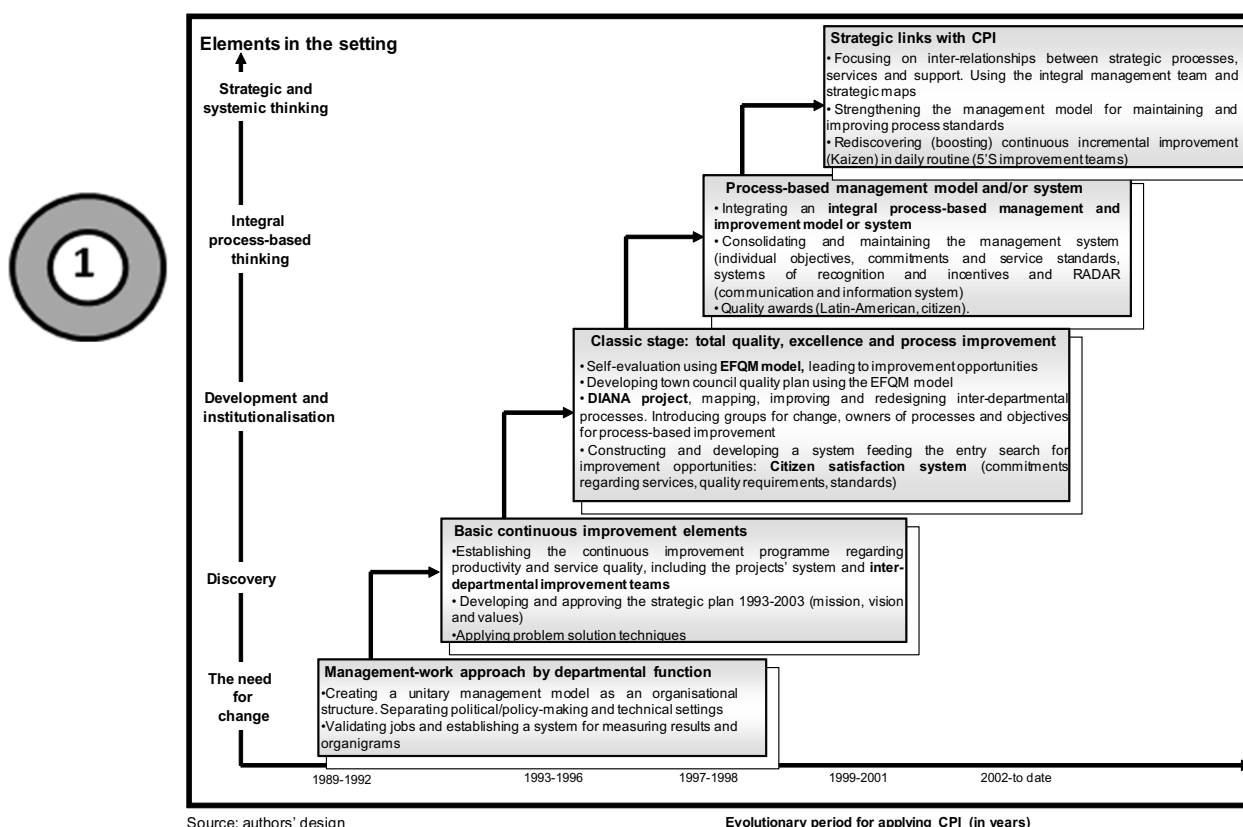
investigation are explanatory factors re the research question, *How have CPI been applied and how have they evolved in local public management?* Such evolution has been labelled in the following phases:

1. *Managerial approach stage - work by departmental functions (1989-1992).*
2. *Basic elements during ongoing improvement stage (1993-1996).*

3. *“Classical” management by total quality, excellence and improvement stage (1997-1998).*
4. *System and/or process management model approach stage (1999-2001).*
5. *Strategic involvement with continuous process improvement (CPI) approach stage (2002-to date).*

The key improvement activities carried out in each evolutionary stage are identified below (see Figure 3).

Figure 3. Improvement activities by stages in town council “A”



The way CPI have been applied in town council “A” has been a process which has been specified over a 20-year period for constructing what is now this managerial approach adopted by this town council. In fact town council “A” has adopted a problem-solving methodology<sup>26</sup> through improvement teams (a Kaizen-type CPI approach involving incremental improvements) (stage two, Figure 3), until managing to form a *CPI-based managerial system* (stage four,

Figure 3). Regarding this, the deputy manager and quality coordinator commented that:

*“During those years we understood that we needed to do something, and this was when we began, firstly, to detect that the problems were inter-departmental and then sought as a solution, the improvement teams, using a problem resolution methodology we learned during each period until achieving what we have today.”* (E-EL-01 a, June, 2005<sup>27</sup>).

<sup>26</sup> Suárez-Barraza (2011, 58) understands a method for resolving problems as: a Kaizen methodological pattern representing an ongoing effort to improve daily work, seeking to identify, analyse and resolve the root cause of a problem arising from an organisation’s operational process for changing its *status quo*.

<sup>27</sup> This code was used for each interview to try to control the interviews held; the code refers to the letter E (interview), the first two letters of the name of the town council in question, a consecutive number and the date when the interview was held.

After applying the Kaizen-type CPI approach (problem solution) for some years, they became aware that this in itself was not enough, since in spite of the personnel involved being motivated, the improvements did not have a real impact on the whole work process. Put in other terms, CPI conceived as a methodology for resolving problems through improvement teams fell short in its scope for improvement as the processes where departmental problems were found were horizontal ones and their improvement was not confined to functional departments' frontiers. Town council "A" thus visualised CPI more as a problem solution methodology than redesigning work processes using a horizontal approach (interdepartmental) (stage three, Figure 3). This leap forward regarding how CPI were applied in town council "A" was mainly due to the institution's discovery of the EFQM model of excellence. One of the quality coordinators stated that,

*"The topic of process management was a great find. In fact, it let us have a model integrating all these problem-resolution tools and techniques in an ordered and systematic way which, until now, had been not much regarding the need we identified as more pressing: process improvement with EFQM thus let us do it in a more orderly way."* (E-EL-02, September, 2005).

In later years, due to the positive results obtained by using this new CPI approach, it operated as a process redesign approach involving service quality techniques for encouraging citizen participation by establishing a series of agreements or commitments regarding co-responsibility. CPI thus became integrated into town council operative management regarding aspects such as the MPP and the operating budget. CPI thus began to be seen by town council "A" as part of its management system from a more holistic and strategic approach (stage four, Figure 3.). It could even be said that it did not just form part of the management system but that such managerial approach began to represent the heart of the system itself. Town council "A" currently manages its organisation through its Integrated Process-based Management System arising from citizen and other stakeholders' needs, executes processes, measures and improves it through objectives regarding individual processes and then reflects again on improvements in four-year cycles. One of the quality coordinators commented that,

*"The town council's process-based management system has been the driving force, I think, in this organisation's modernisation and improvement because it has ensured*

*that the people participate, the people know what is expected of them, the people know how they will be measured and it has led to the citizens knowing what they can expect of the town council and a good part of our planning has been based on process-based management, the budget, the MPP, process objectives, and even individual objectives."* (E-EL-02, September, 2005)

CPI evolution has been accumulative in terms of public organisation learning (management, quality coordinators, intermediate posts and employees). In other terms, CPI techniques and tools providing responses to their needs were maintained and became integrated into their management system. It is worth stressing that the application and evolution process was hardly planned throughout this entire trajectory due to there being practically no type of prior experience in the Spanish public sector when the town council's improvement effort began.

The following section deals with the evolutionary stages identified by town council "B". As can be seen, the stages did not coincide with those in the previous case, basically due to contingency and other explanatory factors dealt within the conclusions. Each town council went through a similar evolutionary process, but the chronology regarding the phases and their motivations varied, even though the proceedings introduced by both lead to talking of a performance model or pattern (conceptual framework).

Town council "B", stages:

1. *Management modernisation stage (1984-1995)*
2. *Management system quality development and integration stage (1996-2001)*
3. *Improvement and innovation stage: towards an intelligent town council (2002-to date)*

Town council "B" began such attempts to incorporate managerial techniques into its daily tasks (see Figure 5); this was case of the objectives-based management and user satisfaction studies. The mayor stated that they sought to begin to transform their town council's public management so that it could face the new challenges approaching it:

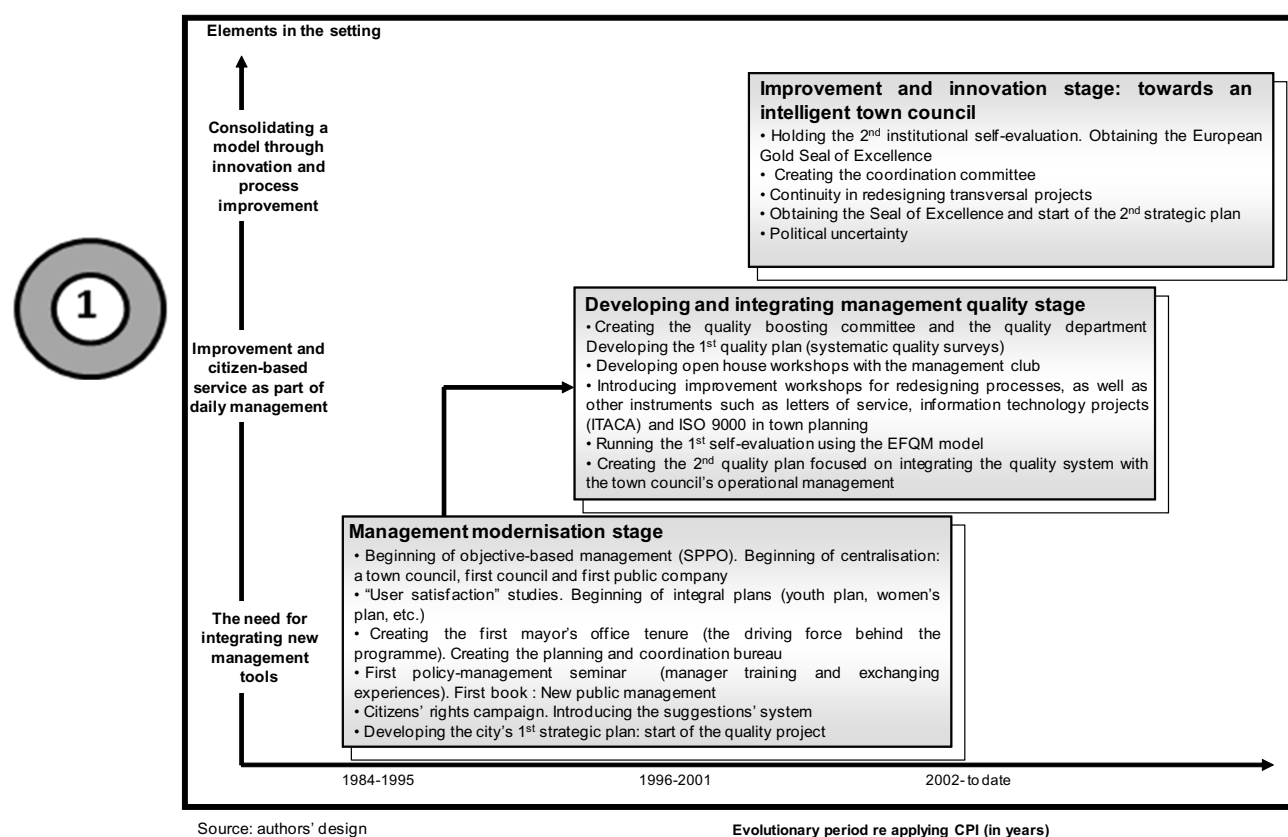
*"In 1979, following the first democratic town council elections, we took over management, coming from the private company-sector and we held the view of excellence. I have been the mayor since 1983 and the first deputy mayor since 1979. Practically since then, our*

efforts have been focused on making our administration like the English court which, at one time, was the entity standing for service prestige and quality” (interview held with the mayor published in the *Management Club VIEW newspaper*, January 2006, year IV, No. 36, p. 12).

Different lines of action then emerged from here in both the first and second Quality Plans<sup>28</sup> containing CPI as a central theme. According to the town council’s first Quality Plan, CPI was thus conceived

as a process problem solution methodology by setting up improvement workshops as well as being seen as a mechanism for documenting, standardising and certifying urban planning licence department work processes (using ISO 9000). The same thing happened during the second Quality Plan by incorporating the EFQM model of excellence self-evaluation; this led to tuning the details corresponding to understanding CPI as a problem resolution or process standardisation methodology<sup>29</sup>.

Figure 4. Improvement activities by stages in town council “B”



Nevertheless, by integrating EFQM into its municipal management model, this town council began to see CPI from a more strategic viewpoint in which process improvement represented a un agglutinating element for its main purposes such as local administration,

i.e. its relational approach (directed towards the citizens), its managerial approach (directed towards results) and its approach regarding legality. Town council “B” thus currently conceives CPI as a central piece in its public management model where three essential steps are made in the whole organisation to ensure ongoing compliance with them.

<sup>28</sup> A quality plan according to ISO 9000:2005, basic elements and vocabulary, defines it as being, “a document specifying which procedures and associated resources should be applied, who should apply them and when they should be applied to a specific project, product, process or contract.”

<sup>29</sup> Standardising processes is a phase of problem resolution methodology seeking to homogenise the work of an organisation’s work processes.

- *Step 1 – Detecting and analysing the requirements and expectations of the city’s population to make them become the central hub of municipal management. The town council must thus have a department specialising in investigation and having many sources for detecting and listening to its inhabitants;*
- *Step 2 - Introducing some tools for improving service provision, trying to guarantee that these are adapted to local requirements and expectations. There was more public employee participation<sup>30</sup> during this second phase through listening to their proposals and attending improvement workshops; and*
- *Step 3 – Evaluating the results obtained through surveys in which the citizens evaluated/rated municipal management. These results were imparted and broadcast. The information so obtained led to a new cycle of ongoing improvement.*

This fresh approach to understanding CPI is summed up in the words of the citizen attention coordinator:

*“Quality tends to be something more than forming part of the management system; it cannot be a parallel system. The quality management system has to be integrated into the town council’s day-to-day management system. This is our approach, and I think that it is very important. I mean, quality is not a department which has to supervise how many certifications it has, how many improvement teams it has formed/trained; no, quality has to be embedded in the management system. If you are using the budget in your management system, then that is where quality is, whatever it may be in*

*each case, it is used by every town council, quality has to penetrate there” (E-A-01 June, 2006).*

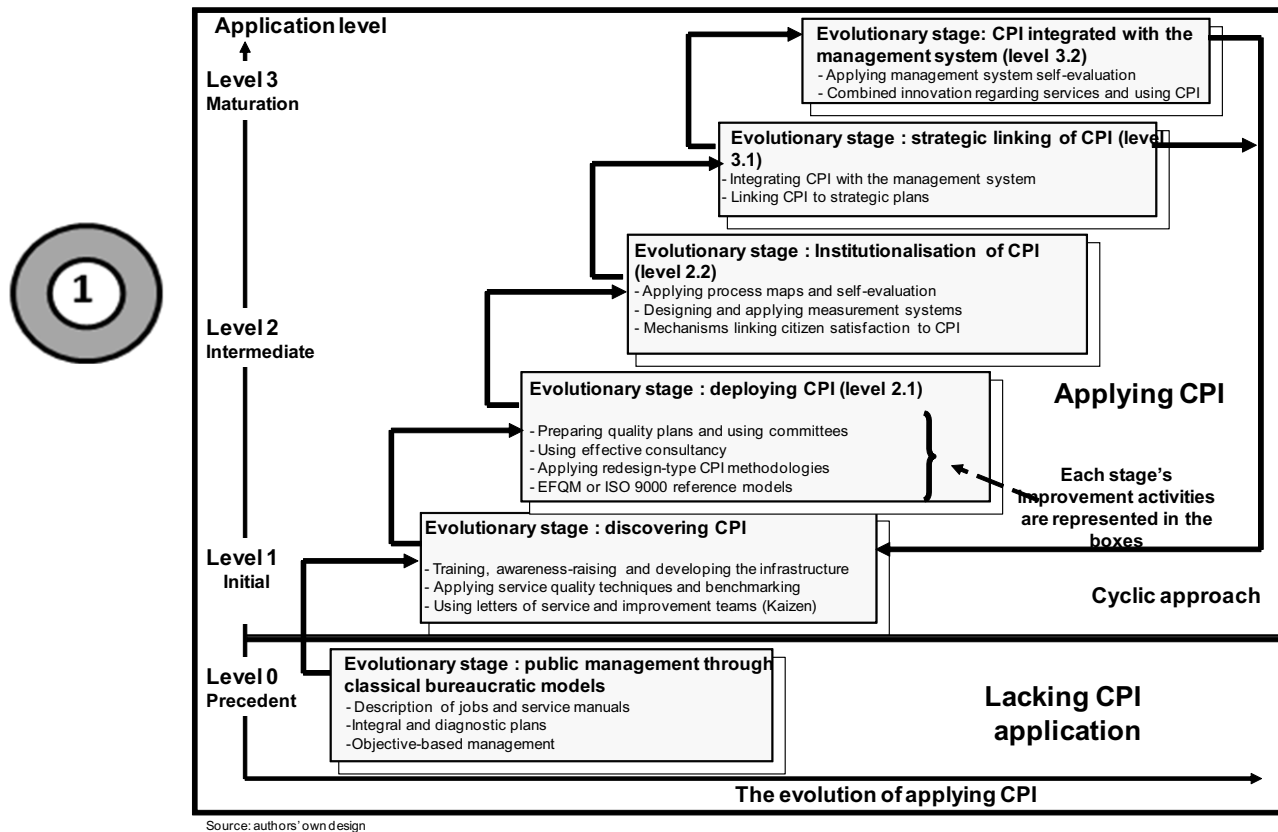
## Results and Discussion

The purpose of this investigation became increasingly framed within an understanding of applying CPI to Spanish local administration to enable theoretical conceptual schemes or frameworks to be formulated regarding applying CPI to local administration. The first theoretical contribution responded to the question *How have CPI been applied to and evolved within local administrations’ public management?* Following cross-case analysis it could be stated that CPI was applied to local administration management through a set of *evolutionary stages* at different application levels.

Figure 5 shows the result of analysis by comparing cases. It allows common application levels and evolutionary stages and improvement activities for each case analysed to be identified. Four application levels regarding applying CPI were thus identified: *preceding level* (level 0) up to *maturation level* (level 3). Common improvement activities comprising each evolutionary stage were identified in each of them. When level 4 or maturation was reached, then evidence was obtained for indicating that town councils “A” and “B” had to provide feedback regarding level 1 and 2 evolutionary stages’ improvement activities to improve their previously established CPI management system model. This confirmed the cyclic approach to CPI application and evolution.

<sup>30</sup> Participation refers to training improvement teams made up by public employees directly involved in resolving problems arising in their daily work.

Figure 5. Applying CPI to public management



Source: authors' own design

As part of the analysis comparing cases, it could also be observed that the evolutionary stages and their improvement activities did not appear to the same extent in each town council. Each evolutionary stage and improvement activity was presented during a determined moment in each local administration's history or during a specific situation which the town council was experiencing at the time. Each of these moments thus had distinct relevance regarding its application and evolution.

*Public management through classical-bureaucratic models*<sup>31</sup> (level 0 = preceding) stage. Each town council studied began its CPI efforts from classical-bureaucratic management models reflected in their current organisational structures. Town council "A" had introduced the «*process-based management*» model managed through a matrix organisational

structure. Town council "B" had opted for a coordinated approach by creating organisms helping them to minimise the negative effects which classical-bureaucratic models could have produced in its institution. An example of this would be this town council's coordination committee.

The motives for applying CPI in their management as an initial modernisation and improvement step during this first evolutionary stage varied depending on the case (town council "A" being immersed in a budgetary and fiscal deficit and town council "B"'s need to try to face the effects of classical-bureaucratic models provoking dysfunction in its work processes and services). Nevertheless, when comparing the cases, a common topic was the willingness to try to change or improve by a group of public or political/policy-making workers.

The stage called *discovering CPI or initial stage 1* emerged from this. Town council "A" spent almost three years discovering, forming and applying improvement activities throughout the whole institution, such as improvement teams, problem

<sup>31</sup> This is based on mechanistic organisations which are pyramidal, vertical, full of functional departmental standards and rules re work supported by Taylor's scientific administration theory and Weber's theory of bureaucracy (Morgan, 1986). Mintzberg (1984) called them "mechanical bureaucracy."

resolution and developing service quality techniques (surveys and citizen panels). The objective-based management technique took longer to apply in town council “B” and in some town council areas, until service quality techniques became consolidated in the entire institution (surveys and studies), as well as some modernisation plans such as the youth plan (quality plan prerequisites) thereby allowing a transversal approach to processes to be adopted.

Town council “A” reached the zenith of its work on improvement and redesigning processes during the *second or intermediate stage, in its CPI deployment level (2.1)* by applying the Diversified Information and Assistance Network (DIANA) project and its groups for change, as happened in town council “B” with its first Quality Plan, and getting several improvement activities under way, such as the improvement workshops, letters of service or ISO 9000 town-planning.

A strong presence could be seen in both town councils for the second sublevel of the *intermediate stage – CPI institutionalisation*. This happened in town council “A” by applying a *process-based management system* integrated into the town council’s public management which was reviewed cyclically (every four years) through service commitments serving as the source for maintaining and redesigning processes. Town council “B” tackled integrating the

*second Quality Plan* in the town council’s strategic and operational management using the management and coordination committees as the driving forces for sustaining the improvements achieved via periodic EFQM self-evaluation and process indicators.

The *third stage, the so-called subsequent strategic and system improvement level*, was equally present in both town councils. Its presence was strong in both of them; the first level of the third stage (3.1., strategic) could be seen in the strong link or integration between the four-year MPP and the systematised CPI improvement activities. On the other hand, only partial evidence was found in the last level of the third stage (3.2., system improvement), since both town councils had just started to explore the improvement of the whole management system using CPI. Town council “A”, for example, had revamped its former innovative improvement activities (combined Kaizen and redesign improvements) for boosting and rejuvenating its cyclic process management system. Town council “B” had opted for getting closer to what was local (relational scheme), having a strong emphasis on coordination at management level and the search for more radical innovations in its more transversal processes such as information technology projects and process maps for improving and keeping its quality system integrated to the management of the institution. The following table summarises the above.

**Table 7. Analysis of improvement activities according to evolutionary stage**

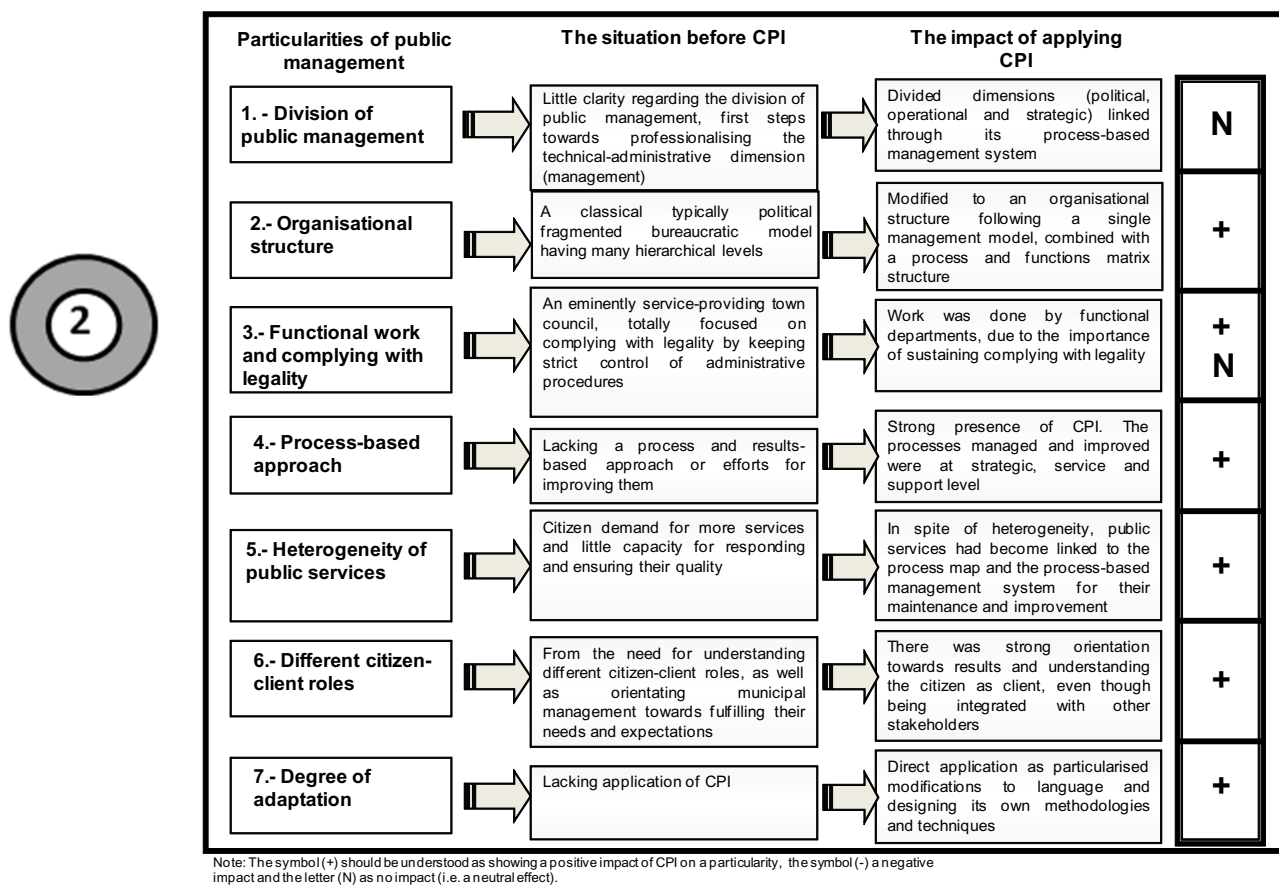
Evolutionary level/stage	Improvement activities
<b>0 Precedent</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Job description</li> <li>- Service and procedure manuals</li> <li>- Integrated plans</li> <li>- Objective-based organisational diagnosis and management</li> </ul>
<b>1 Initial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Training and raising public awareness</li> <li>- Service quality (surveys, focal groups)</li> <li>- Letters of service</li> <li>- Improvement teams, problem resolution (Kaizen)</li> </ul>
<b>2.1 Intermediate deployment</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quality plans</li> <li>- Management quality committees</li> <li>- Using effective consultation</li> <li>- Workshop training</li> <li>- Redesigning processes</li> <li>- Running Kaizen improvement workshops</li> <li>- EFQM reference models (self-evaluation) and ISO 9000 (auditing)</li> </ul>
<b>2.2 Intermediate/institutionalisation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Process maps</li> <li>- Measurement systems (operational indicators)</li> <li>- Mechanisms linking citizen satisfaction to processes (service commitments, quality boosting committees, IT projects)</li> <li>- Self evaluations</li> </ul>

Evolutionary level/stage	Improvement activities
<b>3.1 Strategic maturity</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- CPI management system</li> <li>- CPI bonding with strategic plans and MPP</li> <li>- Strategic, operational and individual objectives</li> <li>- Management squads</li> <li>- Information systems</li> <li>- Strategy follow-up through committees</li> </ul>
<b>3.2 System maturity/improvement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Self evaluations and/or external auditing (EFQM, ISO 9000, Latin-American)</li> <li>- Applying combined Kaizen improvements and redesigning PDCA cycle levels</li> </ul>

This article's second contribution consists of analysing CPI, given the public sector's specific singularities. Each town council's performance (see Figures 6 and 7) regarding elements detected in the literature review as being "particularities of public management" (see Table 4) and how introducing CPI has affected such variables is analysed in answer to the second research

question *How has applying CPI affected public management?*<sup>32</sup> Even though the pertinent literature on applying CPI may have reported the presence of evolutionary stages and improvement activities (Harkness et al., 1996; Bessant, 2003; Prajogo and Sohal, 2004), their application has not been analysed in public sector literature.

Figure 6. The impact of applying CPI in town council "A"



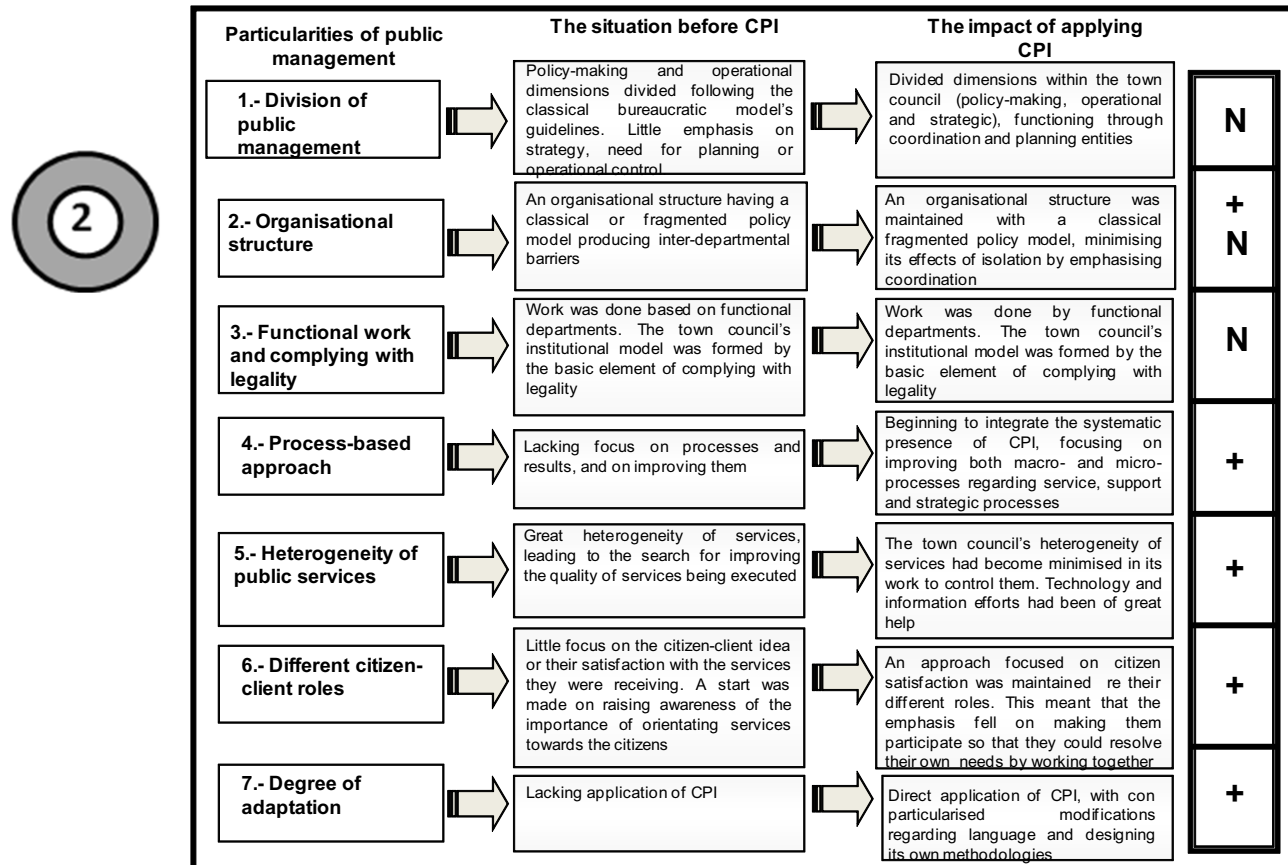
<sup>32</sup> It should be stressed that measuring the impact of applying CPI in both town councils was supported by each data collection method used in the investigation. The investigators have thus inferred and measured each impact, supported by evidence found in each town council. Obviously, we are aware that such measurement is qualitative interpretivist based, meaning that such results must be validated using a quantitative

approach. Nevertheless, based on the evidence found, it can be stated that such impact was significant re some of the variables identified as being particularities of public management, above all when it had passed through different improvement activities and evolutionary stages. Each variable identified as being a particularity was used as an overall management indicator for the impact of CPI.

The most significant difference found concerning management CPI literature regarding the first contribution was that the pace of applying CPI effort in a public setting was slower, more gradual and prolonged. Such evolutionary stages happening

at such pace was strongly influenced by some public sector particularities identified in the literature and shown in Figure 1 (political dimension, organisational structure, service heterogeneity and citizen roles).

Figure 7. The impact of applying CPI in town council “B”



Source: authors' own design  
Note: The symbol (+) should be understood as showing a positive impact of CPI on a particularity, the symbol (-) a negative impact and the letter (N) as no impact (i.e. a neutral effect).

Some particularities directly influenced the pace of CPI application and evolution. 1) *The political dimension's influence*, i.e. the guidelines, decisions and management in the sphere of this setting influenced the time for applying CPI. 2) *The influence arising from the cultural setting of work resulting from organisational structures following the classical bureaucratic model*, thereby leading to certain dysfunction in coordination, communication and managerial information flow, as well as power struggles when it came to applying CPI. 3) *The strong emphasis on fulfilling legal requirements (approach input) and standards* which could have

delayed or halted the application and evolution of effort (Moore 1998, 2005; Ramió-Mata 1999; López and Gadea, 2001; Hsieh *et al.*, 2002; Saner, 2002). CPI application and evolution thus happened in slow and gradual stages. Elements of sustainability<sup>33</sup> have been developed as solutions have emerged with patience and

<sup>33</sup> The term sustainability in this article does not refer to the concept of sustainable development. It specifically refers to the maintenance and/or sustainability of improvement undertaken during work processes (Bateman, 2005).

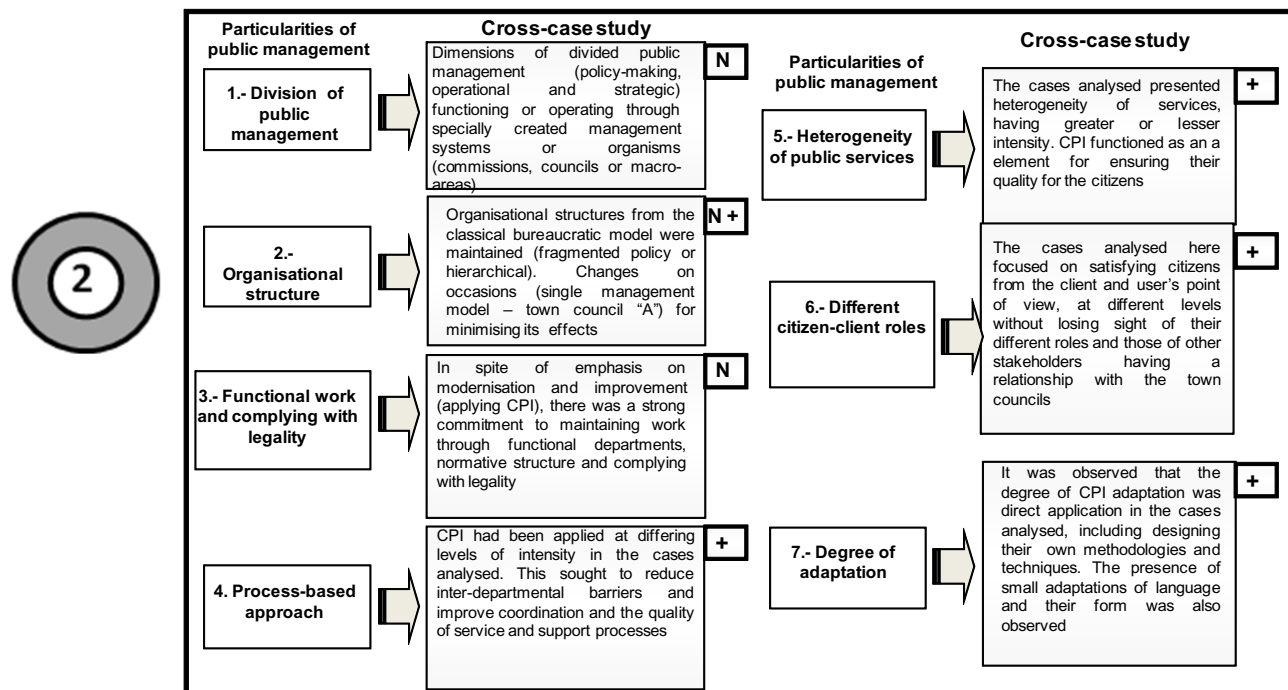


perseverance to pressures from the external setting. Basic elements have been necessary to enable waiting for the necessary political and technical moments (opportunity advantages) (Kingdon, 2002) to ensure that improvement efforts were ongoing and constant.

The analysis from comparing both cases and the CPI literature review led to positive impacts being observed from introducing CPI into local government (see Figure 8). As can be observed, it partially confirmed that indicated by the literature when pointing out the classical bureaucratic model's influence on town councils' public management (whether political, fragmented or hierarchical) (Mintzberg, 1984; Morgan 1986; Ramió-Mata, 1999). The results indicated that town councils have sought to reengineer organisational structures to minimise the negative effects of these types of organisational structures (such as opting for managerial or coordinated models).

It could be observed that in spite of the town councils being studied having placed a marked emphasis on modernising and improving municipal management, each of them had maintained departmental work through typical daily management functions. A tendency to modify this aspect, which new public management has led to in other OECD countries, was thus not present (Echebarría, 1994; Saner, 2002; Hsieh et al., 2002; Aguilar, 2006; Merino, 2007). However, according to the evidence found, such particularity of management was maintained but integrated with an approach which tried to eliminate and minimise bureaucratic obstacles which did not provide citizens with added value whenever possible. It could thus be indicated that the search for minimising and reducing the classical bureaucratic model's effects had led the town councils being studied to implement CPI in their municipal management.

Figure 8. The impact of applying CPI in the town councils being analysed



Source: authors' own design

Note: the greatest frequency of impact was used as the method for determining the impact of CPI on management when using cross-case study

Evidence was also found indicating that CPI had been directly applied here with small adaptations regarding the language used and incorporation (developing own methodologies). This confirmed that stated by

Mendoza (1991) when indicating that managerial techniques, such as operations management which includes CPI, could be directly applied to the public sector. The result also corroborated that stated by

more recent authors arguing that other approaches such as EFQM, ISO 9000 and letters of service could be directly applied to public management, with minimal adaptations being made to them (George et al., 2003; Houston and Katavic, 2006; Torres, 2005; Tari, 2006; Suárez-Barraza and Ramis-Pujol, 2008; Suárez-Barraza, et al., 2009). Another result emerging from this investigation going beyond that indicated in the literature was that CPI had been directly applied and that the resulting improvements had been sustained.

### Conclusions and future research

The empirical results found in the case studies analysed here indicated that the local administrations being studied were able to apply CPI over a period of time through a group of improvement activities. Such evolutionary application has had a certain impact on some particularities of public management of the particular town councils in question. The evidence indicated that such improvement effort has led to CPI techniques and tools being directly applied in practice when there was the willingness and commitment or when willingness had been sought and established by political and technical managers for improving or modernising their management and work processes. Very few adaptations were made regarding how they had been done in the private sector, thereby resulting in a positive impact on

certain management particularities. Nevertheless, such application and evolution had happened slowly and gradually through a series of evolutionary stages and improvement activities, always waiting for the right political moment for carrying them out.

Future lines of investigation could be directed towards at least two basic dimensions; one could extend the study to other local administration context or settings according to welfare state models' evolution (Esping-Andersen, 1999 and 2000) and applying the paradigm of new public management and governance. The relationships arising from the effects of applying CPI to classical bureaucratic model organisations could also be analysed, going deeper into the influence of organisational structures (functional type classical bureaucratic models presented by Ramió-Mata (1999), matrix and divisional organisations, professional bureaucracies, etc.) and management systems (e.g. unit networks or business units, forms of decentralisation or independent executive agencies, etc.) which could facilitate or inhibit applying CPI.

It should be pointed out that this investigation did not attempt (and certainly has not attempted) an empirical generalisation of the results outside its particular, defined context. However, according to the evidence produced here, indications did arise from this study having explanatory capacity which could be extrapolated to other public administration entities implementing CPI.

## REFERENCES

- Aguilar Villanueva, Luis. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ayuntamiento de Alcobendas. 2006. *Memoria de Excelencia*. Alcobendas, España: Cromotex
- Ayuntamiento de Alcobendas.
- Bateman, Nicola. 2005. Sustainability: the elusive element of process improvement. *International Journal of Operations & Production Management* 25 No. 3: 261-276.
- Bessant, John. 2003. *High Involvement Innovation*. Chichester West Sussex England: John Wiley and Sons Ltd.
- Bessant, John. 2005. Enabling Continuous and Discontinuous Innovation: Learning from the private Sector. *Public Money & Management* 25 No. 1: 35-42.
- Biazzo, Stefano. 2000. Approaches to business process analysis: a review. *Business Process Management Journal* 6 No. 2: 99-107.
- Berman, E. M. and J. P. West 1995. "Municipal Commitment to Total Quality Management. A survey of recent progress." *Public Administration Review* 55, No. 1: 57-66.
- Bowman, J., y Hellein, R., 1998. "Total Quality Management in Florida: Implementation in State Agencies". *Public Administration Quarterly* 22, No. Spring: 114-130.
- CAF Resource Centre 2006. CAF. Improving an organisation through self-assessment. Guideline 2006. En EU2006.fi (eds.), 4th Quality Conference for Public Administration, 27-29 de septiembre de 2006. Tampere, Finland.
- Bouckaert, G. 2006. "Sustainability of Quality in Public Sector. Scientific Reporters". En EU 2006. fi. 4th Quality Conference for Public Administration, 27-29 de septiembre de 2006. Tampere, Finland, pp. 90-105.
- Browning, John. 1993. The power of Process Redesign. *Mckinsey Quarterly* 1 No. 1: 47-58.
- Buchanan, David. 2001. The role of Photography in Organizational Research: A reengineering case Illustration. *Journal of Management Inquiry* 10 No. 2: 151-164.
- Camisón, C., Cruz, S., González, T., 2007. *Gestión de la Calidad: Conceptos, enfoques, modelos y sistemas*. Madrid, Prentice-Hall.
- Carrión, D. 2007. "Retos de la Administración Pública Española del Siglo XXI". En: Díaz-Méndez, A., y Cuellar-Martín, E. (eds.), *Administración Inteligente*, Madrid, Agencia de Evaluación y Calidad, MAP y Ayuntamiento de Alcobendas: 404.
- Castiñeira, A., 1996. *Estado del Bienestar y Valores Democráticos*. El estado del Bienestar. Barcelona, España, Generalitat de Catalunya: 597-616.
- Childe, Steve, Roger Maull, and Jay Bennet. 1994. Frameworks for Understanding Business Process Re-engineering. *International Journal of Operations & Production Management* 14 No. 12: 22-34.
- Chu, P., Huang, C., Wang, H., 2001. "ISO 9000 and Public Organizations in Taiwan: Organizational Differences in Implementation Practices with Organization Size, Unionization and Service Types". *Public Organization Review* 1: 391-413.
- Chu, P. Y., y Wang, H. J., 2001. "Benefits, Critical Process Factors, and Optimum strategies of successful ISO 9000 implementation in the public sector". *Public Performance & Management Review* 2 no. 1: 105-121.
- Connor, Patrick. 1997. Total Quality Management: A selective commentary on it's human dimensions with special reference to it's downside. *Public Administration Review* 57 no. 6: 501-509.
- Cooper, Donald, and Pamela Schlinger. 2000. *Business Research Methods*. New York: McGraw-Hill.
- Davenport, Thomas H. 1993. *Process Innovation: Reengineering work through information technology*. Boston MA: Harvard Business School Press.
- Davenport, Thomas H., and James Short. 1990. The new industrial engineering: Information Technology and Business Process Redesign. *Sloan Management Review* 31 no. 4: 11-27.
- Denzin, Norman, and Yvonna Lincoln. 2000. *The Handbook of Qualitative Research*, (2a edition). London: Sage Publications, Inc.
- Deming, William Edward. 1986. *Out of the crisis*. Cambridge Massachusetts: MIT/CAES.
- Díaz-Méndez, Antonio, and Eloy Cuellar-Martín. 2007. *Administración Inteligente*. Madrid: Agencia de Evaluación y Calidad, MAP, y Ayuntamiento de Alcobendas.
- Díaz-Méndez, Antonio (2007), "Autoevaluación EFQM y obtención del sello de excelencia en el ayuntamiento de alcobendas". En ESADE Business School, del Módulo de Operaciones y Calidad, del Master de Dirección y Gestión Pública de ESADE Business School, Madrid, pp. 1-18.
- Dunsire, Arthur, and Chris Hood. 1989. *Cutback Management in Public Bureaucracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elzinga, Jack, Thomas Horak, Chung Lee, and Charles Bruner. 1995. *Business Process Management: Survey and Methodology*. *IEEE Transactions on Engineering Management* 42 No. 2: 119-128.
- European Institute of Public Administration. 2003. *Common Assesment Framework (On-line)*, febrero, 2009. Retrieved from <http://www.eipa.nl/CAF/Introduction.htm>.
- Eisenhardt, Kathleen. 1989. Building Theories from Case Study Research", *Academy of Management Review* 14 No. 4: 532-550.
- Eisenhardt, Kathleen and Melissa Graebner. 2007. Theory building from cases: Opportunities and Challenges. *Academy of Management Journal* 50 No. 1: 25-32.
- Echebarría, Koldo. 1994. Una década de modernización administrativa: la administración a la búsqueda de un nuevo paradigma. Paper interno de ESADE. Barcelona.
- Echebarría, K., y Losada, C., (1993). "Instituciones i metodes per millorar el funcionament de l'Administració Pública". Comité Assesor per a l'estudi de l'organització de l'Administració Pública: 152-155.

- Echebarría, K., y Mendoza, X., 1999. "La especificidad de la gestión pública: El concepto de management público". En Losada i Marrodan (ed.), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del estado*. Barcelona, España, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Elena, Antonio. 1998. La gestión de la calidad en la Administración General del Estado. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 11 No. 12:29-37.
- Esping-Andersen, Gosta. 1999. *Social foundations of post-industrial economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gosta. 2000. A welfare state for the 21st century. Informe presentado por la Presidencia portuguesa de la Unión Europea. Lisboa, marzo.
- Farazmand, Ali. 1999. Globalization and Public Administration. *Public Administration Review* 59 No. 6: 509-522.
- Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). 1999. Consideraciones sobre la calidad en la Administración Local. Grupo de trabajo sobre calidad y modernización de las administraciones locales de la FEMP. Informe Interno de la FEMP, abril, pp. 1-56.
- Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y Asociación Española para la Calidad (AEC). 2005. Informe acerca de la encuesta sobre los Servicios de Atención a la Ciudadanía. Madrid, España, FEMP y AEC, pp. 1-39.
- Ferré-Bargalló, Josep María. 2006. Aplicación de ciclos de mejora en la planificación estratégica de una administración local. Paper presented at the annual CLAD (eds.), 4-5 de noviembre, Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Font, Javier. 1997. Quality measurement in Spanish municipalities: transferring private sector Experiences. *Public Productivity and Management Review*. 21: 44-55.
- Freeman, Robert. 1984. *Strategic Management. A stakeholder approach*. Boston: Pitman.
- Gallego-Cuesta, Heliodoro. 2007. "Presentación de la FEMP", En *La Administración Pública sin derroches*, ed. Federación Española de Municipios y Provincias y el Grupo Galgano, iii. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias.
- Galofré, Albert. 2006. Nuevos retos en la gestión de las administraciones públicas. Paper presented en el 1er. Congreso de Excelencia en la Gestión en las Administraciones Públicas, 24-25 de mayo, Bilbao, Spain.
- Garvin, David. 1998. The processes of organization and management. *Sloan Management Review*: 33-50.
- Gaster, Lucy, and Amanda Squires. 2003. *Providing Quality in the Public Sector*. Maiden Head: Open University Press.
- George, Carol, Fraser Copper, and Alex Douglas. 2003. Implementing the EFQM excellence model in a local authority", *Managerial Auditing Journal* 18 No. 1-2:122-127.
- Giner-Rodríguez, Enric. 1998. La introducció d' un sistema gerencial: el caso de l' Adjuntament d' Esplugues de Llobregat. *Comunicacions de la Diputació de Barcelona* 13:1-26.
- Giner-Rodríguez, Enric. 2003. Un modelo de Calidad para la Administración. *Anuario FAR*: 1-8.
- Glaser, Barney. 2004. Remodelling Grounded Theory. *Qualitative Social Research* 5 no. 2, febrero, <http://www.qualitative-research.net/fqstexte/2-04/2-04glaser-e.htm>: Artículo 4. (Accesed, marzo 2009).
- Gulledge, Thomas and Rainer Sommer. 2002. Business Process Management: Public Sector Implications. *Business Process Management Journal* 8 No. 4:364-376.
- Hammer, Michael and James Champy. 1993. *Reengineering the corporation: A manifesto for Business Revolution*, New York: Harper Business.
- Harkness, Warrem, William Kettinger, and Albert Segars. 1996. Sustaining Process Improvement and Innovation in the information services function: Lessons learned at the Bose Corporation. *MIS Quarterly* 20 No. 3:349-368.
- Harrington, H. James. 1991. *Business Process Improvement; The breakthrough strategy for Total Quality, Productivity and Competitiveness*. New York: McGraw-Hill.
- Hazlett, Shirley-Ann and Frances Hill. 2000. Policy and practice: an investigation of organizational change for service quality in the public sector in Northern Ireland. *Total Quality Management* 11 No. 4-6:515-520.
- Hill, Ch. y Jones, G. 2011. *Administración Estratégica, un enfoque integral*, Cengage Learning.
- Houston, Don and Mijo Katavic. 2006. Quality in a New Zealand Local Authority: A case study. *Total Quality Management and Business Excellence* 17 no. 4: 425-438.
- Hsieh, An-Tien, Chou, Chien-Hen, and Chen, Chin-Mei. 2002. Job standardization and service quality: a closer look at the application of Total Quality Management to the public sector. *Total Quality Management* 13 no. 7: 899-912.
- Huber, E., y Stephens, J., 2000. "The political Economy of Pension Reform: Latin American in Comparative Perspective". OCDE Occasional Paper: 1-7.
- Imai, Masaaki. 1986. *Kaizen-The key to Japan's Competitive Success*. New York: Random House.
- Innerarity, D. 2006. "El poder cooperativo: otra forma de gobernar". *Cuadernos de Liderazgo de ESADE Facultades*, No. 2:1-18, Barcelona.
- Jacobs, B., y Suckling, S., 2007. "Assessing customer focus using the EFQM Excellence Model: a local government case". *The TQM Magazine* 19 No. 4:366-378.
- Kezbon, Deborah. 1996. Business Process Reengineering: What it is, What it is not!", *Transactions of AACE International*: 3.1-3.3.
- Kingdon, John. 2002. *Agendas, alternatives and public policies*. London: Longman Put Group.
- Lasierra, José Manuel. 2007. Labour relations in the Spanish public administration in a context of change. The role of context and regulation. *International Journal of Public Sector Management* 20 No. 1:63-74.
- Leonard-Barton, Dorothy. 1990. A dual methodology for case studies: Synergistic use of a longitudinal single site with replicated multiple sites. *Organization Science* 1 No. 3:248-266.
- Longo, Francisco. 2004. *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós, Empresa.

- Longo, Francisco 2008. "Los directivos públicos ante los retos de la gobernanza contemporánea". En *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*, ed. Longo e Ysa, 15-36. Barcelona: Escola d'Administración Pública de Catalunya y Ediciones Bellaterra.
- López-Camps, Jordi and Albert Gadea-Carrera. 2001. *Una nueva administración pública. Estrategias y Métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-gobierno*. Bilbao, España: Instituto Vasco de la Administración Pública.
- MacDonald, John. 1995. *Together TQM and BPR are winners*. TQM Magazine 7 no. 3:21-25.
- MacIntosh, Robert. 2003. *BPR: alive and well in the public sector*. International Journal of Operations & Production Management 23 No. 3: 327-344.
- Maragall, Eduardo. 1992. "La Calidad Total como Clave Estratégica". En *Ministerio de Administraciones Públicas (eds.), Calidad Total en los Servicios Públicos y en la Empresa*. Madrid. MAP.
- Martín-Castilla, Juan Ignacio. 2005. "Guía 2: Planes de Calidad, Innovación y modernización en las Administraciones Locales". En *Guías de Apoyo a la Calidad en la Administración Pública Local*, ed. FEMP, Universidad Autónoma de Madrid y Grupo Galgano, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas.
- Martín-Castilla, Juan Ignacio. 2006. "Guía 6: La Gestión por Procesos en la Administración Local. Orientación al servicio público de la ciudadanía". En *Guías de Apoyo a la Calidad en la Administración Pública Local*, ed. FEMP, Universidad Autónoma de Madrid y Grupo Galgano, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas.
- McAdam, Rodney and John Donaghy. 1999. *Business Process re-engineering in the public sector: A study of staff perceptions and critical success factors*. Business Process Management Journal 5 No. 1:33-41.
- McAdam, Rodney and Timothy Walker. 2003. *An inquiry into balanced scorecards within best value implementation in UK local government*. Public Administration 81 No. 4: 873-892.
- Mendoza, Xavier. 1991. *Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España*, Papers ESADE No. 71.
- Mendoza, X. 1996. "La transformación del Sector público en las sociedades avanzadas del Estado de bienestar al Estado relacional". *Diputació de Barcelona. Colección de Papers de Formació*, No. 23:1-19.
- Mendoza, Xavier and Vernis, Alfred. 2008. *The changing role of governments and the emergence of the relational state*. Corporate Governance: The International Journal of Effective Board Performance 8 No. 4: 389-396.
- Merino-Estrada, Valentín. 2007. "La dimensión necesariamente estratégica e innovadora del gobierno local". En *Gobierno y Administración Municipal Creativos*, ed. FEMP. Madrid.
- Merriam, Sharan. 1998. *Qualitative Research and Case Study Applications in Education*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Metcalf, L., y Richards, S., 1987. *Improving Public Management*. Londres, Sage Publications.
- Milakovich, Michael. 1991. *Total Quality Management in the Public Sector*. National Productivity Review 19: 195-213.
- Mintzberg, Henry. 1977. *Policy as a Field of Management Theory*. Academy of Management Review 2:88-103.
- Mintzberg, Henry. 1984. *La Estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Mintzberg, Henry. 1996. *Managing Government Governing Management*. Harvard Business Review 74 no. 3:75-83.
- Moore, Michael. 1998. *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Barcelona: Paidós Estado y Sociedad.
- Moore, Michael. 2005. *Break-Through Innovations and Continuous Improvement: Two different models of innovative processes in the public sector*. Public Money & Management 25 No. 1:43-50.
- Mora, Ramón, Lluís, Moret and Tomás Ezpeleta. 2006. *La transversalidad como impulsora de mejoras en la Administración Pública en un contexto de desarrollo de un sistema de servicios locales*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Morgan, Gareth. 1986. *Images of Organizations*, Beverly Hills: C. A., Sage.
- Mukherjee, Sanjoy y Ashley Braganza (1994), "Core Process Redesign in the public sector". *Management Services*, 38 (6), pp. 6-8.
- OCDE. 1991. *La administración al servicio del público*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2da. Edición.
- OCDE. 2006. *La modernización del Estado: el camino a seguir*. Madrid: INAP-OCDE.
- Olías de Lima, Blanca. 2001. *La nueva gestión pública*. Madrid, España: Prentice-Hall.
- Olías de Lima, Blanca. 2007. "Rendimiento Institucional, ética y democracia". En *Administración Inteligente*, ed. Díaz-Méndez, Antonio and Eloy Cuellar-Martín, 179-195, Madrid, Agencia de Evaluación y Calidad, MAP y Ayuntamiento de Alcobendas.
- Patton, Michael Quinn. 2002. *Qualitative Research and Evaluation Methods (3ª edition)*, Thousand Oaks: Sage Publications Inc.
- Pettigrew, Andrew. 1990. *Longitudinal Field Research: Theory and Practice*. Organization Science 1 No. 3:267-292.
- Pettigrew, Andrew 1997. *What is a processual analysis?* Scandinavian Journal of Management 13 no. 4: 337-348.
- Pettigrew, Andrew, Rodney Woodman and Kirk Cameron. 2001. *Studying organizational change and development: challenges for future research*. Academy of Management Journal 44 No. 4: 697-713.
- Prajogo, Daniel y Amrik Sohal, A. 2004. *The sustainability and evolution of quality improvement Programmes- an Australian case study*. Total Quality Management 15 No. 2:205-220.
- Prats i Català, J. (2000). "La modernización administrativa en las democracias avanzadas: Las políticas de los 80: contenidos, marcos conceptuales y estrategias". En: Longo, F., y Zafra, M., (eds.), *Pensar en lo Público*. Barcelona, España, Unión Iberoamericana de Municipalistas y ESADE: 83 145.
- Prats i Català, Joan. 2004. *De la burocracia al management, del management a la*

- gobernanza. La transformación de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo. INAP-Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona.
- Pollit, C. 1994. "The citizen's charter: A preliminary analysis." *Public Money & Management* 14 No. 2.
- Rago, William V. 1996. *Struggles in Transformation: A study in TQM, Leadership, and Organizational Culture in a Government Agency*. *Public Administration Review*, 56: 227-234.
- Ramió-Matas, Carles. 1999. *Desenvolupament organitzatiu de l'ajuntament gerencial. L'Ajuntament gerencial. Reflexions i propostes per gerencialitzar*. Diputació de Barcelona y Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, Instituto de Ediciones, No. 12.
- Ramió-Matas, Carles. 2004. *El model directiu a les entitats locals. Jornada sobre la funció directiva a les entitats locals*, Barcelona, Universitat Pompeu Fabra.
- Rhodes, R. A. W. y Dargie, M., Tut, C., 1997. *The state of Public Administration. A professional history*. London, Prentice Hall.
- Robbins, S y Coulter, M. 1995. *Administración*. Octava Edición. Pearson Prentice-Hall.
- Rosenbloom, D. 2001. "History of Lessons for Reinventors". *Public Administration Review*, 61, No. 2:161-165.
- Shafritz, J. M., Ott, S., Hyde, A., 1991. *Public Management. The Essential Readings*. Chicago Illinois, U.S.A, Lyceum Books. Nelson Halls.
- Saner, Robert. 2002. *Quality assurance for public administration: a consensus building vehicle*. *Public Organization Review* 2 No. 4: 407-415.
- Sharitzer, Dieter and Christian Korunka. 2000. *New Public Management: Evaluating the success of Total Quality Management and Change Management interventions in Public Services from employees' and customers' perspectives*. *Total Quality Management* 11 no. 7:941-953.
- Speller, Simon and Abby Ghobadian. 1993. *Change for the public sectors. Managing Service Quality*, July: 29-32.
- Stake, Robert. 1994. *Case Studies*". En *Handbook of Qualitative Research*, ed. Denzin, Norman e Yvonne Lincoln, Thousands, Oaks, 435-454, Sage Publications Inc.
- Stake, Robert. 2000. *The case study method in social inquiry*. En *Case Study Method*, ed. Gomm, R., Hammersley, M., Foster, P. New York: Sage Publications.
- Strauss, Anselm and Juliet Corbin. 1994. *Basic of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing grounded theory*, 2da. Edición, London: Sage Publications.
- Stringham, Shand. 2004. *Does quality management work in the public sector?*" *Public Administration and Management* 9 No. 3: 182-211.
- Suárez-Barraza, Manuel F. 2007. *El KAIZEN: La filosofía de Mejora Continua e Innovación Incremental detrás de la Administración por Calidad Total*. México, D. F.: Panorama.
- Suárez-Barraza, Manuel F. and Joan Ramis-Pujol. 2008. *Process Standardisation and Sustainable Continuous Improvement: a closer look at the application of ISO 9000 to Logroño City Council (Spain)*. *International Journal of Quality and Standards* 2 No. 1:87-121.
- Suárez-Barraza, Manuel F., Tricia Smith and Su Mi Dahlgaard-Park 2009. *Lean-Kaizen Public Service: an empirical approach in Spanish local governments*. *The TQM Journal* 21 No. 2:143-167.
- Suárez-Barraza, Manuel F. 2011. *La Kata de la Mejora*. Editorial Agora Medios, México.
- Swiss, James. 1992. *Adapting Total Quality Management (TQM) to Government*. *Public Administration Review* 52 no. 4: 7-18.
- Tari, Juan José. 2006. *Improving service quality in a Spanish police service*. *Total Quality Management and Business Excellence* 17 No. 3:409-424.
- Tenner, Arthur and Irving de Toro. 1997. *Process Redesign: The implementation Guide for Managers*. Boston, MA: Addison Wesley Longman.
- Tinnila, Markku. 1995. *Strategic perspective to business process redesign*. *Management Decision*, 33 No. 3:25-34.
- Torres, Lourdes. 2005. *Service Charters: Reshaping Trust in Government-The Case of Spain*. *Public Administration Review*. 65 No. 6:687-699.
- Torrubiano-Galante, Juan. 2006. "Guía 5: Modelos de excelencia en el ámbito de la Administración Local", En *Guías de Apoyo a la Calidad en la Administración Pública Local*, ed. FEMP, AEC y Grupo Galgano, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas.
- Torrubiano-Galante, Juan. 2007. *La Administración Pública sin derroches. Cómo mejora la productividad y la calidad de los servicios públicos*. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias y el Grupo Galgano. Van de Ven, Andrew and Marshall-Scott Poole. 1995. *Explaining Developments change in Organizations*. *Academy of Management Review* 20 No. 3:510-540.
- Yin, Robert. 2003. *Case Study Research, Design and Methods*. Thousands Oaks, California: Sage Publications.
- Ysa, T. (2004). "Partenariados público-privados locales: Los casos de Estados Unidos y el Reino Unido". Tesis Doctoral sin Publicar del departamento de Derecho Constitucional y Ciencias Políticas. Universidad de Barcelona: 1-298.
- Yu-Yuan Hung, Richard. 2006. *Business Process Management as Competitive advantage: a review and empirical study*. *Total Quality Management and Business Excellence* 17 No. 1:21-40.
- Zairi, Mohamed. 1997. *Business Process Management: A boundaryless approach to modern Competitiveness*. *Business Process Management Journal* 3 no. 1: 64-80.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Suárez Barraza, Manuel F. e Ysa Tamyko. 2011. An empirical study of continuous process improvement (CPI) regarding public management in Spanish municipalities. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 39 (53): 97-100.	Suárez Barraza, Manuel F. e Ysa Tamyko. (2011). An empirical study of continuous process improvement (CPI) regarding public management in Spanish municipalities. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> , 39 (53), 97-100.	Suárez Barraza, Manuel F. e Ysa Tamyko. "An empirical study of continuous process improvement (CPI) regarding public management in Spanish municipalities". <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 39.53 (2011): 97-100.

### resumen

El trabajo de investigación, tiene como propósito en primera instancia, analizar el vínculo entre la Caja de Herramientas de Técnicas de Gestión Pública referente a la gestión de calidad y a la gestión de desempeño en las políticas públicas específicamente en el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP). Asimismo, determinar la gama de ventajas, desventajas, y recomendaciones, incentivos y sanciones sobre el tema. Pero el principio es importante: si no establecemos un sistema de medición en la GC y la GD adecuado para los funcionarios públicos, los directores de los establecimientos escolares y los profesores, les damos pocos motivos para desempeñarse a un alto nivel. La accountability sin mecanismos de cumplimiento es poco más que un deseo.

**Palabras clave:** Gestión de Calidad, implementación, PROMEP, Caja de herramientas.

### abstract

**The public management techniques' toolbox used in the teaching improvement programme (programa de mejoramiento del profesorado - PROMEP)**

The main purpose of this research was to analyse the link between the public management techniques' toolbox (referring to quality management) and public policy performance management, specifically regarding the teaching improvement programme (programa de mejoramiento del profesorado - PROMEP). It was also aimed at determining the range of advantages, disadvantages, recommendations, incentives and sanctions concerning the topic. However, the principle is important; if a system for measuring knowledge management and performance is not established which is suitable for public functionaries, directors of educational establishments and teachers, then little motivation is being provided for them to perform at a high level. Accountability lacking mechanisms for measuring compliance is little more than an aspiration.

**Key words:** quality management, implementation, PROMEP, toolbox.

### resumo

**Catálogo de Ferramentas de Técnicas para a Gestão Pública no Programa de Melhora da Turma de Professores (PROMEP).**

O trabalho de pesquisa objetiva em primeiro lugar, analisar o vínculo entre o Catálogo de Ferramentas de Técnicas para a Gestão Pública relacionado à Gestão de Qualidade e a Gestão de Desempenho nas políticas públicas, especialmente no Programa de Melhora da Turma de Professores (PROMEP). Da mesma forma determina as vantagens, desvantagens e recomendações, incentivos e punições sobre o assunto. Mais este princípio é importante: se nós não organizamos um sistema de medida adequado na GC e a GD para os funcionários públicos, os diretores dos estabelecimentos de ensino e os professores terão poucos motivos para se desempenhar em alto nível. A accountability sem meios para ser cumprida, não passa de ser um belo desejo.

**Palavras chave:** Gestão de Qualidade, Implementação, PROMEP, Catálogo de Ferramentas.

Recibido: agosto de 2010 / Aprobado: enero de 2011

**CORREO IMPRESO:** Carr. Pachuca-Actopan, km. 4, Col. San Cayetano, C.P. 42084.

Cruz Badillo, Israel. 2011. La caja de herramientas de técnicas de gestión pública en el programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP). *Administración & Desarrollo* 39 (53): 101-108.

# La caja de herramientas de Técnicas de Gestión Pública en el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)

ISRAEL CRUZ BADILLO\*

## Introducción

El presente documento tiene como propósito, en primera instancia, realizar un diagnóstico referente a la gestión de calidad y a la gestión de desempeño en la fase de implementación del Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP). Asimismo, determinar las ventajas y desventajas en la etapa de implementación. Por último, se emitirán, a consideración personal, recomendaciones para alcanzar una gestión eficiente y efectiva en el proceso de implementación del PROMEP. El caso utilizado para ejemplificar el tema de la caja de herramientas<sup>1</sup> de Técnicas de Gestión Pública es la etapa de implementación del Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Primero, este tiene su origen en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 (PDE) que establece la creación de un Sistema Nacional de Fomento al Personal Académico (SNFPA) para las Instituciones de Educación Superior (IES). El PROMEP es un programa estratégico cuyo propósito es lograr la formación, desarrollo y consolidación del desempeño de los Cuerpos Académicos<sup>2</sup> (CA) de las Universidades Públicas.

<sup>1</sup> Nos referimos al instrumental de que nos dota la Nueva Gestión Pública, tanto teórico como práctico, sea para el análisis de un ámbito específico como el que nos ocupa, o bien, para la introducción de innovaciones prácticas dirigidas a mejorar la actividad del aparato administrativo de una institución, en ambos sentidos recurrimos a los conceptos de gestión de calidad y gestión de desempeño.

<sup>2</sup> Un Cuerpo Académico es un colectivo de profesores, formado para desarrollar actividades académicas de forma colegiada. Esta figura se crea como la posibilidad para desarrollar actividades de investigación en las universidades públicas de los estados de la República, y es una respuesta ante la carencia de personal con altos niveles de formación.

\* Profesor – Investigador del Área Académica de Ciencia Política y Administración Pública (AACP y AP) del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades (ICSHu) de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH). Dirección Institucional: CORREO-E: icruzcmq@yahoo.com.mx

En cuanto a los temas vinculados con la caja de herramientas de Técnicas de la Gestión Pública a elegir son: la Gestión de Calidad (GC) y la Gestión del Desempeño (GD) por estar más relacionados con el proyecto de investigación<sup>3</sup>.

Previamente seleccionado el caso del PROMEP y seleccionadas las de GC y GD, procederé a realizar un diagnóstico para identificar los principales elementos de la fase de implementación del programa que concuerdan y cuáles no, con las herramientas previamente seleccionadas.

### El origen y el desarrollo inicial del Programa

En 1995, se construye un equipo de trabajo compuesto por representantes de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), la Subsecretarías de Educación e Investigación Tecnológicas (SEIT) y las Subsecretarías de Educación Superior e Investigación Científica (SEIC), quienes articulan y diseñan el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) 1997-2006 cuyos objetivos son:

- Mejorar el nivel de habilitación del personal académico de tiempo completo activo de las instituciones públicas de educación superior.
- Fomentar el desarrollo y consolidación de los cuerpos académicos adscritos a las dependencias de educación superior.
- Que los Profesores de Tiempo Completo (PTC) en la educación superior sean profesionales de lo que enseñan, de modo que las instituciones alcancen niveles competitivos en el marco nacional e internacional.

En noviembre de 1996 la Secretaría de Educación Pública (SEP) conjuntamente con las Instituciones de Educación Superior (IES) como la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH), la Universidad Autónoma del Estado de México

(UAEM), la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UAS), entre otros; implementan el proyecto de desarrollo de los cuerpos académicos a través del PROMEP; en él se definen los objetivos y las metas a cumplir en el corto, mediano y largo plazo. Este proyecto se rige por los principios básicos de selectividad, objetividad, transparencia, temporalidad y publicidad.

Para poner en operación, hacer un uso eficiente de los recursos y lograr la flexibilidad de la estructura académica donde se inscriben los planes y programas de estudio, se organiza la integración y desarrollo de cada una de las Dependencias de Educación Superior (DES). A partir de 1997, se establecieron convenios específicos de colaboración en los que se sentaron las bases para mejorar el nivel de formación de los profesores de tiempo completo e impulsar el desarrollo de los cuerpos académicos.

Con base en las políticas institucionales cada una de las DES llevó a cabo un ejercicio de planeación estratégica, mediante el cual definieron su programa de desarrollo, estableciendo metas y acciones respecto a:

1. Programas de estudio
2. Atención a los alumnos
3. Composición del profesorado
4. Formación de profesores
5. Generación y aplicación innovadora del conocimiento e
6. Infraestructura.

Durante la formulación del Programa Nacional de Educación 2001-2006, la Secretaría de Educación Pública evaluó la operación del PROMEP y sus impactos en los procesos de mejora de la calidad de la planta académica de las universidades. Ello permitió identificar aspectos de su operación que debían fortalecerse e incluir nuevas políticas de apoyo y estrategias para coadyuvar más eficazmente al logro de sus objetivos y al desarrollo y consolidación de los cuerpos académicos de las instituciones.

Por lo antes comentado:

“El Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) tenía como objetivo incidir en desarrollar las brechas de desempeño que los profesores hasta el 2000 venían teniendo. Brechas originadas desde ámbitos de origen y formación y de un total abandono del profesor en las políticas

<sup>3</sup> Nos referimos a un proyecto de mayor envergadura relativo a las modalidades de gestión-estilo institucional, en las universidades, específicamente las estatales, al momento de poner en acción, es decir, implementar los programas federales para fortalecer a la educación superior en diversos rubros, como la formación de cuadros de especialistas para la investigación. En particular avanzamos en el análisis comparativo con otras universidades estatales.



gubernamentales anteriores a 1992. De 1970 a 1985 el número de profesores e investigadores se cuadruplicó y en su incorporación no se dio la atención suficiente al nivel académico y a la formación pedagógica. De los profesores de tiempo completo que imparten programas a nivel licenciatura, el 26% tiene el grado de maestría y solamente el 6% el de doctorado”. (Guzmán, 2006:365).

Finalmente, nació en 1996, al Programa se ve como algo más que un programa para un ciclo de gobierno, pues paulatinamente avanza en cuestiones no atendidas de inicio, de esta forma:

“el Promep apareció inicialmente como un programa de superación académica semejante a tantos anteriores, la verdad es que el programa comenzó a abarcar otros aspectos: elaboró convenios de desarrollo con cada unidad académica (convenios DES-Promep) para planear el número de profesores que necesitan superarse” (Guzmán, 2006: 360).

La novedad generada por el programa implica la necesidad, por parte de las IES, de poner atención en los perfiles de los profesores a contratar. Nuevamente, en palabras de Guzmán:

“Habrá entonces una nueva generación de profesores universitarios, no de docentes sino de académicos, las nuevas contrataciones están centradas en profesores con un alto nivel de habilitación, con procesos de formación ya avanzados. Pero sobre todo, con un nuevo paradigma del trabajo académico. Las universidades ya no tendrán que formar a sus profesores, ni tendrán que motivarlos a realizar sus funciones sustantivas ya que éstas estarán implícitas” (Guzmán, 2006:11).

Planteamientos como este nos permiten dirigirnos al núcleo de nuestro interés, el grado de habilitación que se alcanza o no, como resultado de la puesta en operación del Programa.

Puntualmente nuestro interés se centra en determinar si el PROMEP como Política Pública Educativa ha incrementado significativamente el nivel de habilitación de los profesores de las IES en dos rubros: a) la obtención de grados de maestría y doctorado, b) la diversificación de las funciones del profesorado en las IES a través del establecimiento del llamado Perfil deseable y con ello ha propiciado el cambio de docente a académico. Esto es, tal como lo dice Guzmán (2006: 1).

“las problemáticas relacionadas con la situación de los profesores eran “falta de integración de las actividades de difusión con la docencia y la investigación, falta de integración de cuerpos académicos consolidados, insuficiente

producción del conocimiento y debilidades de los cuadros académicos”.

La noción de caja de herramientas en el sector público

Para comenzar nuestra intención es encuadrar el marco analítico, precisando ciertos conceptos importantes, y para comprenderlo nos apoyamos en Moyado (2002: 3) quien establece que “la calidad (debemos comprenderla) como atributo relativo que un cliente le da a un producto o servicio, con base en la capacidad de este para satisfacer sus necesidades”. En otras palabras, como lo menciona Franco y Queirolo (2008) el concepto, calidad, no tiene un significado homogéneo<sup>4</sup> en el sector público, lo importante es que este se relaciona con el nivel de satisfacción de las necesidades –más no demandas– de los clientes o usuarios del sector público. Por tanto, cada dependencia gubernamental –Federal, Estatal o Municipal– tendrá su idea y concepción de política de calidad y, sobre todo, por el tipo de servicio público que ofrezca. Dicho lo anterior, podemos plantear que existe una correlación debido a que, por ejemplo, en el caso del PROMEP la Política de calidad es definida como una forma de:

“[...] atención diferenciada a las IES adscritas al PROMEP y con base en el academismo, nos comprometemos a mantener y fortalecer un Sistema de Gestión de la Calidad que contemple como una de sus prioridades, el mejoramiento continuo de sus servicios, con el fin de satisfacer las necesidades de sus usuarios, en forma oportuna y apropiada conforme a la normatividad existente” (PROMEP, Manual de Gestión de la Calidad, 2006).

En suma, el PROMEP reconoce que la calidad de la Educación Superior es función de múltiples factores, pero entre estos el más importante es el profesorado de carrera. En palabras, se genera un cambio dirigido a constituir a los cuerpos académicos en el núcleo de la actividad institucional, en la medida que la atención a la demanda recaerá directamente en los académicos. Guzmán lo propone de la siguiente forma.

“En 1990, era más importante mejorar la calidad a través de la organización de las instituciones existentes [...] A partir de 1996, la cobertura aparece como primer punto”

<sup>4</sup> Debemos precisar que las Ciencias Sociales han evolucionado debido a la enorme diversidad para definir y dar sentido a una situación, si recurrimos a un teórico social (clásico de la sociología) quien postuló como una de sus reglas metodológicas que “el punto de vista crea el objeto”, podemos establecer que tal postulado nos permite comprender lo dicho por Franco y Queirolo.

(Guzmán, 2006: 359). En este viraje se puede observar la importancia otorgada al PROMEP, en la medida que de este depende transformar al personal académico de las IES en el sentido establecido en el programa.

### Qué se entiende por gestión de calidad

Referente a la gestión de calidad –se sabe que esta surge como pensamiento científico en los estudios de mercadotecnia japoneses, posteriormente retomados en los Estados Unidos y dirigidos hacia la administración pública– Villoria menciona que al establecer este tipo de mecanismos

“se necesita reconocer aquellos valores propios del sector público tendientes a buscar la máxima calidad posible en el marco de la cultura administrativa y adaptarlos. Pero a la vez se trata de adoptar un concepto surgido del ámbito industrial y adaptarlo al ámbito de la prestación de servicios y a las peculiaridades de cada organización” (1996; citado por Moyado, 2002: 5).

Esto es, contar al interior de las Instituciones públicas –gubernamentales y Educativas– con sistemas de calidad, entendidos estos como el conjunto de normas definidas al interior de las instituciones públicas, que permitan administrar y alcanzar los niveles de calidad generando, a su vez, la satisfacción de sus clientes. Por ejemplo: en el caso del PROMEP los clientes o, mejor dicho, los usuarios o sector poblacional al que se dirige son los Profesores de Tiempo Completo (PTC) de las universidades públicas.

Por otro lado, la gestión del desempeño “busca alinear los objetivos organizacionales con la contribución de las personas mediante estilos de dirección y liderazgos participativos” (Franco y Queirolo; 2008: 4). Es decir, es una herramienta de la nueva gestión pública enfocada en el rendimiento de los funcionarios públicos. Franco y Queirolo (2008: 3) mencionan que los elementos “[...] fundamentales que deben incluirse en la gestión de calidad total al interior de una organización, ya sea pública o privada, son ocho”, que a continuación puntualizamos:

- **La orientación a resultados:** En este aspecto se pide tener resultados tangibles –que puedan ser fácilmente revisables por evaluadores internos y externos– de una determinada área de gestión de una Institución Pública (IP) en este caso el Área del PROMEP en la UAEH, para poder llevarlo a cabo la IP debe implementar, como bien lo comenta

Logo (2003), dos Sistemas, uno de indicadores y otro de información eficiente. Con relación al primero la División de Investigación y Posgrado (DIP) y la Dirección de Información y Sistemas (DIS) han construido diferentes indicadores para medir cada una de las dimensiones que conforman el PROMEP, por ejemplo:

- PTC con perfil deseable, 2005-2007,
- PTC en el Sistema Nacional de Investigadores, 2005-2007,
- Consolidación de cuerpos académicos, 2005-2007.
- Estos tres tipos nos muestran la clasificación que, por mencionar algunos, se han convertido en referentes del Sistema de Información del Sistema Institucional para el Seguimiento de la Ocupación y Formación de los PTC (SISOF) el cual permite realizar el plan anual de actividades así como el informe respectivo.
- **Orientación al cliente/usuario:** En cuanto a este elemento, se puede decir que nuestros usuarios (PTC) se distinguen de otros por nuestras políticas de calidad y valores universitarios.
- **Liderazgo y coherencia en los objetivos:** Referente a este, la UAEH a partir de 2006 comenzó a implementar los principios de la planeación estratégica y de la filosofía de calidad, prueba de ello es el Plan de Desarrollo Institucional 2006-2010 y la certificación al interior de los PE a nivel licenciatura. Sin embargo, al ser un proceso nuevo requiere de ajustes en su operatividad.
- **Gestión por procesos:** En cuanto a este rubro, el área operativa del PROMEP ha implementado diferentes acciones estratégicas, específicamente para disminuir la jerarquización (verticalidad) y mejorar la estructura horizontal de los procesos. Para mostrar un ejemplo: para obtener las becas que ofrece el PROMEP –incorporación, reincorporación, implementos individuales de trabajo, entre otros– la gestión del proceso, desde su inicio, con la solicitud hasta la asignación de los recursos mantiene una estructura horizontal. Sin embargo, se ha detectado, que los manuales y los sistemas de información requieren de ajustes para atender las nuevas necesidades de nuestros PTC.
- **Desarrollo organizacional:** En relación al área operativa interna de PROMEP en esta universidad,

cabe destacar que no cuenta con una oficina para impulsar la motivación y la capacitación de los PTC. Sin embargo, la asignación de las becas sí representa un estímulo a la motivación y compromiso de los PTC con la UAEH. Aunado a lo anterior, se han implementado cursos de capacitación por medio del Centro de Formación Universitaria para los usuarios del PROMEP.

- **Mejoramiento continuo:** El PDI 2006-2010 contempla en sus Ejes Estratégicos (EE), Objetivos Estratégicos (OE), Líneas de Acción (LA), Estrategias y Metas el mejoramiento continuo de los Cuerpos Académicos, la producción académica, los perfiles deseables, por mencionar algunos y con ello mejorar la situación actual.
- **Desarrollo de alianzas:** Actualmente, la UAEH se ha caracterizado por celebrar diferentes convenios de intercambio y colaboración académicas con universidades nacionales y extranjeras para vincular principalmente el proceso de consolidación de los cuerpos académicos, publicaciones en revistas arbitradas entre otras. Con la finalidad de mejorar el desarrollo académico de los PTC.
- **Responsabilidad social:** Sobre el particular la propia institución postula que “La UAEH, ha logrado desarrollar un alto nivel de investigación por la variedad, calidad y volumen de su producción científica, este material constituye una valiosa fuente de conocimiento sin pasar desapercibida por la comunidad hidalguense y el entorno nacional. En muchos casos es de interés como noticia de actualidad, como información útil, que puede tener una aplicación práctica valiosa para el mejoramiento de las condiciones de vida de los hidalguenses en diversos campos. Promover la investigación de calidad y una gestión eficaz de la transferencia del conocimiento es una prioridad institucional” (UAEH, 2008: 17).

Lo anterior hace evidente que el área operativa PROMEP, UAEH cumple con la mayoría de los elementos estipulados en el enfoque de la Gestión de Calidad. Pero se necesita realizar ajustes a los mismos sobre todo aquellos vinculados con los Sistemas de Información, mejoramiento de los manuales de usuarios PROMEP para optimizar todavía más la gestión de calidad.

Ahora hare mención de los elementos de la GD y determinare si concuerdan o no con la fase de implementación del PROMEP. Siguiendo a Franco y

Queirolo (2008: 7), considero que “Generalmente la medición del desempeño cumple las siguientes [seis] funciones (Ammons 1995):

- **Rendición de cuentas:** resulta complejo lograr la rendición de cuentas en la educación pública. Sin embargo, la Contraloría General de la gestión universitaria da seguimiento al programa de transparencia y rendición de cuentas de, está inmersa la universidad, y ya realizó una auditoría a este programa, reportando los siguientes resultados: respecto al avance académico a octubre del año 2007: 40% de artículos arbitrados publicados, 37% en artículos nacionales, 28% de libros, 37% en tesis y 12.5% en patentes lo que da respuesta a la normatividad institucional.
- **Planificación y presupuesto:** se sabe que la principal fuente de ingresos externos para la función de investigación en la UAEH son los recursos provenientes de las diferentes bolsas del CONACYT, fondos sectoriales y mixtos. Durante el último año de labores, la División de Investigación y Posgrado administró 66 proyectos de investigación cuyo monto erogado fue de \$12'036,970.25 para el desarrollo de estos. En este periodo se aprobaron 21 proyectos de investigación de la convocatoria de apoyo complementario a investigadores en proceso de consolidación con un presupuesto de \$2'075,922.00.
- **Dirección de operación y supervisión de contratos:** la DAP y el área operativa del PROMEP-UAEH realizan diagnósticos sobre el desempeño académico de los PTC y el estado de la relación laboral que mantienen con la Institución, como mecanismos preventivos de posibles problemas operativos.
- **Mejoramiento operativo:** los indicadores elaborados por el área operativa del PROMEP-UAEH, la DIP y la Oficina de Estadística Institucional, permiten evidenciar el comportamiento de los PTC y los Cuerpos Académicos, entre otros; con el propósito de realizar adecuaciones y mejorar su desempeño.
- **Evaluación del programa:** la Universidad cuenta con profesores investigadores con reconocimiento nacional e internacional, como lo evidencia la invitación recibida por parte de la Subsecretaría de Educación Superior (SES) de la Secretaría de Educación Pública (SEP), para participar como dictaminadores de la evaluación nacional

de integración y consolidación de Cuerpos Académicos, donde participaron 16 profesores de los seis institutos de la UAEH, que cumplieron con los requisitos de calidad establecidos para la realización de estos trabajos en las diferentes áreas del conocimiento.

- **Reubicación de recursos:** en el periodo 2005-2007 se aprobaron 44 proyectos de investigación individuales de nuevos profesores investigadores con el grado de doctor, por un monto global de \$6'460,910.00, recursos otorgados por la SEP a través del PROMEP, con la finalidad de que cuenten con apoyos para la investigación, que les permita a corto plazo el ingreso al Sistema Nacional de Investigadores o en su caso la permanencia con esta distinción. Esto demuestra la oportunidad de conocer el nivel alcanzado en los objetivos y las metas para reubicar recursos en áreas estratégicas del programa en la UAEH. En suma, los factores de la GC y la GD en la fase de la implementación del PROMEP-UAEH en su mayoría son coherentes entre sí. Pero se necesita realizar ajustes que permitan atender y solucionar cuestiones técnicas y administrativas en la operatividad del mismo.

Retomando a Franco y Queirolo (2008: 2) podemos afirmar que las ventajas y las desventajas de la GC y la GD, se pueden observar y atender porque se trata de “un Sistema de Gestión de la Calidad (que) es una herramienta administrativa que facilita el manejo sistémico de una organización, propiciando un cambio en la cultura organizacional de tal manera que se dé una orientación hacia el usuario o cliente, mediante la implementación de diferentes procesos y ligado a la mejora continua”.

El trabajo por procesos permite una planeación, un seguimiento y la evaluación del quehacer académico y, especialmente, porque el sistema es parte integrante de los procesos de las IES. Así, las *ventajas* –a consideración personal– a la hora de trabajar por procesos, son:

- Tener una visión sistémica (trabajo en equipo, organización y agilidad).
- Propicia la estandarización (se integra a los procesos de las IES).
- El seguimiento en las acciones estratégicas.
- La evaluación de los resultados alcanzados.

- La mejora continua.
- La calidad en la prestación de los servicios públicos.

Respecto a este último punto Moyado (2002: 5) señala que “la incorporación de la calidad en los servicios públicos constituye una de las etapas de consolidación de la nueva gestión pública en la perspectiva gubernamental. Por ello, este proceso pasa antes por reformas macro, gracias a las cuales es posible concentrar la atención en las demandas y asuntos públicos que incidirán en el fortalecimiento de la legitimidad de lo público”. Sin este paso previo la calidad se diluye y no trasciende los esfuerzos institucionales aislados.

Sumado a lo anterior, aún cuando suele privilegiarse el enfoque de la calidad, orientado a las cuestiones de eficiencia y optimización de recursos, es necesario considerar que con base en el análisis de otras experiencias, la calidad ofrece otras alternativas para promover la transparencia, la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público.

No olvidemos que a diferencia de las empresas del sector privado, los organismos del sector público no están sujetos (por tanto, no deben ser consideradas a la fuerza del mercado ni a la disciplina de la competencia para obligarlos a ser eficientes; la principal causa de esto son las personas, estas –en su mayoría– son renuentes a examinar su propio desempeño rigurosamente en comparación con sus pares –hablando específicamente del caso PROMEP– o conforme a algún estándar externo de desempeño. Incluso aquellas que hacen un esfuerzo sincero por evaluar su propio desempeño y buscan maneras para mejorarlo, no cuentan con la objetividad ni la perspectiva que puede proveer un evaluador externo.

Otro elemento que no se ha mencionado es el aspecto controversial que se refiere al usuario, al que se pretende dar un tratamiento de cliente. Moyado (2002:05) menciona que este “[...] ha provocado un debate que exige en principio aceptar que el tema de la calidad conduce a una nueva relación entre el aparato de la administración pública y los ciudadanos”, sin duda esto es lo más importante, más allá de la necesidad de precisiones conceptuales, sobre el sentido del quehacer de las instituciones públicas.

En el caso de la implementación del PROMEP en la UAEH hay dos tipos de usuarios principales. Uno de ellos es el beneficiario directo: los PTC. El otro es el

beneficiario indirecto: los estudiantes y sus padres, es decir, los ciudadanos que se benefician al tener una población bien formada y una fuerza laboral productiva. Si no existieran beneficios sociales o externos asociados a la educación, la producción total de enseñanza podría ser dejada en manos del sector privado. Pero el hecho de que haya varios y diversos beneficios sociales implica que el gobierno tiene que comprometerse en asegurar el financiamiento adecuado y la distribución equitativa.

En suma, dice Guzmán, siguiendo a Ibarra, que

“Las metas establecidas por Promep, afirma Ibarra Colado, apuntan más a la necesidad de cumplir una norma que a la intención de modificar sustantivamente una realidad. La orientación desmedida hacia el cumplimiento de metas numéricas por encima de las exigencias reales de rigor y

calidad, podrían estar impulsando ya el relajamiento de los programas de posgrado bajo modalidades fast track, donde lo que importa es terminar a tiempo sin importar como”. (Guzmán, 2006: 361).

Por tanto, una educación de buena calidad no surge automáticamente a partir de la buena voluntad de las IES y los profesores. Es el resultado de diseños institucionales estrictos y a menudo impopulares. Esto significa que debe existir la capacidad de hacer cumplir los objetivos, a través de incentivos que gratifiquen a los actores que los cumplan y sanciones que penalicen a quienes no lo hagan.

“Aun con todo lo negativo que pueda tener la política del PROMEP, se debe considerar que es el primer esfuerzo real que encamina e impulsa fuertemente el trabajo científico en el interior de las universidades”. (Guzmán, 2006: 10).

- Corvalán Javier, MCmeekin Robert W. 2006. *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*. Chile: Ed. Cide, Preal.
- Coyle. 1987. "Public administration and the theory of accountability". *Administration*, vol. 35, n°. 2:107-117, Dublin, Irlanda.
- Crozier. 1992. "El cambio en las organizaciones públicas". *Gestión y Política Pública*, vol. I, N1, julio-diciembre Cide, México, 93-102.
- Francisco Moyado. 2002. *Gestión pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público*. Lisboa: Presentación en Congreso Internacional del Clad.
- Guzmán Acuña, Josefina y Guzmán Acuña, Teresa de Jesús. La transformación del docente al académico. La evaluación y certificación de los académicos por el Promep [en línea]. Memorias 6° Congreso retos y expectativas de la universidad. Puebla 1, 2 y 3 de junio de 2006. <http://www.congresoretosyexpectativas.udg.mx/Framesetmemorias.htm>
- Guzmán Acuña, Teresa de Jesús. Cambio, renovación o simulación: Profesión Académica y Promep [en línea]. 6° Congreso retos y expectativas de la universidad. Puebla 1, 2 y 3 de junio de 2006. <http://www.congresoretosyexpectativas.udg.mx/Framesetmemorias.htm>.
- Ibarra, Colado, Eduardo. 2010. "Exigencias de organización y de gestión de las Universidades públicas mexicanas: de su pasado político a sus mercados presentes". Cazés, Ibarra y Porter (Coords.). *Las universidades públicas mexicanas en el año 2030: examinando presentes, imaginado futuros*. México: Uam-C-Unam-Ceich, 55-92.
- Longo. 2003. *La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública: problemas y desafíos*. Ciudad de Panamá: Presentación efectuada en Congreso CLAD.
- Miguel Diaz, Mario. 2003. *Evaluación y mejora de la actividad docente del profesorado universitario*. Educación Médica [online]. vol. 6, n°. 3:22-25. [Citado 2010-09-13].
- Programa de Mejoramiento del Profesorado. Un primer análisis de su operación en impactos en el proceso de fortalecimiento académico de las universidades públicas. [En línea]. México: Secretaría de Educación Pública, 2006, 154 p. ISBN 97033 00316. <http://promep.sep.gob.mx/documentacion.html>.
- Promep. 2006. *Manual de gestión de la calidad*. [http://promep.sep.gob.mx/filosofia\\_promep.html](http://promep.sep.gob.mx/filosofia_promep.html) [Consultado el 23 de febrero de 2007].
- Winkler, Donald R. 2006. *Fortalecer la accountability (rendición de cuentas) en la educación pública. El desafío que enfrenta Centroamérica y México en Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*. Ed. Javier Corvalán, Robert W. MCmeekin, CIDE, PREAL, Chile.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Cruz Badillo, Israel. 2011. La caja de herramientas de técnicas de gestión pública en el programa de mejoramiento del profesorado (PROMEP). <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 39 (53): 101-108.	Cruz Badillo, Israel. (2011). La caja de herramientas de técnicas de gestión pública en el programa de mejoramiento del profesorado (PROMEP). <i>Administración &amp; Desarrollo</i> , 39 (53), 101-108.	Cruz Badillo, Israel. "La caja de herramientas de técnicas de gestión pública en el programa de mejoramiento del profesorado (PROMEP)". <i>Administración &amp; Desarrollo</i> . 39.53 (2011): 101-108.

### resumen

El artículo está estructurado en tres apartados. En el primero, se muestra el papel de las doctrinas administrativas en la configuración del saber administrativo; En el segundo, se enuncian los procesos de innovación administrativa (construcción de cadenas de argumentos), y en el tercer apartado, se explicitan las formas de saber administrativo, que surgen con ocasión de la formalización e institucionalización de los argumentos administrativos.

**Palabras clave:** Doctrinas administrativas, saber administrativo, innovación administrativa, cadenas de argumentos, formalización e institucionalización.

### abstract

#### Configuring public administration knowledge: an analysis from the standpoint of doctrine in administrative argument

This article has three parts. The first deals with the role of administrative doctrine in configuring administration knowledge, the second lists administrative innovation processes (constructing chains of arguments) and the third details the forms of administration knowledge occasionally emerging from the formalisation and institutionalisation of administrative arguments.

**Key words:** administration doctrine, administration knowledge, administrative innovation, chains of argument, formalisation, institutionalisation.

### resumo

#### A estrutura do saber administrativo público. Análise desde o papel das doutrinas de argumentação administrativa

O artigo está dividido em três partes. Na primeira, mostra-se o papel das doutrinas administrativas na estrutura do saber administrativo; na segunda, enunciam-se os processos de inovação administrativa (construção de bancos de argumentos); na terceira, explicam-se as formas do saber administrativo que surgem em razão da formalização e institucionalização dos argumentos administrativos.

**Palavras-Chave:** Doutrinas Administrativas, Saber Administrativo, Inovação Administrativa, Bancos de Argumentos, Formalização e Institucionalização.

# La configuración del saber administrativo público. Un análisis desde el rol de las doctrinas en la argumentación administrativa<sup>1</sup>

EDWIN MANUEL TAPIA GÓNGORA\*

## Presentación

Existen diversas formas de saber<sup>2</sup> con las que se intervienen los asuntos que configuran las esferas de lo público (Lozano 2008), es decir, los ámbitos de lo común o de interés para una comunidad. Dentro de esa serie de conocimientos está el saber administrativo público, que es el conjunto de enunciados, de argumentos, con los que se denota una situación como problema, se prescriben cursos de acción para este, se definen poblaciones a intervenir, se fijan dispositivos organizacionales, procesales y procedimentales con los cuales se interviene el problema.

El análisis del devenir del discurso administrativo (Hood y Jackson 1997) muestra, sin embargo, que la validez de los argumentos o hipótesis sobre los que descansa no viene dando por el grado de veracidad que contengan, de la capacidad de explicar o pronosticar escenarios o de validar los argumentos mediante pruebas; siguiendo a Hood y Jackson, en este escrito se asume que el saber administrativo posee una naturaleza doctrinal, por ende,

<sup>1</sup> Este artículo se elabora en el marco del proyecto de investigación sobre configuración de formas de saber administrativo público con ocasión de la implementación de una política pública, denominado: Gestión de políticas públicas: el caso de la política hídrica nacional en el período 2006-2010”.

<sup>2</sup> El saber es considerado como lo que hace a cada uno capaz de emitir buenos enunciados denotativos y también de tipo valorativo, remite, por tanto a buenas actuaciones con respecto a varios objetos del discurso: conocer, decidir, valorar y transformar (Lyotard 1993).

\* Docente asociado de la ESAP e investigador del Grupo Organizaciones, Gestión y Políticas Públicas –REDES– Administrador Público y Magister en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos.

CORREO-E: edwin.tapia@gmail.com

Recibido: enero de 2011 / Aprobado: mayo de 2011

CORREO IMPRESO: Calle 44 No. 53-37 CAN, Bogotá, D. C., Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, Sala de Profesores.

Tapia Góngora, Edwin Manuel. 2011. La configuración del saber administrativo público. Un análisis desde el rol de las doctrinas en la argumentación administrativa. *Administración & Desarrollo* 39 (53): 109-122.

la validez de los argumentos dependen del logro del “*factor de aceptación*”; es decir, el grado en que los argumentos logran persuadir a un(os) auditorio(s) de que son la respuesta adecuada en materia de diseño organizacional o procedimental para intervenir en los problemas públicos.

Las ideas en administración o doctrinas administrativas son máximas prescripciones específicas, acerca de lo que debe hacerse en administración, —que corresponde a lo que William Dun llama “*enunciados de consejo*” en el análisis de políticas públicas—. Se identifican tres tipos de doctrinas (tipo quien, qué y cómo). Las doctrinas tipo “qué”, se refieren a la estructura o forma organizacional que se prescribe de la organización; las doctrinas tipo “quién”, son ideas referentes al perfil y criterios de manejo de la gente involucrada en el servicio público, y; Las doctrinas tipo “cómo”, tratan sobre el procedimiento a seguir (Hood y Jackson 1997, 58-59).

En este orden, en este artículo, se parte de asumir que el discurso administrativo tiene un carácter retórico: las doctrinas no son cuerpos neutros de pautas de acción, expresan valores sociales, por ende, la continuidad o rotación de ellas son expresión de los cambios en la cultura política y la rotación de las élites políticas, las cuales toman de los inventarios de doctrinas, aquellas que responden mejor a su ideología y adelantan una serie de ejercicios de argumentación, para validar socialmente sus orientaciones sobre la Administración Pública.

Dado este contexto, el siguiente documento tiene un carácter introductorio, al enunciar una manera diferente al enfoque jurídico-formalista, para pensar las teorías en Administración Pública. En efecto, en Colombia ha primado el enfoque jurídico formalista como la manera en que vía estudios constitucionales y de jurisprudencia en materia de derecho administrativo, se analiza el saber administrativo, como reglas que regulan la organización y funcionamiento de las entidades Estatales (Younes 2004); con el enfoque doctrinal, se plantea una línea de reflexión relacional sobre este tipo de saber, en tanto procesos de encadenamiento, rotación, institucionalización de argumentos prescriptivos, con lo cual se busca contribuir a resituar el debate sobre la configuración del pensamiento administrativo en el seno de los procesos económicos, culturales, sociales y políticos que ocurren en una coyuntura histórica específica.

## 1. La doctrina, unidad básica de la argumentación administrativa

Las ideas o doctrinas sobre administración, expresan argumentos relacionados con el diseño de las organizaciones, la configuración de dispositivos de intervención social (directivas de políticas, instrumentos de focalización, planes, programas, proyectos, presupuestos), el monitoreo de la acción (sistemas de indicadores), tipos de lenguajes (jergas administrativas), símbolos, metáforas, valores e intereses de grupo, con los cuales se configuran imaginarios sobre lo administrativo.

Por otra parte, una doctrina no solo son argumentos sobre asuntos técnicos, sino que involucran cuestiones políticas, relacionadas con formas de concebir la gestión de los asuntos públicos y la expresión de una serie de valores sociales y maneras de concebir las interacciones entre las burocracias estatales y la sociedad, por ende, siempre existirá una diversidad de doctrinas alternativas que están en juego y según la forma en que interactúan unas con otras, se abre la posibilidad de cambiar o redefinir las orientaciones del pensamiento administrativo.

En términos generales, las doctrinas prescriben respuestas frente a dos grandes escenarios: 1. Los problemas de diseño organizacional y procedimental de las burocracias estatales, y; 2. Los problemas relacionados con la gestión de políticas públicas.

En materia organizacional y procedimental, las doctrinas apuntan a generar enunciados que guían las estructuras y procesos de las burocracias estatales y elucidar las problemáticas de diseño y funcionamiento de las entidades con ocasión de la realización de un mandato misional o sectorial; En términos de argumentación administrativa, los libros de texto tienden a circunscribir este campo al ámbito de los estudios de caso y al anecdotario sobre experiencias exitosas (y fracasadas) de gestión y los estilos de gerencia, este es el tipo de saber aplicado en los debates sobre reforma administrativa de los aparatos del Estado.

En términos de gestión de políticas, las doctrinas administrativas no se circunscriben el ámbito organizacional, lo trascienden, pues, su orientación es generar argumentos que permitan la estructuración de redes o campos organizacionales para la gestión de un programa o proyecto, lo cual implica el diseño de instrumentos de intervención social como: tecnologías de focalización para la construcción de



poblaciones, sistemas de seguimiento y evaluación; así como la producción de directivas de políticas<sup>3</sup>, planes, programas, proyectos y formas presupuestales, es decir, en la gestión de políticas se genera todo un universo de argumentos administrativos particulares, que por lo general tiende a ser subsumido en la argumentación sobre implementación de políticas, pero que va más allá de ese momento.

En resumen, la argumentación administrativa tiene un carácter doctrinal, es decir, la validez de los enunciados viene dado por el grado de persuasión que logran los argumentos frente a una diversidad de auditorios como: clase política, organismos estatales de planeación económica y social, docentes/investigadores sobre el fenómeno administrativo público, agencias de desarrollo internacional e industria editorial universitaria, entre otros.

Este hecho, conlleva que en la construcción del saber administrativo público se apliquen una serie de herramientas retóricas con miras a lograr la sintonía de las doctrinas expuestas con el marco de valores dominantes del(os) auditorio(s), para así obtener “el factor de aceptación”. Sin embargo, los procesos de argumentación no implican la producción de nuevas doctrinas, sino un proceso de rotación en los encadenamientos de los problemas, soluciones, justificaciones y metáforas, procesos mediante los que se genera la actualización de la manera de enunciar los asuntos administrativos a la forma de decir las cosas en una coyuntura histórica dada, por lo que la producción de saber administrativo no tiene una tendencia lineal ni siquiera cíclica sino que responde más a un reciclaje de doctrinas, “*Vinos viejos en odres nuevos*” se dice, según los cambios en el marco de valores y el sentido común.

Las doctrinas se configuran por el encadenamiento de cuatro tipos de argumentos: 1. Argumentos que fijan el problema o situación a intervenir; 2. Argumentos que establecen el conjunto de soluciones

<sup>3</sup> Las directivas de política se entenderán aquí como los “mandatos que permiten orientar las acciones gubernamentales del funcionariado Estatal y de los grupos sociales que resultan afectados por el hacer u omitir del Estado, consignados en los mencionados mandatos. Las directrices de política son decisiones que se estabilizan en dispositivos de diferente naturaleza, algunos de ellos son normas jurídicas, marco, planes y programas estatales indicativos, directivas, entre otros: Las directrices de política pueden expresarse en términos de lineamientos, principios reguladores de objetivos, entre otros; su estabilización implica que con ellos se cierran en buena medida, los debates y negociaciones orientados a caracterizar el problema socialmente relevante y el diseño mismo de directrices” (Lozano 2007, 112-113).

o curso de acción para dar cuenta del problema; 3. Argumentos que proveen razones o justificaciones con los cuales se busca explicar la pertinencia de la solución propuesta y; 4. Argumentos metafóricos, es decir, enunciados con los cuales se busca simplificar la realidad administrativa, con miras a hacerla asequible a un conjunto amplio de públicos y así lograr la persuasión o aceptación.

En este orden, para entender los procesos de configuración de las doctrinas administrativas resulta clave entender las dinámicas de encadenamiento de argumentos que la integran, proceso que se denominará aquí como innovación administrativa.

## 2. Dinámicas de innovación administrativa

La unión entre cadenas de argumentos con el fin de constituir una doctrina administrativa, proceso también denominado como innovación, se produce como resultado de tres procesos de concatenación de argumentos: 1. La articulación entre un problema y una solución; 2. La articulación de un conjunto de justificaciones (valores) administrativos y; 3. La selección de una(s) metáfora(s). A continuación se presenta en detalle cada proceso, que juntos integran la dinámica, el movimiento, de innovación en administración pública.

### 2.1 Articulación entre problemas y soluciones

Los problemas o situaciones a intervenir en Administración Pública no son hechos naturales, situaciones objetivas que son iguales para todos, ellos son constructos sociales, son la expresión de enfoques teóricos e incluso de ideologías y equilibrios entre fuerzas políticas. Por ejemplo, la definición del contenido del desempleo como problema de política no es lo mismo para un gobierno de corte socialdemócrata a uno neoliberal y por ende, el conjunto de soluciones que cada uno mirará para dar cuenta de él será diferente. En este orden, la definición del problema a intervenir es desde un comienzo un campo de controversia, de pugna entre ideologías e intereses que se zanjan mediante argumentos que implican salidas diferentes.

La articulación entre los problemas y las soluciones no ocurre de manera automática, gracias a un racionamiento de tipo económico que con base en el principio de costo- beneficio, establece la selección de los enunciados que responden de manera óptima a

un tipo de problema. Como muestran Olsen y March (1989), los procesos de articulación entre problemas y soluciones operan más por razonamientos de pertinencia lógica (botes de basura) que por efecto de un cálculo entre costos y beneficios para escoger la más eficiente.

La lógica de la pertinencia consiste en la búsqueda de la coherencia entre las variables a partir de una serie de reglas de enunciación que fijan una instancia de debate, lo cual explicaría ¿por qué, series de argumentos aparentemente ineficientes desde la perspectiva económica, perduran en el pensamiento administrativo?, ¡a pesar, de que la coyuntura que habilitó su emergencia haya desaparecido!

En este subproceso se identifican como resultados:

1. La adopción y rechazo de ciertas doctrinas a considerar, y;
2. La fijación de una agenda de problemas “administrativos” a resolver, lo cual implica el rechazo y regreso de otros a la corriente de problemas.

## 2.2 Articulación de valores e ideas administrativas

Las ideas o doctrinas sobre Administración al plantear un curso de acción, implican un juicio sobre una situación. En este orden, para lograr la aceptación de esta visión de la realidad es necesario esgrimir una serie de argumentos que explican la pertinencia o validez de lo que se argumenta.

Pero la persuasión no solo se logra a partir de la fuerza lógica que expresan los argumentos, sino también porque estos logran expresar o sintonizarse con los valores sociales dominantes en un momento histórico. Por ende, cada idea Administrativa se soporta en un conjunto de valores que enuncian preferencias, intereses y concepciones políticas sobre el rol de la Administración Pública, que esgrimen los polemistas o actores que intervienen en las dinámicas de innovación o encadenamiento de cuerpos de argumentos.

Hood y Jackson (58-60), identifican tres tipos de justificaciones o valores administrativos sobre los que se soportan las doctrinas administrativas:

1. Las justificaciones tipo “sigma”, se refieren a valores que privilegian la asignación eficiente de recursos para las tareas;

2. Las justificaciones tipo “teta”, tratan sobre los valores relacionados con la justicia, la neutralidad y la responsabilidad, que debe orientar la acción administrativa, y;

3. Las justificaciones tipo “lambda”, que promueven valores como la adaptación, el aprendizaje y la resistencia.

Cada cadena de argumentos expresa, entonces, una escala y combinación de valores a realizar mediante una doctrina administrativa, por lo que también reflejan la correlación de fuerzas de actores involucrados en las discusiones administrativas. Las justificaciones articuladas a una doctrina pueden ser diversas, pero valorativamente no pueden ser contrarias, pues la contradicción de valores que sustenta una doctrina crearía una paradoja que las eliminaría automáticamente en el debate como criterios de acción, dada la lógica de pertinencia que guían estos procesos.

Olsen y March establecen que... “*ante el conflicto y la ambigüedad, se aplica una lógica de la apropiación ... adecuar una regla a una situación es un ejercicio más análogo al razonamiento legal que al económico, aun aceptando las ofuscaciones modernas en cuanto la diferencia ... Al establecer la pertinencia, las reglas y las situaciones quedan vinculadas por criterios de similitud o diferencia y mediante el razonamiento por analogía y metáfora. El proceso se halla muy influido por el lenguaje y por los modos en que los participantes son capaces de expresarse acerca de una situación tan similar o distinta de otra; la asignación de las situaciones a las reglas se hace al mismo tiempo que éstas cambian. Aunque el proceso ciertamente se vea afectado por consideraciones sobre las consecuencias de la acción, está organizado por diferentes principios de acción, por cierta lógica de la pertinencia y por una comparación de casos, en términos de similitudes y diferencias. El proceso conserva la consistencia en la acción, primordialmente mediante la creación de tipologías de similitud, antes que por la derivación de la acción a partir de intereses o necesidades estables*” (1989, 72-73).

Este supuesto, lleva a considerar que los tipos de doctrinas (qué, quién y cómo) y los tipos de justificaciones (sigma, teta y lambda) se articulan según el grado de coherencia entre estas y las afinidades con el marco de valores de los gobiernos y grupos de interés que intervienen en los debates de configuración de formas organizacionales y procedimentales. Sin embargo, aun es necesario

un elemento más para lograr construir la ecuación que permite la aceptación de la doctrina, a saber: las metáforas.

### 2.3 Selección de metáforas estructurales y reconstrucción de sentido

La fuerza de una serie de argumentos para crear una nueva forma de pensar lo administrativo, no sólo dependen de la persuasión que se logre con ciertas justificaciones sino que en esto también juegan un rol significativo las metáforas que se usen para reconfigurar la realidad administrativa, expresado en el grado en que logren desbloquear (argumentalmente) las situaciones sin resolución que emergen de la aplicación de las doctrinas vigentes y transformarlas en condiciones, es decir, en situaciones susceptibles de resolución con la serie de argumentación alternativa que se está proponiendo.

En este orden, la construcción de series de argumentos no sólo se juega en el escenario de la articulación de problemas, soluciones y valores, sino también en la elección estratégica de un conjunto de metáforas que permitan poner en cuestión las series dominantes y simplificar el diagnóstico de las situaciones,

permitiendo fijar nuevos sentidos y rumbos sobre lo administrativo.

La selección de las metáforas para una doctrina no sólo tienen que ver con su capacidad para crear nuevas realidades, tienen que ver, según Jackson y Hood, con la capacidad de definir metáforas que aprovechen los modos de pensamiento compartidos por los públicos a persuadir con la serie en cuestión, para lo cual, un criterio de selección de metáforas es el grado en que logran hacer alusión a figuras retóricas que remiten a la razón y la naturaleza como son la cabeza y las manos, el sol y los planetas, el padre y el hijo, el macho y la hembra, etc. ...“*los argumentos triunfadores en los debates administrativos, sobre lo que se debe hacer, tenderán a ser los que se basen en la metáfora y en la ficción ... La metáfora simplifica, mientras que la ficción persuade ... el uso de la ficción añade más sentido persuasivo del que podría lograrse si el argumento o la regla relevantes se presentaran sin el adorno de la ficción. En efecto, mientras más audaz es la ficción, más capaz parece de captar la atención y de desarrollar su propio impulso intelectual*” (Hood y Jackson 1997, 262-263). El cuadro 1. Resume los tres procesos o corrientes que convergen en la configuración de una doctrina administrativa.

**Cuadro 1. Estructura y dinámica de configuración de una doctrina administrativa**

Estructura argumental en interacción	Dinámicas	Resultados	Instancias de debate y estabilización
Corriente de problemas y Corriente de ideas.	Articulación entre problemas y doctrinas: definición de programas de acción.	Actualización del sentido de las doctrinas administrativas.	Universidades. Centros de pensamiento. Comunidades de investigadores. Asociaciones de profesionales. Industria editorial.
Corriente de justificaciones y corriente de ideas.	Articulación entre justificaciones (valores administrativos a realizar) con doctrinas.	Metáforas estructurales. Jerarquía de valores administrativos a satisfacer con el programa de acción.	
Corriente de metáforas y actualización de sentido.	Construcción de un nuevo sentido de la situación.	Construcción de llave de persuasión (problema-doctrina-justificación).	

Fuente: elaboración propia a partir de los argumentos enunciados por Barzelay (1998), Hood y Jackson (1997) y Olsen y March (1997).

En resumen, el encadenamiento entre argumentos implica un reacomodamiento de enunciados, pero esto no ocurre de forma aleatoria, pues, los tres procesos suceden en un conjunto de instancias ubicadas dentro de un marco específico de organizaciones y la interacción ocurre a manera de los procesos de toma de decisiones bajo modelos de botes de basura: existen una serie de rutinas que versan sobre: el (o los) procedimiento(s) que orientan la articulación entre variables, los tiempos en que

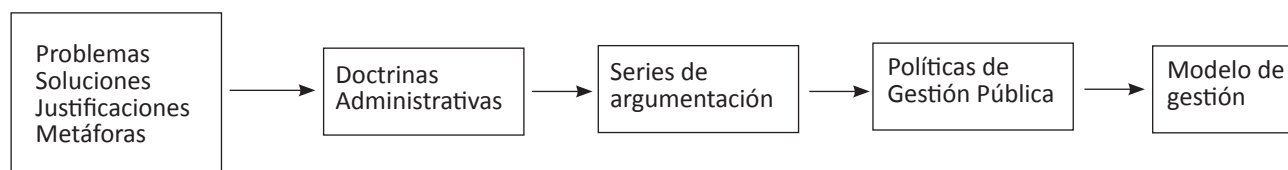
ocurren, los criterios de acceso a las instancias por parte de los actores, las formas de argumentación que admiten, los asuntos que se pueden abordar y el grado de cierre o apertura de las interacciones entre variables que admite la instancia<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Este enfoque de las instancias se asimila a la lógica de toma de decisiones que describen Olsen y March, bajo el denominado modelo de botes de basura, en este, la articulación de problemas y soluciones ocurre en el marco de dos instancias o estructuras: de acceso y de decisión. Olsen y March, 331.

Para el caso específico de la estructuración de una doctrina administrativa, en el cuadro 1 se identifican las siguientes instancias: universidades, centros de pensamiento en general, las comunidades discursivas de investigadores y profesionales en administración, así como la industria editorial, la cual sirve de caja de resonancia de los debates universitarios y de las redes de investigadores y profesionales<sup>5</sup>.

A partir de la doctrina administrativa se construye el edificio teórico sobre el que se apoyan las demás formas de saber administrativo. El gráfico 1. Ilustra la secuencia de formas de saber en administración que adoptan los argumentos:

**Gráfico 1. Secuencia de configuración del saber administrativo público**



**Fuente:** elaboración propia a partir de los argumentos enunciados por Barzelay (1998), Hood y Jackson (1997) y Olsen y March (1997).

Desde este marco, se identifican las siguientes estructuras argumentales o formas de saber administrativo: 1. Doctrina administrativa (agregación de argumentos que fijan problemas, soluciones, justificaciones y metáforas); 2. Serie de argumentación (agregación de doctrinas); 3. Políticas de gestión pública (agregación de series de argumentación) y; 4. Modelos de gestión (agregación de todos los anteriores argumentos).

En este contexto, el siguiente apartado enuncia las dinámicas que llevan a la configuración de cada una de estas formas de saber administrativo mediante los procesos de formalización e institucionalización.

### 3. Dinámicas de formalización e institucionalización del saber administrativo público

Luego de que, mediante los procesos de innovación, se constituye una doctrina administrativa, estas aún no son cursos de acción obligatoria para las administraciones públicas. Sin embargo, para que ese conjunto de argumentos devenguen en formas organizacionales, en procesos y procedimiento, en

campos de reglas o políticas de gestión pública<sup>6</sup>, es necesaria toda una serie de procesos de formalización-institucionalización de estos argumentos para que se conviertan de prescripciones de acción a reglas o rutinas que orientan la acción de las administraciones públicas.

La formalización-institucionalización de doctrinas administrativas implican una serie de procesos, en cada uno de estos, ocurren procesos de inclusión-exclusión de argumentos que generan formas de saber particulares, según el objetivo de estos procesos sea el diseño de una entidad o de un proceso orientado a dar vida a una política pública. Sin embargo, debe hacerse la salvedad que la formalización-institucionalización del saber administrativo no es un proceso lineal de agregación de argumentos y muchas doctrinas y series administrativas pueden ser desechadas cuando pasan de un proceso a otro y otras ni siquiera ingresan a las corrientes de cambio.

En este contexto, a continuación se presentan las dinámicas de configuración de las formas de saber administrativo que se generan bajo las dinámicas de formalización-institucionalización de las doctrinas administrativas.

<sup>5</sup> Dado el carácter introductorio de este ensayo, acá se realiza sólo una enunciación de las características generales de las instancias en que ocurren las dinámicas de innovación, formalización e institucionalización del saber administrativo.

<sup>6</sup> Las políticas de gestión pública son uno de los niveles más acabados de formalización de las doctrinas administrativas. Con ocasión de la agregación de ellas, conforman un campo de reglas a partir de los cuales se diseñan las funciones, estructura y procesos que configuran las organizaciones (Barzelay 2003).

### 3.1. La formalización de las series de argumentación

Una doctrina administrativa lleva implícito un programa de acción, el cual sólo puede hacerse realidad cuando deviene en un criterio que orienta la acción de algún segmento de una organización o la gestión de una directiva de política. Cuando la

doctrina se formaliza deja de ser un punto de vista sobre algún aspecto de las administraciones públicas y toma fuerza vinculante como prescripción para la acción en un contexto organizacional específico.

El cuadro 2, resume las dinámicas de formalización que presentan los argumentos administrativos:

**Cuadro 2. Estructura y dinámicas de formalización**

Variable en interacción	Dinámicas	Resultados	Instancias de estabilización
Doctrinas administrativas.	Transcripción de las doctrinas administrativas.	Series administrativas.	1. Universidades-centros de pensamiento. 2. Organizaciones estatales, privadas y supraestatales de consultores y asesoría en administración pública y organismos multilaterales financieros y de cooperación para el desarrollo. 3. Agencias o Unidades administrativas encargadas de la formulación de reglas operativas y funcionales.
Series administrativas.	Agregación-exclusión de series administrativas.	Políticas de gestión pública.	

Fuente: elaboración propia a partir de los argumentos enunciados por Barzelay (1998), Hood y Jackson; (1997) y Olsen y March (1997).

Siguiendo al cuadro 2, la formalización implica dos dinámicas interdependientes: transcripción y agregación-exclusión de campos de reglas.

#### *Transcripción de las doctrinas administrativas*

Consiste en un proceso de actualización del sentido de los argumentos administrativos luego de que se configura la primera cadena de argumentos (problema-solución-justificación(es)-metáfora(s)). En este momento, las doctrinas cambian la forma de enunciación, se deja de lado el estilo tipo recomendación de acción y se adopta una forma imperativa, pues la doctrina administrativa deviene en un mandato a seguir para un ámbito organizacional específico, denominado serie de administración, que es una segunda forma del saber administrativo.

La transcripción implica romper el encadenamiento de la doctrina en dos partes: la cadena problema-doctrina y la cadena justificación-metáfora. La primera cadena, constituye el eje de la regla de administración: el problema se convierte en el asunto del que trata la regla y la doctrina se convierte en el mandato a seguir en relación con ese asunto. En lo que respecta a la segunda cadena de enunciados, estos se integran dentro del campo de razones que se esgrimen para justificar la adopción de determinada regla durante los procesos de institucionalización.

Las series de administración abordan diversidad de asuntos como: diseños organizacionales, procedimientos de operación, reglas sobre auditoría, reglas sobre manejo de personal, reglas sobre presupuesto, reglas sobre medición del desempeño, entre otras. Y se encuentran en libros de texto sobre materias de administración, informes diagnósticos para reformas administrativas, cartillas guía, entre otras.

#### *Agregación-exclusión de series administrativas*

Las series tienen un asunto o problema del que dan cuenta, las cuales mediante una labor de agregación por similitud, acaecido en las instancias de estabilización, llevan a que esta sea ubicada en un ámbito específico de objetos que guardan una relación, esta ordenación según el asunto, permite que se configuren campos de políticas.

Los campos de políticas públicas son entonces, la tercera forma de saber administrativo que surge de procesos de actualización del sentido de los argumentos y surgen por la aplicación del principio de división del trabajo en las organizaciones, lo cual lleva a que estas se entiendan como campos de reglas relativamente articulados, denominados aquí como políticas de gestión pública.

Dado que la formalización es un proceso puente, entre las dinámicas de configuración de doctrinas

administrativas y su institucionalización bajo una reforma administrativa o la puesta en operación de una política pública, los análisis sobre las dinámicas de formalización tienden a no ser visibles, pues, el lente se concentra en la discusión-adopción de ciertas políticas de gestión, pero nunca se indaga ¿cómo llegaron a los foros e instancias donde circulan? En este orden, los procesos de formalización son todavía un área que requiere un mayor grado de exploración empírica y bibliográfica.

Sin embargo, para que los argumentos formalizados devengan en parámetros operativos es necesaria su adopción más allá de los libros de texto e informes diagnósticos, se requiere su institucionalización.

### 3.2. Dinámicas de institucionalización

La institucionalización consiste en la adopción de los argumentos administrativos como criterios que estructuran el diseño y funcionamiento de las administraciones públicas y los procesos que materializan una política pública. En este orden, se distinguen dos procesos de institucionalización de los argumentos: 1. La adopción de las políticas de gestión y; 2. La adopción de modelos de gestión.

#### 3.2.1. Políticas de gestión pública

Cuando se produce la codificación de las series de argumentación en un conjunto de reglas o rutinas y en la agregación de estas, en campos de reglas, denominadas aquí como políticas de gestión pública, estas últimas devienen en parámetros obligatorios para el diseño-funcionamiento de organizaciones o la gestión de una política pública.

Una política de gestión, consiste en un conjunto de reglas sobre un asunto o problema del que dan cuenta mediante una labor de agregación por similitud, acaecido en las instancias de estabilización, llevan a que esta sea ubicada en un ámbito específico de objetos que guardan relaciones de correlación, jerarquización, complementariedad. Esta ordenación, según el asunto permite que se configuren los campos de políticas de gestión pública.

Barzelay distingue cinco campos de políticas: 1. Planeamiento de gastos y gestión financiera, 2. Función pública y relaciones laborales; 3. Contratación; 4. Organización y métodos y; 5. Auditoría y evaluación. Alrededor de estos campos de reglas se estructuran

las organizaciones y se desarrollan los procesos de implementación de políticas públicas. En cierta medida una organización puede ser entendida como campos de reglas, mediante estas, los individuos orientan su accionar y fijan las expectativas de comportamiento de los otros, lo que permite la coordinación de la acción interna hacia las otras organizaciones con las que interactúa.

De manera material las políticas de gestión se expresan en manuales de procesos y procedimientos de contratación, de presupuesto, de personal, reglamentos, entre otros.

En la medida en que ciertas políticas de gestión se propagan por otras organizaciones, mediante el rol difusor de la industria editorial universitaria, los premios a los casos exitosos en gestión y los organismos multilaterales, entre otros, pueden agregarse y devenir en una cuarta forma de saber administrativo los modelos de gestión.

#### 3.2.2. Institucionalización de modelos de gestión

Los modelos de gestión son las formas más acabadas del saber administrativo, siguiendo a Barzelay, un modelo de gestión consta de dos niveles de análisis: macro y micro; es en la modificación o no de las variables que integran estos niveles, que se entienden los avances o limitaciones de los procesos de reforma administrativa (recambio de doctrinas) en las administraciones públicas.

El cuadro 3 muestra la estructura de un modelo de gestión en administración pública.

**Cuadro 3. Estructura de un modelo de gestión**

Variable/nivel	Macro	Micro
Argumentos Administrativos.	1. "Visión de la reforma": Creencias, valores administrativos a realizar y metáforas estructurales. 2. Series de argumentación.	Políticas de gestión pública.

Fuente: elaboración propia a partir de los argumentos enunciados por Barzelay (1998), Jackson y Hood (1997).

Las organizaciones pueden entenderse como campos de reglas o políticas (Olsen y March 1997, 73) en que convergen todo tipo de argumentos administrativos (declarativos, persuasivos, imperativos, metafóricos, etc.), por ende, los procesos de institucionalización de nuevas rutinas se ven enfrentados a una lógica inercial que es contraria al cambio en las reglas, dado que, las

organizaciones buscan eliminar al máximo las situaciones de incertidumbre, por ende, la institucionalización juega con una lógica de modificación selectiva de

las reglas. El cuadro 4, muestra la estructura y dinámicas de institucionalización.

**Cuadro 4. Estructura y dinámicas de la corriente de ideas institucionalizadas**

Estructura argumental en interacción	Dinámicas (subprocesos)	Resultados	Instancias de debate y adopción del cambio
1. Series de argumentación.	Cambio incremental.	1. Sustitución de series administrativas. 2. Sustitución de reglas en un campo de políticas. 3. Emergencia de un nuevo campo de reglas.	Congreso Gobierno Entidades de planeación económica y de la función pública. Niveles ejecutivos de la burocracia.
2. modelos de gestión (Paradigmas en Barzelay).	Isomorfismo	1. Ampliación de la aplicación de las reglas a otros campos organizacionales.	Tribunales cambio mediante sentencias. Comisiones de reforma
	Recambio de modelos.	1. Visión de la reforma. 2. Reforma organizacional. 3. Cambio de reglas. 4. Reforma administrativa a gran escala.	Foros medios de comunicación, reuniones académicas, entre otros.

Fuente: elaboración propia a partir de los argumentos enunciados por Olsen y March (1997), Barzelay (1998).

En resumen, la institucionalización de un modelo de gestión se juegan en los escenarios de dos dinámicas: El cambio incremental y la sustitución de modelos de gestión. A continuación se presenta en detalle cada uno de estos procesos.

#### *El cambio incremental*

Consiste en la sustitución de ciertas reglas de administración con las cuales se estructura el funcionamiento de una organización. Los cambios incrementales son paulatinos y parciales, no cubren el universo de reglas que estructuran una organización.

Ocurre cuando, dadas cierta coyunturas, se logra romper la resistencia al cambio de ciertas rutinas, en ese momento un conjunto de ideas logra destrabar esta inercia institucional y pretende la traducción de situaciones sin resolución aparente (condiciones) en situaciones susceptibles de solucionar (problemas), lo cual abre el camino para la sustitución de una(s) serie(s) administrativa(s) o de una(s) regla(s) de administración por otra(s).

Sin embargo, estas transiciones no solo son un asunto retórico o de persuasión de unos funcionarios y políticos, tiene que ver con cambios en los equilibrios entre fuerzas políticas, el entorno económico y que los asuntos a resolver con el recambio de argumentos administrativos permanezcan dentro de la agenda del Gobierno, es decir que llame la atención organizacional.

En la interacción de estos elementos ambientales se juega la viabilidad o límites para lograr la rotación de argumentos. Al respecto, Olsen y March, plantean que los intentos de reforma administrativa a gran escala, tienen más la función de poner a discusión una serie de medidas que progresivamente pueden llegar a ser incorporadas, como criterios de acción, más que la búsqueda de un cambio radical en la Administración Pública, de ahí que el recambio de paradigmas es un caso límite y tiende a presentarse más modificaciones de unas series por otras, es decir un cambio de tipo incremental.

*...“El cambio institucional rara vez satisface las intenciones previas de quienes lo emprenden. El cambio no puede controlarse con precisión de manera alguna ... Entender la transformación de las instituciones políticas requiere reconocer que con frecuencia se presentan intenciones múltiples y no necesariamente congruentes, que las intenciones a menudo son ambiguas y que forman parte de un sistema de valores, metas y actitudes que sitúa la intención en una estructura correspondiente a otras creencias y aspiraciones, y que esta estructura de valores e intenciones se conforma, interpreta y crea en el transcurso del cambio de la institución ...*

*Al parecer, las exigencias de persistencia y de carácter difuso sugieren que la intención debe ser estable e incisiva, y no cambiante, a fin de afectar el proceso de cambio de manera consistente ... las disparidades en las velocidades de cambio de las distintas partes de una estructura de preferencias o intenciones aportan*

*elementos de estabilidad al cambio institucional y las presiones para el cambio. Los actores políticos descubren y construyen sus intenciones mediante el proceso de actuar con base en ellas, pero estos procesos de descubrimiento y construcción se dan en el contexto de creencias más generales que van cambiando a un ritmo más lento. De tal suerte, las intenciones son simultáneamente persistentes y cambiantes, así como incisivas e idiosincrásicas. Las intenciones cambian durante el proceso de cambio, pero no de manera caprichosa. Estas se desarrollan, y la vinculación entre las intenciones de ayer y las de mañana dan coherencia al proceso, incluso ante un recorrido sustancial de largo plazo” (Dimaggio y Powell 1999).*

Teniendo en cuenta la naturaleza incremental del cambio organizacional, se observa la existencia de seis modelos de cambio en las series de administración y políticas de gestión pública:

#### 1. Evolución

Las reglas cambian mediante un proceso de... *“variación y selección: Los deberes, obligación y funciones igualan una serie de reglas a una situación por medio de criterios de pertinencia. Los deberes, obligaciones, funciones, reglas y criterios evolucionan a través de la experimentación, la competencia y la supervivencia. Aquellos a los que se apegan las instituciones sobrevivientes, crecen y se multiplican hasta llegar a dominar el acervo de procedimientos.*

#### 2. Solución de problemas

Consiste en... *“escoger entre las alternativas, valiéndose de alguna regla decisoria que compare estas en función de las consecuencias que se espera obtener por las metas anteriores. En condiciones de riesgo, se trata de un modelo de elección intencionalmente racional, conocido tanto en la teoría de las decisiones estadísticas como en aquellas de las microeconómicas y conductuales de la elección”.*

#### 3. Aprendizaje experimental

*“El proceso subyacente es aquel en que una institución (organización) por tanteo mantiene reglas que han tenido éxito en el pasado y abandona otras que no lo tuvieron. Se trata de un modelo de aprendizaje por tanteo”.*

#### 4. Conflicto

*“El proceso subyacente es de confrontación, convenio, coalición, y sus resultados dependen de las preferencias iniciales de los actores, considerados por su poder: Los*

*cambios derivan de los cambios en la movilización de participantes o en los recursos que estos controlan, se trata de un modelo de convenio y negociación”.*

#### 5. Contagio

*“El proceso subyacente es aquel en que las variaciones de contacto y atractivo de los comportamientos o las creencias que se imitan, afectan la velocidad y el patrón de difusión. Se trata de un modelo tomado de estudios epidemiológicos”.*

#### 6. Renovación

*“En las instituciones, la renovación introduce nuevos miembros con diferentes actitudes, habilidades o metas. El proceso subyacente es aquel en que las condiciones en la institución (esto es, el crecimiento, decadencia, necesidades cambiantes de habilidades) o las estrategias deliberadas (esto es, cooptación, irrupción de los competidores) afectan la acción mediante el cambio en la mezcla de participantes. Se trata de un modelo de regeneración” (Olsen y March 1997, 127-128).*

#### *El cambio del modelo de gestión*

Cuando un conjunto de series de argumentación logran cierto margen de coherencia, configuran un modelo de gestión o administración, pero esto no es un proceso fácil y rápido, pues implica la ejecución de un importante caudal de recursos organizacionales con el fin de lograr interrelacionar en un cúmulo significativo, un conjunto de variables de la corriente de innovación. Este hecho hace que no sean muchos los nuevos modelos en administración y prevalezca más la actualización de las doctrinas y el cambio parcial de series de argumentación a partir de procesos de isomorfismo institucional.

#### *El cambio a partir de procesos de isomorfismo institucional*

El isomorfismo es un tipo de proceso de homogeneización, que consiste en que un conjunto de series de argumentación y reglas de organización que regulan un campo organizacional específico, son adoptadas, “importadas” a campos similares de otra organización, con lo cual paulatinamente se elimina la diversidad de reglas organizacionales.

El isomorfismo, es una tendencia que lleva a ... un proceso limitador que obliga a una unidad organizacional en una población a parecerse a otras



*unidades que enfrentan las mismas condiciones ambientales. En el nivel de la población, ese enfoque sugiere que las características organizacionales se modifican en dirección a una creciente compatibilidad con las características ambientales”* (Olsen y March 1997, 118). Lo anterior implica que, los procesos de adopción dependen de la intensidad de la interacción entre las organizaciones que conforman un campo y en la relación entre campos, según el grado de comunicación entre estos, habrá mayor o menor transferencia de series de argumentación administrativa.

En este orden, los análisis que muestran los procesos de adopción de series de argumentación del mundo privado, principalmente el mercantil al estatal, omiten el hecho de que el grado de asimilación de las series administrativas y rutinas operativas dependen de factores como:

La compatibilidad de los medios ambientes en que operan las organizaciones, lo cual habilita la utilidad de las series de argumentos de un contexto a otro, disminuyendo los procesos de traducción de las reglas para ajustarlas al lenguaje de la organización receptora, y los tipos de relacionamiento o comunicación entre el campo exportador y el importador, de manera que se puedan compartir experiencias en la puesta en marcha de estas. En este último caso, instancias como las asociaciones profesionales, el reclutamiento de personal de un campo a otro y el grado en que se puede imponer el conjunto de reglas de un campo sobre otro (ya sea por relación de sujeción política, trato comercial o sujeción financiera), son las variables clave para entender el grado de asimilación o resistencia al isomorfismo institucional.

En resumen, dado que los modelos de gestión son una compleja articulación de una diversidad de formas de saber administrativo (doctrinas, justificaciones, metáforas, reglas, diseños organizacionales, entre otros), que se construyen a los largo de una intrincada red de instancias y contactos entre actores del mundo de la academia, la práctica profesional, las editoriales y la política, el recambio implica una dispendiosa tarea en dos frentes: el de ideas y el de prácticas operativas.

El primero, adelanta una labor pedagógica, con miras a modificar un marco de creencias y series de argumentación construida durante décadas; el segundo, tiene que ver con una labor de sustitución de reglas específicas, la cual da definición de modelos

de organización y rutinas de operación, al aplicar algunos de los seis modelos de cambio planteados, lo cual implica tiempo y recursos, factores escasos en los gobiernos, los cuales se mueven en la órbita del plazo que da su mandato, el cual es insuficiente para estabilizar cambios sostenibles, es decir, que afecten el plano macro de los modelos de gestión.

Esta complejidad de variables a abordar implica que solo mediante labores de mediano plazo puede irse perfilando nuevas doctrinas administrativas y esquemas de gestión de lo público. Esta situación permite entrever que los llamados cambios de paradigma, que relata Barzelay con ocasión de la irrupción de las doctrinas de la Nueva Gestión Pública, son sólo ajustes parciales centrados sólo en el cambio de rutinas en campos particulares, como: gestión financiera, carrera administrativa, división del trabajo entre organizaciones y medición de resultados, entre otros.

## Conclusiones

El saber administrativo es todo aquel conjunto de conocimientos con los cuales se busca orientar o manejar el comportamiento de los individuos en un sentido determinado, por ejemplo, reducir, a un umbral definido como tolerable socialmente el número de eventos de violación a las leyes penales, o que se paguen los impuestos, que se acepte la legitimidad de los mandatos de las autoridades, etc.

En este sentido, hay una diversidad de saberes que permiten la administración de los individuos, por ejemplo, como lo muestra Foucault, el saber médico e incluso la arquitectura, fungen como medios con los cuales dirige o gobierna a los individuos. En este orden, los saberes administrativos son tecnologías políticas, no son cuerpos neutros de argumentos, cuyo diseño e implementación responde a maneras de intervención de grupalidades de individuos (poblaciones).

Dada la amplitud de saberes administrativos, se optó por el abordaje de la cadena de argumentos relacionados con el diseño y funcionamiento de las burocracias estatales, lugar privilegiado desde el que se produce el gobierno de las poblaciones en la era moderna. Este punto, lleva a que se dejara de lado el estudio de otras formas de saber administrativo, como aquel que emerge de la gestión de una política pública, que si bien son importantes para el análisis del manejo de poblaciones, su abordaje sobrepasa

los alcances de este estudio; sin embargo, son un campo de estudio en materia de administración de poblaciones aún no suficientemente explorado y que requiere plantear estudios empíricos sobre sus procesos de configuración, dado que no están articulados a la reflexión estatal, por ejemplo, el saber que usan actores no estatales como las empresas privadas para la prestación de servicios públicos domiciliarios o las formas organizativas ancestrales de las comunidades indígenas, entre otras.

El estudio del proceso de configuración de las formas de saber administrativo articuladas a la reflexión organizacional, tradicionalmente se ha concentrado en los momentos de cambio institucional, de reforma de las burocracias del Estado. En estas coyunturas, la permanencia de ciertas rutinas y hábitos de pensamiento tienden a verse como lastres de viejos modelos que están enquistados en la mentalidad de los funcionarios. Sin embargo, este enfoque tiende a invisibilizar los procesos de construcción de doctrinas que se generan al margen de las situaciones de reforma administrativa.

En este orden, para evadir ese sesgo se optó por retomar el enfoque doctrinal del pensamiento administrativo, el cual permite hacer visible formas de saber, que el enfoque centrado en los debates de diseño y desempeño de las entidades no logran hacer visible, como las series de argumentación o las políticas de gestión pública, que son reglas a partir de las cuales funcionan las entidades en los planos de la contratación, manejo de personal, dirección, presupuesto y control.

Las doctrinas administrativas son constructos configurados por la confluencia de una serie de argumentos que prescriben pautas que orientan el diseño-funcionamiento organizacional. En consecuencia, se identificaron cuatro tipos de argumentos administrativos: de problema, solución (la prescripción de acción), justificación y metafóricos.

En este orden, se abordaron tres procesos de configuración de esas series de argumentos: innovación, formalización e institucionalización, como momentos en los que se fijan, estabilizan y devienen los argumentos en reglas operativas al interior de las burocracias estatales y en teorías (doctrinas) en la ortodoxia académica universitaria en Administración Pública así como las “recetas” de reforma estatal que impulsan las agencias de desarrollo internacional y firmas de consultoría.

En cuanto a la particularidad de cada dinámica de configuración de las formas de saber analizadas, se tiene que:

1. En la corriente de innovación, se desarrollan dinámicas que buscan la agregación-exclusión de ideas administrativas, valores, problemas y metáforas, para conformar series de argumentos, así como el componente general de los modelos de gestión. En este ámbito, prevalece la lógica de la pertenencia, la especulación y debate deliberativo propio del ambiente académico universitario y tanques de pensamiento.

2. La corriente de formalización o codificación de las doctrinas administrativas en series de argumentos, juega un papel fundamental para entender cómo ciertos argumentos devienen en reglas de operación que llegan a las instancias estatales en las que se desarrollan los procesos de reforma administrativa y gestión de políticas públicas. La formalización se circunscribe al ámbito de la práctica de las organizaciones y el diseño de las directivas de implementación de políticas, que lleva a que los funcionarios estructuren con las series, campos de políticas y modelos de gestión pública. Este es el ámbito de las agencias internacionales de desarrollo tipo OCDE y Banco Mundial y las firmas de consultores en administración pública.

3. En la corriente de institucionalización ocurre la adopción-aplicación de políticas (reglas) de gestión pública, las que orientan el día a día de las oficinas estatales. En este marco ocurren las lógicas de: a) Isomorfismo entre campos organizacionales; b) El cambio incremental o sustitución de unas series de argumentación y reglas de operación entre campos organizacionales. En este ámbito, el análisis administrativo, debe tener en cuenta las trayectorias de configuración que fijan la cultura organizacional, el patrón de innovación-reforma administrativa que maneja el Gobierno y la intensidad con que una coyuntura económica o política rompe la inercia institucional para introducir nuevas reglas de operación.

A lo largo de estos procesos se generan formas de saber administrativo: doctrinas administrativas, series de argumentación, reglas de operación y en su nivel más elaborado, políticas de gestión pública y modelos de gestión o administración, que de manera agregada, conforman el saber administrativo. De sus dinámicas de actualización-codificación emergen

la estabilidad, expansión y rotación de las ideas, las teorías en administración pública.

El análisis de la configuración del saber administrativo público implica entonces, establecer los mecanismos y reglas mediante los que esas cadenas de argumentos, que corren por corrientes independientes, se concatenan y logran fijar un discurso administrativo relativamente coherente; aunque es claro, que la configuración de este tipo de pensamiento administrativo no es un proceso lineal basado en una racionalidad económica que orienta la unión de argumentos, sino que también juegan variables de orden político, los valores de los polemistas, así como variables de orden institucional, los sesgos que fijan las instancias de debate-estabilización de los argumentos, elementos que confluyen en determinadas coyunturas históricas para impulsar hacia uno u otro lado la unión de cadenas de argumentos.

Sin embargo, queda aún pendiente una agenda de investigación empírica sobre estudios doctrinales en administración pública, mediante estudios de caso sobre cómo se mueven las doctrinas en los momentos

de reformas administrativas o la gestión de políticas públicas, para así poder empezar a dilucidar, la historicidad del proceso de configuración del pensamiento administrativo y en particular, el colombiano, el que ha estado capturado por la mirada formalista del saber administrativo, que se centra en las reformas constitucionales, las leyes y en las implicaciones de la jurisprudencia contencioso-administrativa.

A esta nueva agenda de investigación, también es necesario sumarle el abordaje de formas de saber administrativo de origen no estatal, pues, dados los procesos de: globalización, privatización-concesión de servicios públicos, asociaciones público-privadas y el reconocimiento de derechos patrimoniales y de autogobierno a las comunidades ancestrales con la Constitución de 1991, cada vez más la gestión de lo público se mueve en el marco de redes de políticas y de entrega a actores no estatales de campos de intervención estatal, que en el seno de burocracias estatales, y esas formas de saber no están siendo analizadas en el seno de la formación en administración pública.

REFERENCIAS

- Barzelay, Michael. 1998. *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*. México D. F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., Fondo de Cultura Económica, Primera edición en español.
- \_\_\_\_\_. 2003. *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, México D. F.: Fondo de Cultura Económica. Primera edición en español.
- Dimaggio, Paul. Powell, Walter. 1999. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Serie nuevas lecturas de política y gobierno*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Hood, Christopher. Jackson, Michael. 1997. *La argumentación administrativa. Serie nuevas lecturas de política y Gobierno*. México D. F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C. Universidad Autónoma de Coahuila, Fondo de Cultura Económica. Primera edición en español.
- Liotard, Jean François. 1993. *La condición postmoderna. Informe sobre el saber*. Buenos Aires: Planeta Agostini.
- Lozano, Alejandro. 2007. *Fundamentos de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales. Departamento de Ciencia Política.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Introducción a la problemática pública. Módulo de educación a distancia*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública. Administración Pública Territorial.
- Olsen, Johan. March, James. 1997. *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. Serie nuevas lecturas de política y gobierno*, México D. F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública., A. C., Universidad Autónoma de Sinaloa, Fondo de Cultura Económica. Primera edición en español.
- Majone, Giandoménico. 1997. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica.
- Younes Moreno, Diego. 2004. *Panorama de las reformas del Estado y de la Administración Pública*. Universidad del Rosario. Colombia.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Tapia Góngora, Edwin Manuel. 2011. La configuración del saber político. Un análisis desde el rol de las doctrinas en la argumentación administrativa. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 39 (53): 109-122.	Tapia Góngora, Edwin Manuel. (2011). La configuración del saber político. Un análisis desde el rol de las doctrinas en la argumentación administrativa. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> , 39 (53), 109-122.	Tapia Góngora, Edwin Manuel. "La configuración del saber político. Un análisis desde el rol de las doctrinas en la argumentación administrativa". <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 39:53 (2011): 109-122.

## UNA MIRADA A LAS RELACIONES INTERNACIONALES

### resumen

Este artículo realiza un balance de la integración colombo-venezolana, resaltando la importancia de los acuerdos económicos en la solución de los diferentes desencuentros políticos que han tenido los dos países a lo largo del siglo XX y XXI, por la delimitación de las aguas marinas el caso de los Monjes, la seguridad en la frontera y las posiciones divergentes en la lucha contra el narcotráfico, entre otras. Se arguye que son los tratados en materia económica relanzamiento de la zona de libre comercio 1991, el mercado común 1995 y los de complementación económica en los esquemas regionales como la ALADI o lo CAN, los que ayudarían a relanzar la integración comercial de bienes, servicios y capitales y por esta vía la integración bilateral en los campos políticos y sociales.

**Palabras clave:** Integración bilateral, Monjes, Derecho Internacional (D.I), Acuerdos comerciales, Comunidad Andina CAN, Zona de libre Comercio, Aduana Común, Mercado Común, TLC, Mercosur.

### summary

#### Colombia and Venezuela: a rethinking of the economic agreements for relaunching bilateral integration

This article takes stock of Colombian-Venezuelan integration, highlighting the importance of economic agreements' in resolving the political misunderstandings which have occurred between both countries throughout the 20th and 21st centuries by demarcating maritime waters in the case of the Los Monjes islands, frontier security and divergent positions in the struggle against narcotrafficking. It is argued that those dealing with the relaunching of the free trade area in 1991, the common market in 1995 and economic complementation in regional schemes such as the Latin-American Integration Association (ALADI) or the Andean Community (CAN) are those helping to relaunch the commercial integration of goods, services and capital via this bilateral integration route in political and social fields.

**Key words:** bilateral integration, Los Monjes islands, international law (IL), trade agreements, Andean community (CAN), free trade area, common customs tariffs, common market, FTA, Mercosur.

### resumo

#### Colômbia e Venezuela: revisão dos acordos econômicos a fim de ativar a integração bilateral

Este artigo realiza uma análise da integração ente a Colômbia e a Venezuela, destacando a importância dos acordos econômicos para solucionar as desavenças políticas sofridas pelos dois países no decurso dos séculos XX e XXI, em razão da delimitação das águas marinhas no caso de "Los Monjes", a segurança na fronteira e as convicções opostas na luta contra o tráfico de drogas, dentre muitas outras. São os tratados em assuntos econômicos, reativação da zona livre de comércio de 1991, o mercado comum de 1995 e a complementação econômica nos âmbitos regionais como a ALADI ou o CAN, aqueles que ajudariam a recuperar a integração comercial de bens, serviços e capitais, decorrendo isto na integração bilateral no terreno político e social.

**Palavras-Chave:** Integração Bilateral, Monjes, Direito Internacional (D. I.), Acordos Comerciais, Comunidade Andina CAN, Zona de Livre Comércio, Alfândega Comum, Mercado Comum, TLC, Mercosul.

Recibido: noviembre de 2010 / Aprobado: mayo de 2011

**CORRESPONDENCIA:** Calle 44 No. 53-37 CAN, Bogotá, D. C., Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Sala de Profesores.

Beltrán Mora, Luis Nelson y Afanador Vargas, Benjamín. 2011. Colombia y Venezuela: a repensar los acuerdos económicos para relanzar la integración bilateral. *Administración & Desarrollo*, 39(53): 123-136.

# Colombia y Venezuela: a repensar los acuerdos económicos para relanzar la integración bilateral

LUIS NELSON BELTRÁN MORA\*  
BENJAMÍN AFANADOR VARGAS\*\*



Fuente: Tomado de Fuerza Armada Venezolana-Club en [http://fav-club.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=208:los-monjes-&catid=26:historia&Itemid=25](http://fav-club.com/index.php?option=com_content&view=article&id=208:los-monjes-&catid=26:historia&Itemid=25) Diario militar venezolano 2002

## Introducción

Después de los agitados acontecimientos políticos entre Colombia y Venezuela del periodo 2008-2010 que dejaron como consecuencia una disminución del comercio cercana a US\$5.000 millones (Cámara, 2010), no queda otra alternativa que repensar la integración bilateral y devolverla a su proyección en lo económico y comercial, para que esta produzca efectos positivos en las relaciones

\* PhD en Integración y Desarrollo Económico de la Universidad Autónoma de Madrid. Investigador de la ESAP. Junto con Benjamín Afanador desarrolla el trabajo sobre políticas públicas para relanzar la integración colombo-venezolana.

CORREO ELECTRÓNICO: Inbeltran@gmail.com

\*\* Magíster en Economía. Investigador de la ESAP.

CORREO-E: bafanador@gmail.com.

de los dos países; al igual que en las épocas difíciles de los años 1987 y 2005 conflictos de la “Corbeta Caldas”<sup>1</sup> y el “Caso Granda”<sup>2</sup>, hay que desempolvar los asuntos económicos, que están pendientes entre los dos países y que podrían ayudar a facilitar el relanzamiento de la integración e incluso proyectarla a terceros mercados como podría ser el posible Tratado de Libre Comercio (TLC) de Colombia con Estados Unidos<sup>3</sup>, y la aceptación definitiva de Venezuela como socio pleno del Mercosur<sup>4</sup>.

En este trabajo se realiza un análisis de lo que han sido las relaciones colombo-venezolanas en el periodo 1990-2010 para sustentar que siempre los acuerdos en materia económica y comercial contribuyeron a disminuir el agitado panorama político. El artículo está dividido en tres grandes ítems; en el primero, a manera de antecedentes se presentan los grandes desencuentros de la agenda política como es el de la delimitación de las fronteras, caso particular el de los “Monjes” (1952); el “Caso Granda” (2005), y ahora el tema de posiciones divergentes sobre los modelos de seguridad fronteriza y de lucha contra los grupos insurgentes (2008); en este ítem se concluirá que siempre la agenda política ha encontrado en arreglo directo y en los temas económicos el relanzamiento de la integración. En el ítem 2 se hace un balance de los acuerdos comerciales y sus impactos en la integración económica, política y social; se arguye que siempre los encuentros presidenciales después de los acontecimientos políticos se acompañan de una agenda diplomática favorable que termina en nuevos convenios comerciales; finalmente en el ítem 3 se plantea una nueva agenda para las relaciones políticas y económicas de los dos países, basada en la institucionalidad y supranacionalidad andina.

<sup>1</sup> El incidente se produjo en agosto de 1987 y fue una incursión de la Corbeta Caldas de Colombia en los Monjes, sitio que a esa fecha todavía se encontraba en disputa y delimitación por los dos países.

<sup>2</sup> El caso Granda es la incursión de militares de Colombia a Caracas Venezuela en enero de 2005 para la captura del jefe de las finanzas de la Guerrilla de las Farc, “Granda”.

<sup>3</sup> Entre 2004-2006, Colombia negoció con los Estados Unidos un Tratado de Libre Comercio (TLC) que a la fecha está pendiente de la ratificación del Congreso de ese país para entrar en funcionamiento; se estima que este entre en vigor en 2012.

<sup>4</sup> Desde 1997 y especialmente en diciembre de 2005, Venezuela pidió la adhesión a Mercosur como socio; el Mercosur lo ha aceptado como país miembro; y se discute en los Congresos de Brasil y Paraguay la aceptación como país pleno.

## 1.1 Los Monjes y el origen del conflicto

En los dos últimos siglos XX y XXI, hay tres grandes periodos de análisis de las relaciones entre Colombia y Venezuela; el primero arranca en 1952 y va hasta 1989, los roces políticos en torno al diferendo sobre los “Monjes”, tensionan la integración y evitan el avance en los flujos comerciales de bienes y servicios; el segundo período arranca en 1990 y 2001, la agenda económica se impone a la política, al punto que los logros del comercio descongestionan lo político y generan instancias de cooperación para solucionar los roces diplomáticos y proyectar la integración política a nivel regional; y finalmente, un tercer período que arranca con 2002 y se mantiene hasta nuestros días, caracterizado por tensiones políticas, incluso de divergencia sobre temas como la insurgencia de los grupos armados en Colombia y el modelo económico de Venezuela que, terminan otra vez por agitar la agenda política.

En el siglo XIX Colombia y Venezuela han tenido serios desencuentros políticos como consecuencia de posiciones divergentes sobre la soberanía y la demarcación de aguas marinas y submarinas en el Océano Atlántico, básicamente en el golfo de Venezuela o Coquibacoa (Charry, 1998). No obstante que, los acontecimientos de desencuentro se han logrado mitigar por las comisiones bilaterales, para lograr acuerdos en la materia, no se ha podido firmar un tratado definitivo que ponga fin en espacio y tiempo al diferendo<sup>5</sup>.

Los Monjes son un archipiélago en el Mar Caribe (Golfo de Venezuela) que está integrado por un grupo de cinco rocas o islotes: Monjes del norte, Islote central y otros tres más pequeños ubicados en el sur. Los Monjes son terrenos rocosos con altura de hasta 50 metros; por su ubicación geográfica reciben el impacto permanente de los vientos alisios y son predios deshabitados sin vegetación propia. Los Monjes son de color blanco por la sal del mar y el excremento del guano que depositan las aves marinas en ellos; en el año 1885, cuando Colombia ejercía soberanía en ellos autorizó a un norteamericano para explotar el guano (Ver fotografía No.1).

<sup>5</sup> Alfredo Vásquez Carrizosa relata en su artículo. “Colombia y Venezuela: Una historia atormentada”, que el diferendo nunca se pudo solucionar, toda vez que existió en los dos países un espíritu nacionalista de conflicto (Carrizosa, 1987). Daniel Valois considera que hablar de Los Monjes, en los años sesenta, se había convertido para los dos países en un “mito trágico”, toda vez los escenarios de confrontación que estas situaciones generaban en las relaciones diplomáticas (Valois, 1981).

No obstante que los Monjes no representan una extensión grande de tierra, su área de influencia para la navegación y la obtención de recursos en el mar sí lo es, toda vez que por allí circula el petróleo que sale de Venezuela a los mercados internacionales. Con cifras se podría afirmar que de los 77.000 millones de barriles de petróleo que posee Venezuela en reservas comprobadas (Ministerio de Energía y Minas de Venezuela (MEM), 2006), un 40% estarían en el golfo, en tanto que el 80% de sus exportaciones de crudo al mundo, 1.6 millones de b/d, salen también desde allí al mercado internacional. Se prevé también que los Monjes poseen ricos yacimientos de gas que, todavía no han sido explorados y ni explotados.

Los recursos energéticos de los Monjes, como el área de influencia para la navegación comercial, son los elementos más atractivos para ejercer soberanía en el archipiélago. La disputa de los dos países por los Monjes se remonta a los años de la colonia en 1.500. Por no entrar a hondar en ellos, y por la importancia de analizar los acontecimientos después de 1952, donde se refuerza la idea en torno a la no aplicación del Derecho Internacional (DI) para resolver el diferendo y avanzar en la solución bilateral por la vía de la integración económica, se procederá a explicar los principales hechos que muestran que ocurrió después del cambio de soberanía de Colombia por Venezuela en los Monjes.

Después que el 17 de enero de 1952, el Ministro Encargado de Relaciones Exteriores de Venezuela, doctor Rafael Gallegos Medina, en comunicado oficial manifestó que la soberanía de su país sobre los Monjes era indiscutible y que la venía ejerciendo conforme a sus legítimos derechos y que la Cancillería colombiana declaró pocos días después que las diferencias de límites con Venezuela habían quedado resueltas en forma definitiva desde 1941; que el Ministerio de Relaciones en publicaciones oficiales de 1944 había incluido el archipiélago de Los Monjes entre las islas y cayos pertenecientes a Colombia sin ninguna manifestación de protesta por parte de Venezuela; el vecino país hizo una incursión militar en Los Monjes.

El primer hecho donde se nota que los países no van a aceptar y practicar el DI, e incluso los propios acuerdos bilaterales en la delimitación de sus aguas marinas y submarinas, es el que se produce en 1952, cuando Venezuela reclama la soberanía de los Monjes por la vía militar, olvidando y desconociendo el acuerdo bilateral de no agresión de 1939. En efecto,

la soberanía pacífica que Colombia había ejercido en los Monjes se ve vulnerada por la invasión militar de Venezuela que, arguyendo como provocación la incursión de patrullaje de la fragata Almirante Padilla de Colombia y la colocación de un faro en Los Monjes, irrumpe en el archipiélago con tres corbetas y cuatro aviones militares para establecer su soberanía en ese territorio. (Fuerza Naval de Venezuela, 2002).

En el estudio que la fuerza militar de Venezuela realizó sobre los hechos de 1952, esta institución afirma que en su país se convocó al ejército de reserva y que, la intención no fue otra que tomarse los Monjes para mostrar la superioridad militar de Venezuela sobre Colombia. Este hecho que termina con la apropiación de Venezuela del archipiélago tras el cruce de cartas diplomáticas en noviembre de 1952 es sin duda, junto con las provocaciones militares posteriores, los elementos que más produjeron tensiones en las relaciones diplomáticas de los dos países entre 1953 y 1990; al punto de que las dos naciones involucraron a la sociedad civil con grandes manifestaciones nacionalistas.

El 22 de noviembre de 1952, el canciller Juan Uribe Holguín de Colombia<sup>6</sup> dirige una carta diplomática al canciller Luis Gerónimo Petri, embajador Extraordinario y Plenipotenciario de los Estados Unidos de Venezuela de 5 puntos; aquí resumimos los dos últimos para concluir que, esta no solo es desafortunada para Colombia, por cuanto en DI ella establece obligaciones y deberes para el país, sino que se reconoce por Colombia la soberanía de Venezuela en los Monjes o la renuncia de Colombia, contra toda evidencia histórica y jurídica a nuestra soberanía al territorio nacional<sup>7</sup> (Franco, 1982).

<sup>6</sup> Colombia tuvo una actitud pasiva, toda vez que, internamente se desarrollaba el más crudo enfrentamiento partidista y las relaciones entre aquellas colectividades políticas se encontraban prácticamente suspendidas; el gobierno de Roberto Urdaneta Arbeláez, era encargado y apenas convocó un comité de juristas de los dos partidos tradicionales.

<sup>7</sup> En 1982, según Franco, se habían hecho muchos esfuerzos para justificar el contenido de esa página extraña, pero todos ellos han resultado baldíos. Nadie lo ha entendido. Y mucho menos los historiadores y los juristas.

*Carta Diplomática, 22 de noviembre de 1952*

**4. Como lo han afirmado recientemente los Representantes de ambas Cancillerías, ninguno de los Tratados, Acuerdos o Declaraciones suscritas por Colombia y los Estados Unidos de Venezuela hacen mención del referido Archipiélago, pues durante todo el amplio proceso desarrollado entre los dos gobiernos para dirimir sus diferencias territoriales, felizmente ya concluido, Colombia se abstuvo, no obstante los antecedentes mencionados, de presentar reclamación o aducir argumentación alguna para desvirtuar la tesis de los Estados Unidos de Venezuela acerca de su jurisdicción y dominio sobre el Archipiélago de Los Monjes.**

**5. Con base en los antecedentes mencionados, el gobierno de Colombia declara no objeta la soberanía de los Estados Unidos de Venezuela, sobre el Archipiélago de Los Monjes, y que, en consecuencia, no se opone ni tiene reclamación alguna que formular al respecto al ejercicio de la misma en cualquier acto de dominio por parte de este país sobre el Archipiélago en referencia. Norma constante de Colombia ha sido reconocer la plenitud del derecho ajeno y obrar siempre de conformidad con las estipulaciones consagradas en los tratados públicos, por lo que al hacer la presente solemne declaración continúa mi gobierno en una línea de conducta que constituye motivo de legítimo orgullo para la República.**

***Me valgo de esta oportunidad para renovar a Vuestra Excelencia las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.***

*(Fdo) Juan Uribe Holguín*

*Ministro de Relaciones*

*Exteriores de Colombia*

*A Su Excelencia el Señor Don*

*Luis Gerónimo Petri*

*Embajador Extraordinario y Plenipotenciario*

*De los Estados Unidos de Venezuela*

*Fuente: Cancillería de Colombia, 22 de noviembre de 1952*

Después de la toma de Los Monjes por Venezuela y de la carta diplomática, la reacción y reclamación de Colombia por los “Monjes” no se hace esperar; en los foros externos nuestro país comienza a invocar el DI para solucionar el diferendo y declarar como no válida la Carta Diplomática<sup>8</sup>, por considerar que la carta violó la normativa del derecho interno colombiano. También el espíritu de revancha militar, hace que Colombia realice nuevas incursiones militares en Los Monjes.

Entre 1952 y 1987 hubo un gran desconocimiento de Venezuela del DI; en 1958 cuando se produjo en Ginebra la primera “Convención de Derecho del Mar”, el país vecino realizó serias reservas a las propuestas sobre delimitación de la línea media para el mar territorial, y en general de la forma de solucionar la delimitación de las aguas marinas y submarinas. En la tercera Convención sobre Derecho del Mar en 1973, celebrada en Caracas y que, concluyó en Jamaica en 1982 que, entre otras disposiciones le niega la plataforma continental a las rocas, Venezuela no solo fue el único país del continente americano que se puso en contra de la Convención, sino que al

mismo tiempo rechazó los instrumentos de arbitraje internacional que establecía esta; cabe agregar que Colombia a la fecha no ha ratificado la convención de 1982. Finalmente, desde 1990 y hasta 2010 no se mostraron incidentes lamentables, pero es necesario poner de presente que, Colombia insistió en la reclamación de sus derechos en los Monjes y la delimitación de aguas marinas y submarinas; esta vez apoyado incluso en los fallos del “Consejo de Estado de Colombia” que declaró en 1992 nula la Carta Diplomática de 1952.

El acontecimiento de desencuentro político motivado por el diferendo en los Monjes se dio en 1987 con el incidente lamentable de la “Corbeta Caldas” colombiana que, estuvo haciendo maniobras militares frente al archipiélago, en lo que consideraron los venezolanos como la violación de la soberanía territorial<sup>9</sup>. Como se mencionó anteriormente el 9 de agosto de 1987 la corbeta de la Armada de Colombia ARC Caldas entró a las aguas en disputa entre ambos estados. Al detectarse el movimiento, el presidente

<sup>8</sup> Colombia ha reclamado que desde 1951 el país se encontraba en caos por la renuncia del Presidente Laureano Gómez, lo mismo que la Carta no pasó a la Corte Constitucional para su fallo respectivo.

<sup>9</sup> En la época contemporánea, el punto cúlmine de tensión en la cuestión del diferendo ocurrió en agosto de 1987 cuando la corbeta colombiana *Caldas* ingresó en aguas consideradas por Venezuela como propias. Esto provocó que el Presidente *Jaime Lusinchi* ordenara una fuerte movilización de las fuerzas armadas venezolanas con la intención de disuadir la incursión colombiana.



venezolano Jaime Lusinchi autorizó una gran movilización que las fuerzas armadas venezolanas, incluyendo aviones F-16 que sobrevolaron las naves colombianas, esperando órdenes para atacar<sup>10</sup>. Cabe agregar que los buenos oficios del secretario de la João Clemente Baena Soares y del presidente de Argentina Raúl Alfonsín, ante el gobierno colombiano, disuadieron a Colombia para que retirara a la corbeta de la zona.

Al observar los hechos ocurridos entre 1952 y 1989 en torno al diferendo, se puede concluir que los países no han logrado definir claramente sus diferencias sobre el archipiélago, y menos aún han podido realizar una delimitación definitiva de aguas marinas y submarinas porque no han utilizado el

<sup>10</sup> El gobierno de Colombia, encabezado por Virgilio Barco, también ordenó una movilización militar de varias unidades del ejército y la movilización a la zona, como apoyo, del Submarino ARC Tayrona.

Derecho Internacional (DI). En los últimos 58 años los países han rechazado esquemas de negociación como el pacto de “Gondra” que fue aprobado en la V Conferencia Internacional Americana en Santiago de Chile en 1923, la Convención General de Conciliación Interamericana de 1929, el tratado colombo-venezolano de 1939, la mediación de la ONU, 1950; sistema de la OEA 1957, y la misma Corte Internacional de La Haya en los años setenta sobre delimitación de aguas marinas, los gobiernos que afrontaron los grandes problemas sobre el diferendo decidieron crear comisiones negociadoras por lo menos hasta 2008<sup>11</sup>. (Valois, 1981).

<sup>11</sup> Los instrumentos para avanzar en una solución pacífica, definitiva y propositiva del DI son Conferencias y Convención del Mar. El internacionalista colombiano Marco Gerardo Monroy afirma en su libro sobre derecho internacional que el Golfo de Venezuela no es exclusivamente de Venezuela, necesariamente porque la delimitación de las aguas marinas y submarinas es un derecho que tiene Colombia, puesto que el golfo pertenece a Colombia y Venezuela.

### Acontecimientos 1958-1991

1958	Diferencias bilaterales en torno a la Convención de Ginebra que confirmó el derecho internacional del mar vigente y la línea media para definir aguas marinas y submarinas.
1967	La Cámara Venezolana de Petróleos realizó el levantamiento sísmico del Golfo de Venezuela y la plataforma continental al oeste de la península de Paraguaná, “sin prejuzgar sobre los derechos de Venezuela y de Colombia en el mar territorial y la plataforma submarina”. La información fue adquirida por 18 empresas petroleras.
1970	Incidente de la nave pesquera colombiana La Aventurera, interceptada en julio por un buque patrullero venezolano, cuando estaban acordadas las negociaciones directas de los dos países.
1971	Primera demanda de nulidad de la carta diplomática que cedió Los Monjes a Venezuela por considerar que esta violó claramente normas constitucionales relativas a la firma y aprobación de los tratados públicos y a la prohibición de variar el territorio sin el visto bueno del Congreso.
1974	Alfonso López Michelsen ofreció una fórmula viable para la solución de la diferencia con la explotación conjunta de las áreas petrolíferas, mediante empresas mixtas, una venezolana con capital del 51% y participación colombiana del 49%, y otra colombiana en condiciones análogas.
1980	Acuerdo de Caraballeda, negociado por expresas instrucciones de los presidentes, que alcanzó a ser redactado en un proyecto de tratado en el cual Colombia aceptaba las más grandes concesiones hasta esa fecha. Nuestro país convenía la línea del paralelo de Castilletes, con lo que se perdía 800 kilómetros cuadrados de mar y superficie submarina. El Archipiélago de Los Monjes era considerado venezolano.
1983	Convención del Mar La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Convención sobre el Derecho del Mar o Convención del Mar, a veces también llamada Convemar) es considerada uno de los tratados multilaterales más importantes de la historia, desde la aprobación de la Carta de las Naciones Unidas, que fue calificada como la Constitución de los océanos.
1986	El 16 de marzo se presentó la segunda demanda de nulidad de la Carta Diplomática de 1952 con base en las disposiciones del nuevo código administrativo, vigente en Colombia desde el 1º de enero de 1984.
1987	En agosto dos naves de guerra colombianas (Corbeta Caldas) ingresaron en aguas que Venezuela considera como suyas en el Golfo de Venezuela, lo cual fue seguido por la mayor movilización que las fuerzas armadas venezolanas.
1989	Declaración de Ureña, firmada por los Presidentes de Venezuela y Colombia el 28 de marzo de 1989, en virtud de la cual se designaron los miembros de la Comisión Permanente de la Conciliación, establecida en el “Tratado de No Agresión, Conciliación, Arbitraje y Arreglo Judicial de 1939”, y de cuatro altos Comisionados para hacer el inventario de las principales cuestiones por examinar entre ambos países y formular propuestas de tratamiento y de solución.
1992	En esta ocasión el Consejo de Estado dictó sentencia el 22 de octubre de 1992 rechazando las excepciones de falta de competencia y cosa juzgada y declarando la nulidad de la Nota Diplomática GM-542 de 22 de noviembre de 1952 sobre la cesión de Los Monjes a Venezuela.

Fuente: Autor con base en varios textos de bibliografía.

### 1.2 Seguridad y terrorismo

Los problemas de delimitación de fronteras se han intentado revivir por los demás incidentes políticos

que han tenido los dos países, en lo que tiene que ver con la agenda de seguridad en la frontera y la posición de los dos países sobre el fenómeno del terrorismo y

la lucha contra los insurgentes colombianos. Sobre el primero hay que acotar que en 1995 el 26 de febrero de 1995, insurgentes colombianos mataron a 9 infantes de la marina venezolana en la frontera. Así se registró el incidente por medios venezolanos.

“Como un típico acto de graduación de las guerrillas colombianas” y el más grave ataque contra efectivos venezolanos en por lo menos cuatro años, fue calificada la incursión contra el puesto fluvial de la Armada en Cararabo, sobre el río Meta, en el estado Apure, que dejó como saldo ocho infantes de marina muertos, cuatro heridos y tres desaparecidos, confirmó ayer el Gobierno nacional. Utilizando el factor sorpresa, cerca de setenta irregulares colombianos tomaron por asalto el puesto fronterizo venezolano y, apertrechados con armas largas, morteros y cohetes, arremetieron contra los efectivos de la Armada. Los guerrilleros asesinaron a los cuatro centinelas y, una vez dentro de las instalaciones, dieron muerte a otros cuatro efectivos. Sustrajeron dos lanchas, alimentos, medicinas, armamento y municiones. Dos de los soldados que murieron en el ataque fueron abiertos con armas blancas, lo que demuestra la forma criminal y el ensañamiento con que actuaron para apoderarse del puesto fronterizo. Además, se supo que los irregulares dieron un tiro de gracia a un infante de marina que trataba de ocultarse debajo de una cama” (El Nacional, 23 de febrero de 1995).

Después de este grave incidente; los acuerdos bilaterales entre los dos países, pasaron al terreno de reforzar la seguridad en la frontera y establecer el famoso plan de persecución en caliente a los grupos insurgentes; este acuerdo fue nefasto porque con el pretexto de buscar a los grupos insurgentes, se produjeron varias incursiones de Venezuela en territorio colombiano, que incluso dejaron como saldo en varias oportunidades personal civil muerto de Colombia; Colombia realizó varias cartas diplomáticas dirigidas a Venezuela, por considerar, en su momento, que se había violado la soberanía del territorio. Particularmente, desde que el Presidente Chávez subió al poder en 1999 el tema de la seguridad en la frontera se ha mezclado al de percepción que tiene Venezuela sobre la lucha con los insurgentes colombianos; Venezuela en los foros internacionales ha sido partidario de que en Colombia no se le considere a la guerrilla colombiana como terroristas, sino que se le dé el estatus de beligerante; según Venezuela y el Presidente Chávez, esto sería un primer espacio para hablar de paz en Colombia y mejorar la seguridad en la frontera (Lobo, 2002).

Otro hecho lamentable, que revivió las tensiones en la frontera, es la política de Estado colombiana

para luchar contra los grupos insurgentes, declarados terroristas en el gobierno de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe; en enero de 2005 se produjo la incursión de un grupo de militares colombianos a Caracas; allí se capturó al guerrillero Granda, acto que Venezuela consideró como la violación de su soberanía; después del cierre de la frontera y los actos de enemistad como la denuncia a Colombia ante el Consejo de Seguridad de la OEA, los buenos oficios de la CAN y especialmente de la mediación del Presidente Lula de Brasil, la tensión en los dos países disminuyó prontamente; en febrero de 2005 se produjo un encuentro en Caracas entre los Presidentes Chávez y Uribe que terminó con un verdadero acuerdo de paz y un impulso decidido a la integración comercial (El Universal, 16 de febrero de 2005).

Finalmente, el último desencuentro político se produjo en marzo de 2008, cuando un grupo de militares colombianos dieron muerte al guerrillero “Raúl Reyes” en territorio de Ecuador; el Presidente Chávez en solidaridad al gobierno ecuatoriano y la tesis de “daño transfronterizo” rompió todas las relaciones diplomáticas con Colombia; incluso en esa oportunidad se expulsó al embajador de Colombia de ese país, y se militarizó con tanques de guerra y 5.000 efectivos la frontera entre los dos países. El último desencuentro congeló la agenda económica porque a la vez que el vecino país cerró las fronteras rompió el diálogo político con el gobierno colombiano; así no solo se suspendió el Acuerdo de febrero de 2008, sino que Venezuela retrasó los pagos a Colombia, incluyendo la deuda de los empresarios de ese país con los empresarios colombianos, según la Cámara y las proyecciones comerciales el intercambio de bienes fue de US\$3.000 millones en 2010; 130% inferior a 2008 cuando fue de US\$8000 millones.

En el desempeño del comercio también viene incidiendo la política de integración con terceros mercados; en los últimos dos años los dos países vienen perfeccionando sus acuerdos comerciales con otros socios comerciales: Colombia solicitando al Congreso americano la entrada en vigor del TLC con Estados Unidos, y Venezuela pidiendo la adhesión definitiva de Venezuela a Mercosur. Cabe agregar que la agenda económica que se venía manejando incluso desde 2006, siempre propendió a formalizar un acuerdo comercial bilateral para contrarrestar el retiro de Venezuela de la CAN que se produjo formalmente en abril de 2006; pues Venezuela acatando la normativa de mantener por 5 años más

las preferencias andinas, según el artículo 135 del Acuerdo de Cartagena, mantuvo entre 2006 y 2011 los aranceles para los cuatro países; luego Colombia quería mantener esas preferencias; hasta junio de 2011 todavía Venezuela no se había pronunciado sobre la intención de formalizar un acuerdo comercial con Colombia; pese a los dos encuentros de Santos y Chávez para restablecer la agenda del diálogo por relanzar la integración en los campos de la política y la economía, no se ve claro la formalización de un acuerdo comercial.

## 2. Los acuerdos económicos para superar la agenda política

Desde comienzos del siglo XX ya se avizoraba la negociación directa como mecanismo para involucrar las relaciones económicas en la agenda política. En efecto, por ejemplo en 1940, se creó la “Sociedad Binacional del Táchira y Norte de Santander” que hizo público un documento en el cual se hacía la solicitud a los gobiernos de ambos países para dinamizar las relaciones económicas y prestar una mayor atención a los principales problemas latentes en la frontera, como a la regulación de la actividad económica en esas regiones. En 1942, los dos gobiernos acordaron un estatuto fronterizo que eliminaba la necesidad del pasaporte para el ingreso a la región fronteriza. En 1963 en el “Acta de San Cristóbal”, firmada por los presidentes Rómulo Betancourt, de Venezuela, y Guillermo León Valencia, por Colombia, se planteaban como objetivos de las relaciones políticas, el desarrollo de la integración económica, el bienestar social de las zonas fronterizas y la promoción del desarrollo limítrofe con el apoyo técnico y financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Para 1969, con la creación de la Junta del Acuerdo de Cartagena, o Grupo Andino, se otorga carácter de

prioridad al desarrollo y a la integración económica fronteriza.

En la década de los setenta, los gobiernos de los dos países continuaron colocando gran interés en el fomento a la integración económica bilateral, acelerando algunos de los instrumentos de negociación bilateral de la agenda política. Cabe mencionar el papel que jugaron, las Comisiones Binacionales Fronterizas (Conbifrom)<sup>12</sup> que llegaron incluso a comenzar a desarrollar las propuestas de explotación conjunta en Los Monjes de Alfonso López Michelsen (1974), consistente en una exploración y explotación conjunta de las aguas en disputa con la creación de empresas bilaterales binacionales; no se puede olvidar que en 1980 se produjo el “Acuerdo de Caraballeda” de los Presidentes Julio César Turbay y Herrera Campins; en el que aceptando el llamado tema de la línea media, catalogado por muchos analistas como un verdadero tratado, Colombia proponía reconocer la soberanía de Venezuela en Los Monjes, a cambio de que Venezuela reconociera los derechos de plataforma continental que le corresponde a nuestro país en el mismo. Colombia estaba dispuesto, incluso a perder cerca de 800 km<sup>2</sup> de mar, pero el presidente Herrera Campins en vez de radicar la propuesta en el Congreso de ese país, la sometió a la opinión pública, lo cual no solo acabó con el acuerdo sino que aún más, revivió diferencias entre la sociedad civil de los dos países, y sobre todo en los negociadores colombianos que, desde 1981 vienen proponiendo que cualquier solución al diferendo sobre los Monjes, debe someterse a referéndum en Colombia.

<sup>12</sup> En la reunión de 1969, al final de la comisión, se afirma que “Ambos presidentes señalan la conveniencia de proseguir, en un término razonable, las amistosas conversaciones tendientes a buscar soluciones justas y equitativas para delimitar las áreas marinas y submarinas entre los dos países”.

Conferencias y reuniones bilaterales 1958-1992

Fechas	Propuesta	Resultados
1958	I Conferencia del Mar Ginebra	Propuesta línea media
1965	El presidente electo de Colombia, Carlos Lleras Restrepo, Virgilio Barco Vargas y el Ministro Colombiano de Minas, Carlos Gustavo Arrieta.	Levantamiento sismográfico del Golfo de Venezuela
1967	Conferencia diplomática bilateral, celebrada en Bogotá, entre el delegado de Venezuela, Ramón Carmona y el de Colombia, Antonio Rocha.	Queda patente la diferente interpretación de los dos países sobre la delimitación del Golfo de Venezuela, el país vecino indicó la línea de prolongación de la frontera a partir de Castilletes y Colombia.
1968	Reunión en Caracas del Canciller colombiano Germán Zea con su homólogo.	Grandes diferencias sobre plataforma continental.
1969	El presidente de Venezuela Rafael Caldera visitó a Colombia y suscribe el comunicado de Sochagota con el presidente de Colombia Carlos Lleras Restrepo.	“Ambos presidentes señalan la conveniencia de proseguir, en un término razonable, las amistosas conversaciones tendientes a buscar soluciones justas y equitativas para delimitar las áreas marinas y submarinas entre los dos países”
1969	Acuerdo de Cartagena	Se constituye una zona de libre comercio entre los países andinos, Venezuela entre en 1973
1970-1973	Negociación en la ciudad de Roma, con el diálogo constructivo entre plenipotenciarios	No arrojan resultados los diálogos, eran monólogos.
1980	Acuerdo de Caraballeda	Proyecto de tratado que no se sometió a los Congresos sino a la opinión pública; no fue ratificado por Venezuela.
1987	El presidente Carlos Andrés Pérez y el Presidente Virgilio	Designación de comisiones mixtas para estudiar y proponer soluciones a los problemas limítrofes de vecindad, “ciudades bisagra”, cuencas hidrográficas y áreas marinas y submarinas
1990	Agenda de Globalidad, el Acta de San Pedro Alejandrino de 1990, suscrita por los presidentes Virgilio Barco Vargas y Carlos Andrés Pérez.	El proceso de negociación se desarrollaría mediante la utilización de los medios diplomáticos ordinarios, es decir la negociación directa, en este caso a través de los Altos Comisionados de Colombia y Venezuela nombrados por los dos gobiernos para tales efectos, y en concordancia con
1991	Acta de Barahona	Perfeccionamiento de la zona de libre comercio y avance bilateral para un mercado común.
1992	Colombia propone la solución jurídica internacional e invoca la aplicación del tratado de 1939 y la mediación asistida por una personalidad internacional, antes de recurrir al arreglo judicial.	Venezuela alega que sus “intereses vitales” y la “independencia nacional” le impiden aplicar este tratado a la diferencia marítima que se halla agotada en las conversaciones por la vía diplomática. A ello se puede contestar lo que dispone el artículo 3° del mismo instrumento.

Fuente: Autor, con base en varios artículos.

No se puede olvidar que en 1980 ambos países ratificaron el acuerdo de la Asociación Latinoamericana de Comercio (ALADI), instrumento que acercó la cooperación económica que se vio interrumpida por el conflicto originado por la delimitación de las áreas marinas y submarinas en áreas del Golfo de Venezuela; en 1988 se amplían los mecanismos de integración fronteriza, y dentro de la normativa andina se comienza a dinamizar las agendas comerciales, para profundizar acuerdos en materia de complementación económica, solución de problemas comunes y el aprovechamiento de recursos con los que contaba cada economía.

No obstante, las tensiones políticas y la no aceptación del DI para solucionar la delimitación de sus aguas marinas y submarinas; el arreglo directo bilateral se ve dinamizado en los años noventa; para resolver los

desencuentros políticos, las diferentes comisiones continuaron anteponiendo la alta potencialidad de la agenda económica al problema del diferendo político. En efecto, en 1989 en la “Declaración Presidencial de Ureña” nacen las Comisiones Presidenciales para Asuntos Fronterizos Colombo-Venezolanos (Copaf) y la Comisión Negociadora Binacional (Coneg); esas comisiones realizaron varias reuniones técnicas bilaterales, dando importancia al diálogo y definiendo la prioridad asignada a las relaciones entre Colombia y Venezuela. En 1990, los Presidentes Virgilio Barco Vargas de Colombia y Carlos Andrés Pérez de Venezuela firmaron el Acta de San Pedro Alejandrino, donde se le da institucionalidad a las comisiones bilaterales dando participación a los empresarios de los dos países, cuyo objetivo es involucrar temas comerciales de complementación económica para fomentar las relaciones entre los

países y disuadir la agenda política (Rodríguez S, 2006); en esta comisiones se revisan diversos temas, entre otros: migraciones, cuencas hidrográficas internacionales, delimitación de áreas marinas y submarinas, ríos internacionales, utilización de recursos transfronterizos, tráfico de estupefacientes, sistemas de control para evitar los robos de vehículos en la frontera y fomento a la integración entre los dos países en las áreas económicas, sociales y culturales<sup>13</sup> (Ramírez S., Beltrán 2006).

En el “Acta de San Pedro Alejandrino”, los Presidentes firmaron el convenio para reanudar las relaciones y para ello se nombra un equipo binacional de “Altos Comisionados” que se encargan de realizar los inventarios de los distintos temas que afectaban la frontera común, incluyendo en estos, los aspectos de delimitación de áreas marinas y submarinas. De allí surgen 10 temas fundamentales, y para tratarlos se nombraron dos comisiones: una que atiende los problemas sociales y económicos de la zona fronteriza; y la otra, los problemas relacionados con las delimitaciones.

La Copaf hizo varios estudios para los sectores públicos y privados sobre el planteamiento de un “Sistema Metropolitano Binacional”. Esta comisión estableció normas para tránsito de personas y vehículos; la lucha contra el contrabando; la circulación y el control al maltrato de los trabajadores indocumentados; la revisión de los asuntos de los indígenas; la explotación abusiva de los recursos naturales; la búsqueda de soluciones a los conflictos de orden público; la seguridad para los habitantes de frontera, y, finalmente, elaboró propuestas y estrategias para el desarrollo científico, técnico y del trabajo cultural de las zonas limítrofes. En 1991, la Copaf presentó el proyecto de Zona de Integración Fronteriza (ZIF), que es la delimitación, diseño e instrumentación de la correspondiente ZIF del Estado Táchira de Venezuela y del Departamento Norte de Santander, Colombia.

A finales de la década de los noventa, las actividades de la Copaf se redujeron, y en la reunión de Santa Marta, Colombia, el 4 de mayo del 2000, los

<sup>13</sup> Según Vásquez Carrizosa, la nota diplomática cedió a Venezuela los islotes de Los Monjes con base en dos débiles pruebas que no generan derecho o título alguno a favor de Venezuela: la protesta por el contrato de explotación del guano en 1856 y un Decreto de 1871 incorporando Los Monjes a territorio Venezolano con la forzosa aquiescencia de Colombia en momentos en que estaban suspendidas nuestras relaciones diplomáticas”. Citado por Gaviria, 2000.

Presidentes de Colombia, Andrés Pastrana, y de Venezuela, Hugo Chávez, se comprometieron a la reactivación y profundización de los distintos aspectos que conforman la agenda bilateral y la necesidad de otorgar una dimensión más amplia a las Comisiones respectivas de cada país. En septiembre de 2000 se crea la Comisión Presidencial de Integración y Asuntos fronterizos (Copiaf), en sustitución de la Copaf.

La Copiaf surge como una necesidad para impulsar el proceso de integración en la búsqueda de alternativas para el desarrollo en las áreas económicas, sociales, culturales y políticas de ambas naciones. Su objetivo es promover la voluntad política y la necesidad de ejecutar proyectos que contribuyan al proceso de integración binacional, que mejoren la calidad de vida de las poblaciones fronterizas. La Copiaf y la Coneg son los instrumentos más expeditos para ayudar a componer las relaciones políticas y económicas entre los dos países<sup>14</sup>.

Cabe recordar que los buenos oficios de las comisiones entre 1980 y 2007 reversaron medidas presidenciales como el cierre de las fronteras, los llamados a las consultas de embajadores y las intenciones del rompimiento de las relaciones políticas (Ramírez S., 2007). La violación de soberanía colombiana por el ejército venezolano, en la política de ese país de persecución en caliente a los insurgentes colombianos entre 1995 y 1997, obligó al Presidente Samper en varias oportunidades a invocar las comisiones y los tratados internacionales de paz y no agresión con Venezuela. Más recientemente la violación de soberanía de Colombia en Venezuela con la captura del guerrillero colombiano “Granda” por el Ejército colombiano en territorio venezolano en 2005, concluyó con el cierre de la frontera por parte del Presidente Chávez; los buenos oficios de la Comisión Negociadora (Coneg) y Presidencial, restablecieron en febrero de ese año las relaciones bilaterales; en

<sup>14</sup> En 2007, la Coneg presidida en Colombia por el prestigioso empresario colombiano Pedro Gómez informó que el diferendo sobre Los Monjes estaba a punto de solucionarse por la vía de un acuerdo bilateral para explorar y explotar conjuntamente Los Monjes. Pedro Gómez integró el grupo de Altos Comisionados designados por Pérez y Barco en la que se descongelaron las negociaciones. A diferencia de Venezuela, el colombiano Pedro Gómez ha presidido la comisión negociadora desde que se formó y con ello Colombia ha garantizado la continuidad de la política colombiana en esa materia. En cambio, partir de 1999, Venezuela ha cambiado dos veces a los integrantes de la comisión y en el 2005 destituyó a su presidente remplazándolo por Pavel Rondón, quien además es embajador en Colombia.

aquella oportunidad esas comisiones se acompañaron de la introducción de proyectos económicos como el gasoducto bilateral para llevar gas de La Guajira de Colombia, al Estado Zulia de Venezuela, y después de siete años del Estado Zulia a La Guajira.

En marzo de 2008, a propósito del rompimiento de relaciones diplomáticas, también fueron las mismas Comisiones las que comenzaron a trabajar en soluciones bilaterales para que Venezuela retornara a la CAN o, en su defecto, para que los dos países acordaran un nuevo tratado comercial para proyectar la integración económica con el vecino. (*El tiempo*, 15 de marzo de 2008)<sup>15</sup>. La Copiaf y Coneg han funcionado en el frente económico, debido a que en su interior se le ha dado participación al sector empresarial de los países<sup>16</sup>.

### 3. Acuerdos comerciales con base en la integración regional

Las relaciones colombo-venezolanas van a tener un medio de promoción en las entidades regionales como la Aladi y la CAN; utilizando los instrumentos jurídicos de la primera se han establecido los acuerdos de alcance parcial, que incluso ahora podrían ayudar a conformar un nuevo acuerdo comercial; la CAN es el mercado natural de las dos economías, la evolución del bloque regional se dio por la posición conjunta de los países en los temas de integración económica y regional.

En 1969 dentro del Acuerdo de Cartagena,<sup>17</sup> se crea el Grupo Andino (GRAN), entre los países de Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile; Venezuela ingresó en 1973, Chile se retira en 1976, Venezuela dimite en abril de 2006 y Chile es aprobado como país observador en noviembre de 2006; (CAN, 2008). Colombia y Venezuela al amparo de los preceptos de integración regional de la CAN como se le conoce al

GRAN desde 1996, lograron acelerar la zona de libre comercio y concertar, aunque imperfecto, un arancel externo común en 1995.

Cabe agregar que la CAN no solo es un bloque con resultados extraordinarios para el comercio intrarregional, sino que a través de la historia ha podido consolidar unas bases institucionales que le han dado el grado como el bloque con mayor supranacionalidad en América Latina, incluso superior en sus avances a lo que pueden ser los logros del Mercosur. La CAN, imitando la institucionalidad de la Unión Europea UE, no solo ha prestado el servicios de arbitraje para los intercambios regionales, sino que sus buenos oficios han ayudado a fomentar el diálogo entre las naciones para la solución de los problemas divergentes en lo político y social. Solo basta citar sus buenos oficios para detener la agenda conflictiva de Ecuador y Perú 1995; y de Colombia y Venezuela 2005. En ambas oportunidades se aceleraron los diálogos de la agenda económica para ayudar a superar los desencuentros políticos.

El diálogo conjunto entre Colombia y Venezuela en la CAN permitió también la promoción de la integración con más países de América Latina; los avances en materia de complementación y las agendas puntuales de negociación con terceros lograron, entre otros, la conformación del Grupo de los Tres G-3 (1995), donde se estableció una zona de libre comercio entre Colombia, Venezuela y México; también dentro del regionalismo abierto, el diálogo político conjunto permitió relanzar a la CAN, a acuerdos como la Comunidad Suramericana, donde la CAN firmó con el Mercosur un tratado comercial en 2004 que se convertiría posteriormente, en abril de 2008, en la Unión de Naciones del Sur (Unasur).

El esquema de integración andino SAI que se crea en 1996 donde el GRAN pasa a llamarse CAN, es producto de las posiciones conjuntas de Colombia y Venezuela, sobre la integración regional (Fernández, 2004). En 1991, el Acta de Barahona relanzó la integración y los procesos de apertura con terceros mercados en especial con América Latina, Estados Unidos y la Unión Europea; finalmente, algo muy importante por su impacto sectorial fue la política bilateral de fomento a las inversiones cruzadas, y sobre todo a la creación de grandes alianzas industriales, como las del sector metalmecánica en 1991, y automotriz en 1993, que incentivaron los intercambios de manufacturas entre los dos

<sup>15</sup> Después del restablecimiento de las relaciones diplomáticas el 16 de marzo de 2008 en la cumbre de Río el Presidente venezolano, Hugo Chávez Frías, motivado por la necesidad de construir e impulsar un nuevo mecanismo andino en la relación bilateral para determinar los niveles de coordinación, donde se destaque el seguimiento de las acciones de los Gobiernos de Venezuela y Colombia.

<sup>16</sup> Tanto en Colombia como en Venezuela, la Cámara Colombo Venezolana (Comvenezuela), capítulo Bogotá; y la Cámara Venezolano-Colombiana (Cavecol), capítulo Caracas, han tenido acceso a la Coneg de ambos países, para las consultas en temas comerciales.

<sup>17</sup> Venezuela entra a hacer parte del GRAN en 1973, cuando creó la Corporación Andina de Fomento (CAF) otorgando un préstamo a Colombia.

países y crearon lo que se denomina el comercio intraindustrial bilateral.

El acta de Barahona también logró que el comercio de bienes comenzara a acelerarse, toda vez que después de la misma y hasta el año 2011, el 95% de las mercancías intercambiadas no pagaran aranceles entre los países integrantes<sup>18</sup>. La apertura arancelaria entre Colombia y Venezuela llevó a compatibilizar los

aranceles entre las dos naciones, y la conformación de la Unión Aduanera; desde 1994 las dos naciones homologaron los aranceles contra terceros, quedaron en promedio un arancel similar bilateral de 11.7% frente al resto del mundo (Echavarría, 1998). En el sector de maquinaria y equipo se estableció un arancel de 10%, y particularmente el máximo de arancel para el sector de vehículos quedó en los dos países fijado en 20%. (Ver cuadro No. 2).

<sup>18</sup> Dando cumplimiento a la zona de libre comercio, dentro de los preceptos andinos; en 1994 la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y el Servicio de Aduanas (Seniat) de Venezuela, concertaron el trabajo de aduanas para poner en marcha la “Unión Aduanera”(Cuadro No. 1), estableciendo los cuatro niveles arancela-

rios, siendo los únicos países de la CAN que homologaron sus aduanas contra terceros para evitar la triangulación. (Echavarría, 1998).

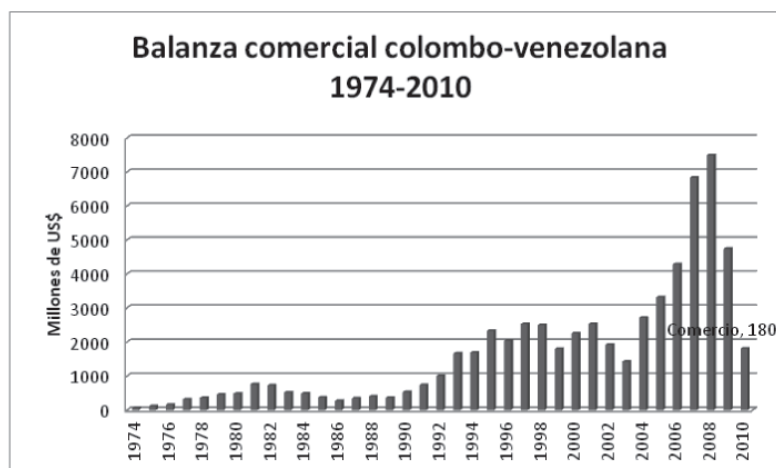
**Cuadro No. 2. Aranceles de Colombia y Venezuela 1994**

	Colombia	Venezuela
Agricultura, caza y pesca	11.3	12.1
Minería	5.4	4.9
Alimentos bebidas y tabaco	17.0	17.9
Textiles, confecciones y cueros	18.0	18.2
Madera y sus productos	14.4	14.5
Papel y sus productos	11.8	13.3
Químicos, petróleo, caucho y plásticos	7.9	8.5
Productos minerales no metálicos	12.8	13.5
Metales básicos	8.9	8.6
Productos metálicos, maquinaria y equipo	10.0	10.2
Otras manufacturas	14.9	14.6
Total	11.6	11.8

Fuente: Autor con base en anexo estadístico (Integración, 2000).

El comercio de Colombia y Venezuela pasa así de menos de US\$500 millones en 1991 a US\$5.000 millones en 2005, y US\$8.000 millones en 2008; en

2010, producto de la crisis internacional y el cierre de la frontera el intercambio apenas fue de US\$2.000 millones.



Fuente: AADI, 2010.

Los acuerdos comerciales no solo contribuyeron a fomentar las relaciones comerciales entre los países, sino que, mejor aún, este ayudó al entendimiento político y social; el comercio se acompañó de inversiones directas que alcanzaron hasta US\$400 millones anuales, pudiendo generar cerca de 500.000 nuevas plazas de trabajo a lado y lado de la frontera;

cuando el SAI incorporó dentro de su esquema, dio participación además de los empresarios a las trabajadoras y trabajadores y a algunas organizaciones civiles, la integración de la CAN y la bilateral comienza a pasar del terreno puramente económico al del desarrollo social y político (CAF, 2005).

#### Agenda de política comercial bilateral 1990-2008

1990	I Consejo presidencial andino para trabajar el relanzamiento de la Comunidad Andina.
1991	Acta de Barahona y Reuniones V y VI del Consejo Presidencial Andino. Adopción de normas para prevenir y corregir distorsiones en la competencia (decisiones 283, 284 y 285).
1992	Consejo de Ministros de Comercio Exterior. Acuerdo de Cooperación y Coordinación Fitosanitarias.
1993	Formalización de la zona de libre comercio para la Comunidad Andina, encuentros presidenciales para la negociación del G-3. Convenio de detección, recuperación y devolución de vehículos de transporte terrestre, aéreo y acuático.
1994	Encuentros empresariales y agendas comunes para el arancel externo dentro de la Comunidad Andina.
1995	Puesta en vigencia del arancel externo común. Aprobación del Nuevo Diseño Estratégico por el Consejo Presidencial Andino, que fija tres grandes líneas de acción: a) La profundización del proceso; b) su proyección externa y; c) el desarrollo de una agenda social.
1996	Creación del Sistema Andino de Integración (SAI). Aprobación del marco regulatorio para el establecimiento, operación y explotación de sistemas satelitales andinos. Aprobación del Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Cartagena (Protocolo de Trujillo), por medio del cual se efectúan las reformas institucionales en el Grupo Andino. Suscripción del Protocolo Modificadorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad. Los países de la Comunidad Andina y la Unión Europea suscribieron una Declaración Conjunta en Roma sobre el diálogo político entre las dos partes.
1997	Suscripción por los cancilleres andinos del documento que modifica el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino y el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes. Entra en funcionamiento la Secretaría General de la Comunidad Andina.
1998	X Consejo Presidencial Andino. Creación del Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAAM). Primera Reunión del Consejo Asesor de Ministros de Hacienda y Finanzas, Bancos Centrales y Responsables de Planeación Económica de la Comunidad Andina, en la que se dispuso la elaboración de una agenda para la armonización de las políticas macroeconómicas a nivel andino y el tratamiento de temas a nivel técnico. Se aprueba el "Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios". Se aprueba la Adscripción del Convenio que da lugar al Sistema Andino de Integración (SAI).
1999	Se modifica el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y se asignan nuevas competencias. El Consejo Asesor de Ministros de Hacienda o Finanzas, Bancos Centrales y Responsables de Planeación Económica de la Comunidad Andina se comprometen a alcanzar la estabilidad económica de los países miembros y converger, para ello, a metas inflacionarias menores al 10%. El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores aprueba la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo. Los gobiernos de Colombia, Ecuador y Venezuela suscribieron un nuevo Convenio de Complementación Industrial en el Sector Automotor y disponen su entrada en vigencia a partir del 1° de enero del 2000.
2000	Los cancilleres andinos culminaron la suscripción del Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena "Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia". Entra en vigencia el Acuerdo de alcance parcial de complementación económica entre los gobiernos de Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Reunión de los Presidentes de América del Sur, durante la cual los Jefes de Estado de la Comunidad Andina y el Mercosur decidieron iniciar negociaciones para establecer, en el plazo más breve posible, una zona de libre comercio entre ambos bloques. Fuente: Antecedentes. La Comisión de la CAN aprueba, por medio de la Decisión 486, un nuevo Régimen Común sobre Propiedad Industrial y dispone su entrada en vigencia a partir del 1° de diciembre de 2000.
2001	En el marco del XIII Consejo Presidencial Andino se aprobaron normas comunitarias para facilitar la libre circulación de personas, entre otras. La Comisión de la Comunidad Andina adopta, Medidas para flexibilizar el Comercio de Servicios, que representa un importante paso hacia la progresiva liberalización de este sector. El Consejo de la Unión Europea aprobó el nuevo Reglamento (Ley) relativo a la aplicación de un plan de preferencias arancelarias generalizadas para el período comprendido entre el 1° de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2004, en el cual se incluyen las preferencias para la subregión andina, conocidas como SGP Andino.
2002	Los mandatarios adoptaron un conjunto de directrices referidas a la zona de libre comercio, la unión aduanera, la política agropecuaria común, la armonización de políticas macroeconómicas, la Política Exterior Común y la agenda social y política. Los Ministros de Relaciones Exteriores, de Economía y Hacienda, Comercio Exterior y Agricultura acuerdan un nuevo Arancel Externo Común para el 62% del universo arancelario y fijan criterios para la negociación del 38% restante. La Comunidad Andina y el Mercosur suscribieron un Acuerdo de Complementación Económica para la conformación de un Área de Libre Comercio, cuya negociación debería estar concluida antes del 31 de diciembre de 2003.
2003	El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores considera propio el momento para notificar a la Comunidad Andina como una Unión Aduanera ante la Organización Mundial de Comercio (OMC). En el marco de la reunión de la Comisión de la CAN, los países andinos completan los acuerdos para un Arancel Externo Común que permite notificar de manera conjunta en el ALCA un alto porcentaje del comercio intracomunitario.
2004	Los países se comprometen a profundizar, la zona de libre comercio y avanzar hacia un mercado común, se aprueba el "Instrumento Andino de Seguridad Social", se aprueba el "Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo"; entra en funcionamiento el área de libre comercio de la comunidad Suramericana.
2005	Cumbre de los Presidentes Chávez y Uribe para dar por solucionado el caso Granda y proyectar conjuntamente el gasoducto colombo-venezolano.
2006	Iniciación del Gasoducto Colombo-Venezolano y anuncio sobre más tratados de complementación energética.
2008	Cumbre Chávez-Urbe con paquete de medidas comerciales de fondo para el relanzamiento de las relaciones comerciales.
2010	Los Presidentes Chávez y Santos se reúnen en Bogotá y Caracas para congelar la agenda política, se nombran comisiones para asuntos puntuales en torno a posibles tratados económicos.

Fuente: Autor, con base anexo bibliográfico.



#### 4. Conclusiones y cadenas productivas en la coyuntura actual

A manera de conclusión, se puede señalar que las “Comisiones Bilaterales” han logrado desde 1990 una agenda llamada de “Globalidad” para las relaciones entre Colombia y Venezuela que, no solo han servido para componer y mejorar las relaciones políticas, sino, más importante, para dirigir la integración a otros asuntos como el económico, el social y el propio desarrollo fronterizo, tema comúnmente de desencuentros políticos.

Colombia y Venezuela, de la mano de un entendimiento conjunto, lograron dinamizar el comercio bilateral después del incidente de la corbeta Caldas 1987. En efecto, atendiendo los preceptos andinos, acta de Barahona, en 1991 se perfeccionó la zona de libre comercio entre los dos países, y en el 2005 después del caso “Granda” se logró poner en funcionamiento el proyecto conjunto en el sector energético, proyecto de gas Guajira-Zulia; producto de estos dos acercamientos el intercambio creció catorce veces, pasando de US\$500 en 1990 a US\$8.000 millones en 2008, siendo el más importe en crecimiento en el hemisferio, pues en ese periodo el Nafta y Mercosur apenas aumentaron tres y dos veces, respectivamente.

El comercio bilateral necesita seguir proyectándose, en el escenario natural de terceros mercados en los que están empeñados los dos países: Colombia hacia Estados Unidos y Venezuela en Mercosur. Las proyecciones son sencillas, en un Mercado Común entre Colombia y Venezuela, caracterizado por el impulso a los intercambios de servicios y capitales bilaterales, sin pago de aranceles y con el desarrollo

de los proyectos de inversiones gubernamentales, con proyecciones de balanza de pagos, lograría llegar a un comercio global cercano a US\$15.000 millones anuales en 2015; y según estimaciones conservadoras esta situación aumentaría los empleos a 1.000.000 de plazas de trabajo para cada economía (Beltrán, 2010).

La afinidad y complementación económica entre los dos países, no solo serviría para continuar dinamizando el intercambio entre las dos naciones, sino, más importante, facilitaría la integración con terceros mercados en la que están empeñados los dos países. Colombia aprovecharía la alta complementación en los sectores de siderúrgica y metalmecánica con Venezuela, para proyectar sus exportaciones de autopartes al resto del mundo, incluido el mercado de los Estados Unidos (Beltrán, 2010). De otro lado, la complementación petroquímica y la ampliación de proyectos de exploración y explotación de petróleo entre la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol) y Petróleos de Venezuela (PDVSA) que incluye la posibilidad de sacar crudo venezolano por Colombia a Asia (China), contribuiría para que Venezuela diversificara su mercado petrolero en Mercosur y con terceros mercados. Estas son apenas unas cadenas complementarias para proyectar la integración, amén de lo que podrían ser las alianzas manufactureras de los sectores de confecciones, textiles y plásticos, o las agroindustriales como la producción de alimentos para los nuevos mercados objetivos<sup>19</sup> (Cámara, 2004-2005).

---

<sup>19</sup> Los estudios de complementación económica los han hechos los ministerios de agricultura en los temas de seguridad alimentaria regional.

- Acuerdo de Cartagena, Comunidad Andina (CAN), 2010.
- Basombrio, Ignacio. Integración andina: instituciones y derecho comunitario. Comunidad Andina, 2005.
- Beltrán, Luis Nelson. 2006. "Comercio colombo-venezolano a elegir entre la zona de libre comercio y el Mercado Común". Cinep, julio 2006, Actualidad colombiana n.º 434 (1-2) Edición julio 31-agosto 14.
- \_\_\_\_\_. 2006. Dinamismo comercial pese a las diferencias políticas, en Colombia-Venezuela, Retos de la convivencia. Universidad Nacional, Bogotá Colombia, 75-91.
- \_\_\_\_\_. 2010. "Integración Económica Colombo Venezolana: Dinámica en medio de la incertidumbre política y el regionalismo abierto en el Hemisferio". Global Journal of Human Social, octubre.
- CAF. 2005. Hacia una mayor y mejor inserción de los países andinos en la economía global, en el futuro de la integración andina. Friedrich Ebert Stiftung Fescol.
- Cancillería Colombiana. Varios boletines, noviembre 25 de 1952, agosto 9 de 1987.
- Cámara Colombo Venezolana. 2005. Covenotas n.º 5 (mayo).
- Cámara Colombo Venezolana. Revista Integración 2004-2005.
- Camara Colombo-Venezolana. Así va el comercio binacional 2011.
- Charry Samper, Héctor 1998. Propuestas diplomáticas y políticas, en Venezuela y Colombia en el nuevo milenio. CAF, Caracas.
- Grien, Raúl. 1996. La integración económica como alternativa inédita para América Latina. FCE. México.
- Kassim, A. Menon. 2003. "European Integration since the 1990: Member States and the European Commission". Paper prepared for Arena Seminar, University of Oslo, 4 november, Comunidad Europea.
- Echavarría, Juan José. 1998. "Flujos comerciales en los países andinos: ¿Liberalización o preferencias regionales?". Coyuntura económica vol. XXVIII (3), Bogotá: Fedesarrollo.
- Fernández, Guillermo. 2003-2004. "La CAN frente a otros escenarios de integración continental". Revista de Integración, Cámara Colombo-Venezolana, Bogotá.
- Franco, Nicolás Salom. "Los Monjes". [http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/derecho/18/11\\_Los\\_monjes.pdf](http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/derecho/18/11_Los_monjes.pdf)
- Fuerza Armada Venezolana, FAV-CLUB. [http://fav-club.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=208:los-monjes-&catid=26:historia&Itemid=25](http://fav-club.com/index.php?option=com_content&view=article&id=208:los-monjes-&catid=26:historia&Itemid=25) Diario militar venezolano 2002
- Lobo, Alberto. 2001. "Comisiones presidenciales de integración y asuntos fronterizos colombo-venezolanos". Integración regional una condición para la paz y el desarrollo. Konrad Adenauer, Stiftung.
- Majo, Beatriz (1998). "Integración y Comercio: Logros y futuro". Venezuela y Colombia en el nuevo milenio. CAF, Caracas.
- Ramírez, Socorro y Hernández, Ángel 2003. Colombia y Venezuela: Vecinos cercanos y distantes en vecindad Colombo-Venezolana, Imágenes y realidades. Iepri, Universidad Nacional de Colombia, Ed. Nomos S. A.
- Ramírez, Socorro. 2006. "¿De una aguda tensión a una asociación estratégica?" Colombia-Venezuela Retos de la Convivencia. Universidad Nacional de Colombia. CAF-Casa Editorial El Tiempo, Editorial Unibiblos Universidad Nacional.
- Ramírez, José Luis. 1996. "Colombia y Venezuela: profundizar la vecindad sin permitir el conflicto". Luis Alberto Restrepo Moreno, Anuario Social y Político.
- Valois Arce, Daniel. 1981. ¿Los Monjes, un mito trágico? Prosar. Medellín.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Beltrán Mora, Luis Nelson y Afanador Vargas, Benjamín. 2011. Colombia y Venezuela: a repensar los acuerdos económicos para relanzar la integración bilateral. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 39 (53): 123-136.	Beltrán Mora, Luis Nelson y Afanador Vargas, Benjamín. (2011). Colombia y Venezuela: a repensar los acuerdos económicos para relanzar la integración bilateral. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> , 39 (53), 123-136.	Beltrán Mora, Luis Nelson y Afanador Vargas, Benjamín. "Colombia y Venezuela: a repensar los acuerdos económicos para relanzar la integración bilateral". <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 39.53 (2011): 123-136.