

45

2015
Administración & Desarrollo

Administración & Desarrollo

FACULTAD DE INVESTIGACIONES ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESAP

Enero/junio 2015 ISSN 0120-3754

volumen
45 número
61

enero/junio 2015 ISSN: 0120-3754

Las PYME en América Latina, Japón, la Unión Europea, Estados Unidos y los clúster en Colombia
Ángel Emilio Muñoz Cardona
María Patricia Mayor López

Movilidad urbana: cómo definir el sistema de transporte público colectivo (SITPP) en Bogotá
Crispiniano Duarte Vega

Conceptualización y análisis del agotamiento del derecho de marca en la Comunidad Andina de Naciones
Laila Katrina del Pilar Rojas Santana

La participación del Instituto Nacional Electoral en las elecciones de Juntas Auxiliares en México
Román Sánchez Zamora
Gabriel Miranda Trejo
Yunuén Catalina Reyes Archundia

La adopción de las TIC con actitud crítica en el sector de la educación por parte del gobierno electrónico de Bogotá D. C. Un caso de éxito
Jairo Augusto Ortegón Bolívar

Las empresas como formadoras de identidad individual y grupal en la sociedad a partir de la fenomenología
Germán Rubío Guerrero
Luis Alfredo Muñoz Velasco
Fernando Adolfo Fierro Celis

Gestión para resultados en el desarrollo: hacia la construcción de buena gobernanza
Sergio Alberto Chica Vélez

Análisis de la estructura interna de los "grupos económicos" en Colombia en la transición del siglo XX al XXI
Juan Sergio Cruz

FACULTAD DE INVESTIGACIONES, ESAP

volumen 45 número 61



Escuela Superior de
Administración Pública

Calle 44 n.º 53-37 CAN
PBX 220 27 90 | FAX 315 25 60
A.A. 29745 | Bogotá, D.C.

Administración & Desarrollo

FACULTAD DE INVESTIGACIONES ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESAP

Enero/junio 2015 ISSN 0120-3754

Las PYME en América Latina, Japón, la Unión Europea, Estados Unidos y los *clúster* en Colombia

Ángel Emilio Muñoz Cardona

María Patricia Mayor López

Movilidad urbana: cómo definir el sistema de transporte público colectivo (SITP) en Bogotá

Crispiniano Duarte Vega

Conceptualización y análisis del agotamiento del derecho de marca en la Comunidad Andina de Naciones

Laila Katrina del Pilar Rojas Santana

La participación del Instituto Nacional Electoral en las elecciones de Juntas Auxiliares en México

Román Sánchez Zamora

Gabriel Miranda Trejo

Yunuén Catalina Reyes Archundia

La adopción de las TIC con actitud crítica en el sector de la educación por parte del gobierno electrónico de Bogotá D. C. Un caso de éxito

Jairo Augusto Ortegón Bolívar

Las empresas como formadoras de identidad individual y grupal en la sociedad a partir de la fenomenología

Germán Rubio Guerrero

Luis Alfredo Muñoz Velasco

Fernando Adolfo Fierro Celis

Gestión para resultados en el desarrollo: hacia la construcción de buena gobernanza

Sergio Alberto Chica Vélez

Análisis de la estructura interna de los "grupos económicos" en Colombia en la transición del siglo XX al XXI

Juan Sergio Cruz

número
61
volumen
45



Escuela Superior de
Administración Pública

Alejandro Larreamendy Joerns

Director Nacional

Fernando Augusto Medina Gutiérrez

Subdirector Académico

Lilia Inés Rojas Parra

Subdirectora de Proyección Institucional (e)

Fernando Yarpaz

Subdirector de Alto Gobierno

Claudia Marcela Franco Domínguez

Subdirectora Administrativa y Financiera

Fernando Yarpaz

Secretario General (e)

Luz Stella Parrado

Decana Facultad de Pregrado

Claudia Inés Ramírez Méndez

Decana Facultad de Posgrado

Jenny Paola Lis

Decana Facultad de Investigaciones

Facultad de Investigaciones

Calle 44 n.º 53 37 CAN, Bogotá, D. C.

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

PBX: 220 27 90, exts. 7230 7232

administracion_desarrollo@esap.gov.co

www.esap.edu.co

Administración & Desarrollo

ISSN: 0120-3754

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

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

PARA MAYOR INFORMACIÓN VISITE

www.esap.edu.co/investigacion/pautas-editoriales.html

Editora científica

Esther Parra Ramírez

Comité editorial

· José Manuel Ruano

Universidad Complutense de Madrid, España

· Javier de León Ledesma

Universidad de las Palmas de Gran Canaria, España

· Miguel Borja

Escuela Superior de Administración Pública, Colombia

· Frank Robinson

Safford Northwestern University, EE.UU.

· Jane Rausch

University of Massachusetts Amherst, EE.UU.

· Bianor Scelza Cavalcanti

Fundación Getulio Vargas, Brasil

Comité científico

· Eduardo Araya

Universidad de Chile, Chile

· Pedro Medellín

Instituto Ortega & Gasset, España

· Enrique Pastor Seller

Universidad de Murcia, España

· Sergio Moreno Gil

Universidad de las Palmas de Gran Canaria, España

· Manuel Francisco Suárez Barraza

Instituto Tecnológico de Monterrey, México

· Omar Guerrero

Universidad Nacional Autónoma, México

· María de Lourdes Amaya Ventura

Universidad Autónoma Metropolitana, México

Coordinación editorial

· María Helena Páez Fandiño

Corrección de estilo

· Mabel Paola López Jerez

Traductores

· Vladimir Sanabria González (inglés)

· Viviana Zuluaga Zuluaga (portugués)

Diseño editorial y diagramación

· Libardo Jiménez López

Impresión y acabados

· Imprenta Nacional de Colombia

Canje y suscripciones:

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

PARA MÁS INFORMES ESCRIBA A

administracion_desarrollo@esap.gov.co

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

© Escuela Superior de Administración Pública

Bogotá D. C., noviembre de 2015

Impreso en Colombia

EDITORIAL

· ESPAÑOL ·

A&D

Presentamos la edición 61 de la *Revista Administración & Desarrollo*. En esta ocasión la publicación se ocupa de dos temas de interés: 1) la gobernanza relacionada con alternativas para propiciar un papel más activo por parte de la ciudadanía en la acción pública, y 2) la competitividad empresarial y sus efectos sobre el desarrollo integral.

En el primer tema se destacan los artículos sobre el impacto de las TIC en busca de una mayor eficiencia del sector público; la estrategia de gestión para resultados en Latinoamérica con miras a lograr mayores sinergias entre actores gubernamentales y sociales; la necesidad del mediador político administrativo como garante en los procesos participativos; y el análisis de movilidad urbana desde la perspectiva de sistema de transporte integrado. En cuanto al segundo tema, los artículos se refieren a la propuesta de fortalecimiento de la explotación agrícola a través de las pequeñas y medianas empresas; el efecto de la apertura económica en Colombia sobre los grupos económicos; y la geopolítica comercial como herramienta de análisis comercial para el caso colombiano.

El estudio sobre "La participación del Instituto Nacional Electoral en las elecciones de Juntas Auxiliares en México", de Román Sánchez Zamora, Gabriel Miranda Trejo y Yunuén Catalina Reyes Archundia, analiza, desde una perspectiva multidisciplinaria, el caso del Estado de Puebla en México, utilizando un enfoque cualitativo y de pedagogía crítica.

En el texto se expone la necesidad de un mediador confiable que posibilite la defensa de los derechos políticos en los comicios de presidentes de las Juntas Auxiliares, que representan la célula básica de carácter vecinal. El problema radica en que dichas elecciones son reguladas por los ayuntamientos y se desarrollan con escasas garantías políticas.

Para que no pierda el carácter de representación que históricamente ha tenido por su cercanía a la población, se propone que el Instituto Nacional Electoral (INE) se constituya en el mediador político administrativo que garantice el proceso participativo.

Esther Parra Ramírez

Editora científica

administracion_desarrollo@esap.gov.co

En el artículo “Gestión para resultados en el desarrollo: hacia la construcción de una buena gobernanza”, el profesor Sergio Chica aborda teóricamente la nueva gestión pública (NGP) y su significado para América Latina. Analiza uno de sus tantos enfoques, el de la gestión para resultados, relacionado con la planificación, el presupuesto, la gestión financiera, la ejecución de programas y proyectos, y el monitoreo y evaluación. La gestión para resultados busca incorporar como deber de los gobiernos la creación de valor público y propiciar un papel más activo de parte de la ciudadanía en la acción pública.

El artículo recoge la experiencia de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y el (BID) en la formación de capacidades individuales de los gestores públicos y de los equipos de gobierno de algunas ciudades colombianas en la estrategia de gestión para resultados (GpRD). Las dos entidades buscaron fortalecer las relaciones intergubernamentales desde los procesos de generación de valor público a través de la sinergia entre actores gubernamentales y sociales en la consecución de objetivos públicos.

De otro lado, a partir de una revisión de la literatura sobre las teorías de gobierno electrónico local, Jairo Augusto Ortigón Bolívar pretende abordar el impacto real del uso de las TIC (en la dimensión externa y en la dimensión relacional) en el quehacer de la administración pública-sector educación de la Alcaldía Mayor de Bogotá. El autor hace énfasis en la relación de la administración con el ciudadano y estudia hasta qué punto las herramientas teleinformáticas han transformado la manera de gestionar los entes administrativos y académicos.

Por su parte, con el fin de llamar la atención sobre la necesidad de políticas públicas de “clusterización” para el desarrollo de las capacidades competitivas locales en América Latina y específicamente para Colombia, los profesores Ángel Emilio Muñoz y María Patricia Mayor presentan el estudio comparativo “Las PYME en América Latina, Japón, la Unión Europea, Estados Unidos y los *clúster* en Colombia”.

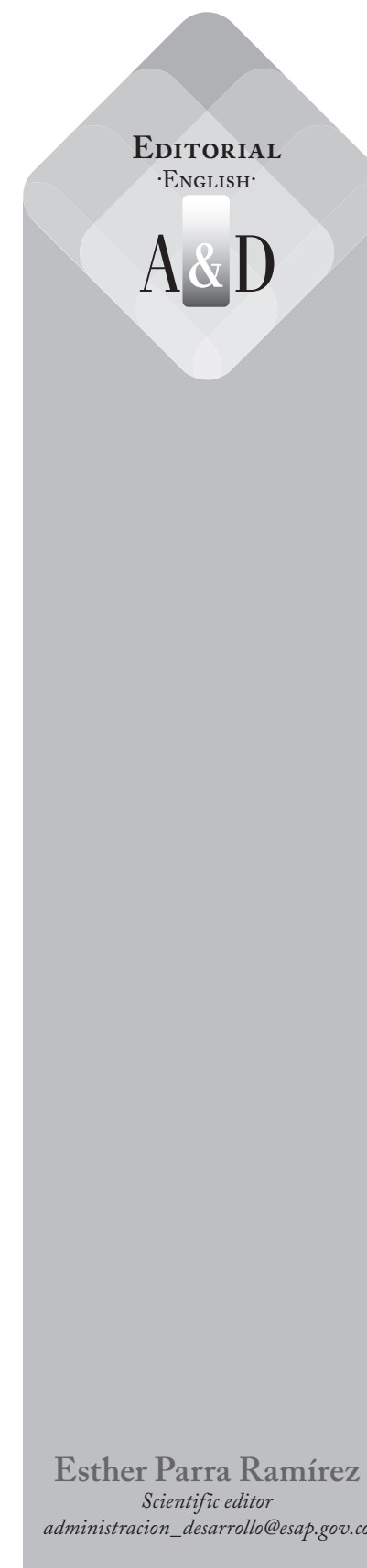
Los autores destacan que más del 90% de las medianas y pequeñas empresas de Latinoamérica no poseen vocación exportadora, no logran suficiente capital para la inversión en innovación, diseño y desarrollo de nuevos productos, y poseen un alto grado de informalidad, entre otros factores, por lo que es necesario, por ejemplo para el caso de las regiones agrícolas, impulsar liderazgos políticos regionales capaces de unificar y homogenizar formas de explotación agrícola local que faciliten la existencia de microempresas competitivas para mercados externos. La idea es que sean la región y el municipio, y no las multinacionales, quienes preserven la propiedad territorial tanto de la empresa como de las tierras agrícolas y de los recursos naturales.

Así mismo, Laila Katrina del Pilar Rojas, en su artículo “Conceptualización y análisis del agotamiento del derecho de marca en la Comunidad Andina de Naciones”, busca hacer una breve conceptualización del agotamiento del derecho de marca de acuerdo a lo dispuesto por la legislación comunitaria europea, ya que para los bloques económicos suramericanos, en especial para la Comunidad Andina de Naciones (CAN), constituye un referente de cómo se han logrado equilibrar los intereses de los agentes del mercado fomentando la libre competencia y la libre circulación de mercancías. La autora espera que mediante su análisis sea posible determinar cuáles son los retos y debates que afrontan los países suramericanos sobre este tema.

En el artículo “Las empresas como formadoras de identidad individual y grupal en la sociedad a partir de la fenomenología”, escrito por Germán Rubio, Luis Alfredo Muñoz y Fernando Fierro, se hace una reflexión en torno a cómo la fenomenología crea y unifica la cultura del individuo. En el análisis se destaca que los mensajes publicitarios de las empresas multinacionales crean realidades económicas que desde la fenomenología construyen nuevas culturas de compra estandarizadas, lo que posibilitaría la pérdida del control interno de la racionalidad de los individuos.

Juan Sergio Cruz, en “Análisis de la estructura interna de los ‘grupos económicos’ en Colombia en la transición del siglo XX al XXI” analiza la estructura interna de ciertos grupos empresariales diversificados en Colombia, presenta los resultados de la estructura de varios de estos grupos desde la apertura económica hasta los años recientes, y concluye que en el país actualmente se cuenta con una herramienta de análisis de la estructura interna de los grupos empresariales. Como consecuencia de la apertura económica sobre el rol de las empresas (sin ser la única), se encuentra la no modificación de la tendencia histórica de repartir dividendos y su no acumulación para un mejoramiento significativo de la productividad.

Finalmente, el profesor Crispiniano Duarte, en su artículo “Movilidad urbana: cómo definir el sistema de transporte público colectivo (SITP) en Bogotá”, muestra las prácticas cotidianas de movilidad en Bogotá desde la perspectiva del sujeto transportador, y las acciones públicas dispuestas para la implementación de un sistema integrado de transporte público (SITP). El autor destaca, por un lado, ese *poder-saber* de la economía política entremezclado en los laberintos del *poder-hacer* de una política pública de movilidad que busca desarrollar el sistema integrado de transporte público y, por el otro, la manera en que se aniquilan formas tradicionales para impulsar nuevas visiones, ya no de Estado sino de una sistemática gobernabilidad que responde a la lógica del mercado.



We present the 61th edition of *Administración & Desarrollo Review*. On this occasion the publication covers two topics of interest: 1) The “governance” that related to alternatives to promote a more active role to the citizenship in public action, 2) Business competitiveness and its effects on the integral development.

In the first topic show up articles on the impact of the Information Technology and Communication –ICT– in search of greater efficiency in the public sector; The strategy of managing for results in Latin America with a view to achieving greater synergies between governmental and social actors; The need of the political-administrative mediator as a guarantor in the participatory processes; And the analysis of urban mobility from the perspective of integrated transport system. In the second theme, the articles relates to the proposal for strengthening the farm through small and medium-sized enterprises; The effect of economic openness in Colombia on the economic groups; And geopolitics as commercial business analysis tool for the Colombian case.

The study on “The participation of the Instituto Nacional Electoral in the elections of Juntas Auxiliares in Mexico”, of Román Sánchez Zamora, Gabriel Miranda Trejo, and Yunuen Catalina Reyes Archundia, analyze, with a multidisciplinary approach, the case of the state of Puebla, Mexico, to use with a qualitative analysis and a critical pedagogy.

This article is to expose the need of a reliable mediator to ensure the defense of political rights in elections auxiliary presidents in the state of Puebla, Mexico, which are regulated by municipalities and develop with little political guarantees. To don't lose the character of representation that historically has been by its closeness to the people, proposed that the Instituto Nacional Electoral (INE) be the political-administrative mediator to ensure the participatory process.

In the article “Managing for Development Results: to the construction of a Good Governance”, professor Sergio Chica board New Public Management called Managing for Development Results, MfDR, and his mean in Latina-

merica. Analice one to much approaches, the Managing for Development Results, related to the planning, budget, financial management, the implementation of programs and projects, and monitoring and evaluation. Managing for results seeks to incorporate as a duty of governments to the creation of public value and promote a more active role on the part of the citizenship in public action.

The article reflects the experience of the Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) and the BID in the formation of individual capabilities of public managers and government teams of some Colombian cities in the strategy of managing for results (GpRD). The two organizations were designed to strengthen intergovernmental relations from the processes of generating public value through the synergy between government and social actors in the achievement of public goals.

On the other hand, from a review of the literature on the theories of local e-government, Jairo Augusto Ortégón Bolívar intends to capture the level of impact they have had the Information Technology and Communication –ICT– in the operation of public administration of Bogotá, especially as his relationship with citizens involved in the Education Sector of the basic level concerns and half of the capital city. The author emphasizes the relation to the administration with the citizen and studied up to that point the Teleinformatic tools have transformed the way to manage the administrative and academic authorities.

For its part, in order to draw attention to the need for public policy of “*clusterización*” for the development of the local competitive capabilities in Latin America and specifically for Colombia, professors Ángel Emilio Muñoz and María Patricia Mayor presents a comparative study “The PYME’s in Latin America, Japan, the European Union, the United States, and the cluster in Colombia”.

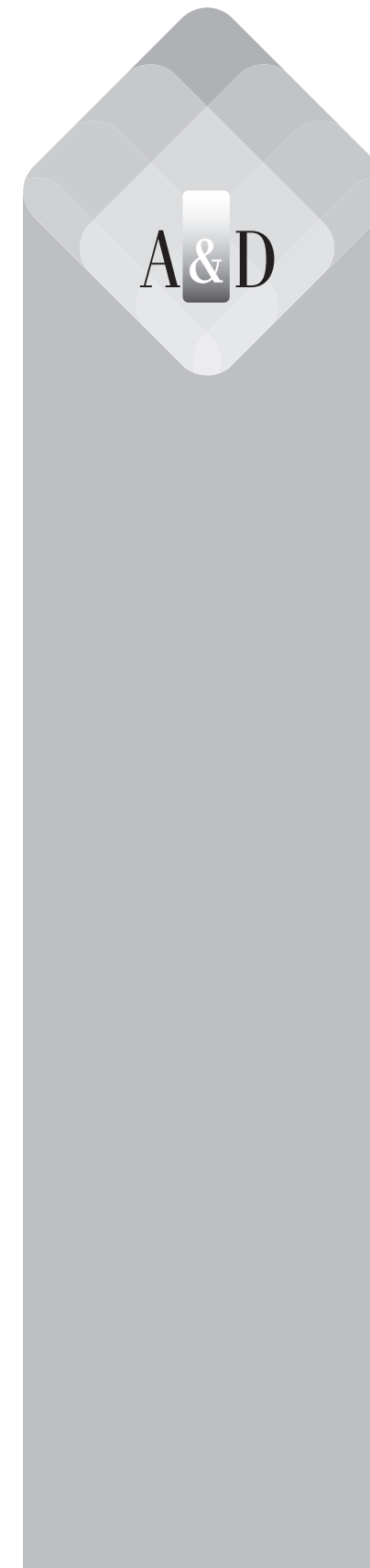
The authors note that more than 90% of small and medium-sized businesses in Latin America do not have vocation to export, not achieve sufficient capital for investment in innovation, design and development of new products, and possess a high degree of informality, among other factors, so it is necessary, for example in the case of agricultural regions, impulse regional political leadership able to unify and standardize forms of local farm to facilitate the existence of micro competitive for external markets. The idea is that they are the region and the municipality, and not the multinationals, who preserve land ownership of both the company and of agricultural land and natural resources. Similarly, Laila Katrina del Pilar Rojas, in her article “Conceptualization and analysis of the exhaustion of trade mark rights in the Andean Community of Nations”, seeks to make a brief conceptualization of the exhaustion

of the right brand of accordance with the provisions of the European Community law, because the South American economic blocs, in particular for the Andean Community of Nations (CAN), It is a reference for how they have managed to balance the interests of the players on the market by promoting free competition and the free movement merchandise. The author hopes that through its analysis it is possible to determine what are the challenges and debates that face the South American countries on this topic.

The article “Companies such as forming individual and group identity in the society from the phenomenology”, to write for Germán Rubio, Luis Alfredo Muñoz y Fernando Fierro, makes a reflection about how the phenomenology creates and unifies the culture of the individual. The analysis emphasizes that the advertising messages of multinational firms create economic realities that since the phenomenology built new cultures of standardized purchase, which would allow the loss of internal control of the rationality of individuals.

Juan Sergio Cruz, in the article “Analysis of the internal structure of the ‘economic’ groups in Colombia in the transition of the twentieth and twenty-first centuries”, examines the internal structure of certain groups diversified business in Colombia, presents the results of the structure of several of these groups from the economic opening until recent years, and concludes that in the country are currently has a tool to analyze the internal structure of the business groups. As a consequence of the economic opening on the role of the companies (without being the only), you will find non-modification of the historical trend of distribute dividends and its not accumulation for a significant improvement in productivity.

Finally, professor Crispiniano Duarte, in his article “urban mobility: how to define the system of collective public transport (SITP) in Bogota”, shows the day-to-day practices of mobility in Bogota from the perspective of the subject conveyor, and the public actions prepared for the implementation of an integrated public transport system (SITP). The author emphasizes, on the one hand, this power-knowledge of the political economy mingling in the labyrinths of the power-to make a public policy of mobility looking for develop the integrated public transport system and, on the other hand, the manner in which they annihilate traditional ways to foster new visions, non-State already but a systematic governance that responds to the logic of the market.





LAS PYME EN AMÉRICA LATINA, JAPÓN, LA UNIÓN EUROPEA, ESTADOS UNIDOS Y LOS CLÚSTER EN COLOMBIA*

Ángel Emilio Muñoz Cardona
María Patricia Mayor López

Autores

Ángel Emilio Muñoz Cardona

Profesional en Economía Política de la Universidad Autónoma Latinoamericana. Especialista en Economía del Sector Público de la Universidad Autónoma Latinoamericana. Magíster en Filosofía Política y Ética por la Universidad de Antioquia. Doble titulación doctoral, Magna Cum Laude: la primera como Pb. D. en Filosofía Civil y Política de la Universidad Pontificia Bolivariana y doctor Canónico en Filosofía de la Santa Sede del Vaticano-Roma. Postdoctor Public Economics de la Vrije Universiteit Amsterdam, Netherlands. Docente titular de mérito de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

Correo electrónico: angel@esap.gov.co

Dirección postal: Calle 57 n.º 45-83 Teléfono: 444 80 25 ext. 152.

María Patricia Mayor López

Directora Comercial de Procolombia

Estudiante de Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

Correo electrónico: granhambiente1@hotmail.com

Dirección postal: Calle 57 n.º 45-83 Teléfono: 444 80 25 ext. 152.

Fecha de recepción: 20.05.2015

Fecha de aprobación: 24.08.2015

Resumen

Uno de los principales retos de las industrias latinoamericanas es adecuar sus procesos de producción y de prestación de servicios a los que demanda la economía internacional en sus acuerdos comerciales de integración, pero, ¿es la mediana y pequeña empresa (MPYME) de América Latina competitiva frente a la japonesa, europea o norteamericana? O mejor, ¿poseen las industrias de América Latina y de Colombia las mismas capacidades tecnológicas de competitividad que la industria de los países con los que han firmado tratados de libre comercio (TLC)? Es decir, ¿poseen los países del mundo la misma clasificación de MPYME?, si no es así ¿qué implicaciones y efectos económicos se pueden generar para la industria nacional?, ¿cómo se afecta la competitividad entre los países al usarse una clasificación o caracterización de la industria distinta?, ¿quién pierde o quién gana más?

Para dar respuesta a estas inquietudes de investigación se comenzará por averiguar qué es la PYME y cómo se clasifica en Latinoamérica, Japón, Estados Unidos y la Unión Europea. La metodología seguida es la del rastreo bibliográfico disponible en las fuentes de cámaras de comercio nacionales e internacionales. Después se analizará la política empresarial de los clúster como estrategia de competitividad de las PYME nacionales. La metodología seguida fue la entrevista con expertos en clúster de Bogotá, Atlántico, Pereira y Medellín. Para concluir, se responderá la pregunta: ¿cómo pueden las microempresas agrícolas ser competitivas sin perder la propiedad del suelo, ni los recursos internos para hacer empresa a partir de sus ventajas comparativas en mercados internacionales? Una respuesta posible es que pueden lograrlo a través de la conformación, organización y gerencia de clúster comunitarios, lo que demanda de una amplia participación política comunitaria.

Palabras clave: PYME, iniciativa clúster, redes empresariales, área metropolitana, microempresa.

Abstract

One of the main challenges for Latin American industries is to adapt its production processes and services delivery demanded by the international economy in trade integration agreements. But, is Latin American SME competitive with those of Japan, Europe and North America? Or rather, the industry in Latin America and Colombia has the same technological capabilities and industry competitiveness of countries that have signed the FTA? That is to say, the countries around the world have the same classification of SME? If not, what implications and economic effects have in the domestic industry? How competition between countries is affected when a different classification or characterization of the industry is used? Who wins and who loses the most?

To respond to these concerns research will begin by finding out what the SME and how it ranks in Latin America, Japan, United States and European Union. The methodology used is that of tracing bibliography available from the sources of Chambers of Commerce national and international. After, will be discussed the business policy of the cluster as a strategy for competitiveness of domestic SMEs. The methodology used was the interview with cluster experts Bogota, Atlantic, Pereira and Medellin. Finally, for conclusion we will answer the question: How can agricultural microenterprises be competitive without losing land ownership nor the internal resources to do business based on its comparative advantages in international markets? Through the organization and management the community cluster.

Keywords: SME, cluster initiative, networks, metropolitan area, microenterprise.

* La idea de investigación nace a raíz de los 14 tratados de libre comercio (TLC) que Colombia firmó entre el año 2000 y el 2014. En ella se intenta responder a dos preguntas: ¿son las organizaciones empresariales colombianas y de América Latina igualmente competitivas frente a las europeas y norteamericanas?, ¿qué deben hacer las instituciones locales para estimular nuevas alternativas de desarrollo empresarial?



“En las Islas Solomón sus nativos tienen una forma extraña para cultivar, ellos no cortan los árboles. Cuando necesitan cultivar y un árbol se los impide, se paran frente a él y empiezan a gritarle y a danzar maldiciéndole, por espacio de algunos días, el árbol se pone débil y se muere solo”.

Film cinematográfico *Todos los niños son especiales*, “*Taare Zameen Par*”. Aamir Khan

1. Introducción

Según un informe del Centro Regional para la Promoción de la Pequeña y Mediana Empresa de Centroamérica (Cenpromype), institución que cuenta con la asesoría del Centro de Estudios Económicos para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), no existe una definición homogénea de clasificación para la micro, pequeña y mediana empresa en América Latina y Europa (CEPAL, Cenpromype & GTZ, 2009, p. 7). Por lo tanto, urge, en aras de una buena integración comercial que beneficie y proteja a las empresas de los países de la integración, unificar los criterios de clasificación, de tal manera que se facilite la unidad contable y fiscal en temas de impuestos, subsidios, asistencia internacional, ayudas económicas y transferencias.

La cooperación internacional, las transferencias tecnológicas y el acompañamiento empresarial podrían ser más efectivos si la clasificación de la PYME realizada por los diferentes países de la unión es homogénea. Incluso, a los organismos de control internacional, tales como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), se les facilitaría el control de

prácticas desleales de exportación con fines monopólicos (Banco Mundial, 1994).

2. Significado de la micro, pequeña y mediana empresa

En los diferentes países de América Latina, Europa y Norteamérica se entiende por las siglas SME, MSMES, MPYME, MIPYME, MYPE, PYMI o PYME a la clasificación que cada país tiene de sus empresas nacionales en micro, pequeña y mediana empresa. Ello puede depender del número de los trabajadores, las ventas anuales totales, la utilidad anual, el patrimonio, los activos, el capital suscrito, el consumo de kilovatios de energía o la vocación exportadora (Castañeda, 2008). Es decir, las diferentes siglas dan a entender que se trata de una unidad de explotación económica con fines de ganancia corporativa o personal, realizada por personas naturales o jurídicas en actividades comerciales, de distribución, de producción o de servicios de intermediación, tanto rurales como urbanas¹.

La CEPAL (2008) y el Banco Mundial (1994) afirman que en América Latina las microempresas son fuente de subsistencia para las familias y son grandes generadoras de empleo familiar. Es decir, producen bienestar social y económico en el producto interno bruto (PIB) de la región. De allí que, desde un punto de vista macroeconómico, los estudios sobre las pequeñas firmas “*small enterprises*” no deban basarse en el exclusivo aporte individual que hace

¹ Artículo 2 de la Ley 590 (2000,) y Ley 905 (2004), modificada recientemente como Ley 1151 de 2007, Gaceta Oficial n.º 46.700 de 25 de julio de 2007. <http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/L0590000.HTM>

cada una de esas empresas al PIB industrial, sino en el aporte conjunto que todas ellas realizan al bienestar laboral y al desarrollo económico y social de las familias en la región (Holliday, & Letherby, 1993, p. 60).

Si una microempresa del sector informal representa, por ejemplo, una solución económica que beneficia exclusivamente a su dueño y a su familia, no debe racionalizarse de la misma manera como se hace en el caso de una gran empresa, porque perdería su importancia local y regional (Hernández, 2007). Para entender la importancia económica y social de la microempresa en la generación de empleo, servicios e ingresos de las regiones y localidades, debe analizarse en su totalidad macroeconómica, no en su individualidad o particularidad microeconómica (Holliday, 1995). Por ejemplo, muchos de los municipios de Colombia dependen política, social y económicamente de la microempresa en más de un 97%.

En América Latina un buen número de microempresas familiares de ingreso mixto, como las tiendas de barrio y las ventas ambulantes, no llevan una contabilidad propiamente dicha. Incluso, muchas microempresas informales, como las ventas callejeras, son consecuencia de las crisis económicas y de los subempleos existentes en el momento. De allí que la CEPAL afirme que:

Es necesario hacer una separación entre la MPYME y la gran empresa, ya que, muchas de las microempresas de economías hogareñas no separan la contabilidad de la empresa de las cuentas del hogar, incluso los microempresarios manejan sus unidades de negocio con criterios más emocionales que propiamente dichos de una racionalidad económica-empresarial. (CEPAL, 2008, p. 11)

Otra de las dificultades para medir con la misma racionalidad la mediana y la gran empresa respecto a la microempresa en América Latina es que las primeras no poseen la misma libre movilidad en el mercado para entrar y salir, en contraste con la segunda, bien por tamaño de planta, responsabilidad financiera y comercial o por falta de registro (Ayyagari, Beck, & Demirgüç-Kunt, 2007, p. 418). De igual manera, muchos microempresarios bajan costos de producción y de servicios al no asumir a plenitud los costos salariales y de seguridad social de sus empleados, más aún cuando son del núcleo familiar primario (Holliday, & Letherby, 1993, p. 59).

He ahí la importancia de unificar criterios internacionales para la clasificación de las MPYME con fines de control y de política pública comúnmente aceptada para la competitividad. Como afirma la CEPAL, “el desarrollo de la microempresa en todas las economías de América Latina

pende, principalmente, de las redes empresariales y de los *clúster*” (1988, p. 10), de los tejidos empresariales privados y públicos que puedan formarse entre ellas mismas; de los impulsos comerciales y de subsidios que los Gobiernos les brindan; de las políticas públicas encaminadas al fomento y la solidaridad empresarial; de los subsidios para el fomento del empresarismo y de los impulsos dados al emprendimiento por parte del gobierno nacional, regional y local (Schmitz, 1993).

Lo anterior significa aprovechar las capacidades de integración empresarial local y regional que poseen los países vecinos de América Latina, como afirma Carlos Dávila Ladrón de Guevara (Calderón & Castaño, 2005, pp. 58-59), “Pensar como bloque y actuar como bloque económico de integración”. Así también lo estipula la ley colombiana de áreas metropolitanas (Ley 1625 del 2013)².

3. Composición de la MPYME en América Latina

El modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), seguido en América Latina desde principio de los cincuenta por recomendaciones del Centro de Estudios Económicos para América Latina y el Caribe (CEPAL), marcó una era de crecimiento industrial dentro de la región, basada en los principios de una política industrial proteccionista a través de subsidios, aranceles a las importaciones, devaluación de la tasa de cambio y estímulos a la producción (Vidal Villa, 2004, p. 89)³.

Desde los años cincuenta, el modelo ISI se implementó en la región sin una participación de instituciones de investigación encaminadas al mejoramiento tecnológico de la explotación del producto y de la producción. Al respecto, Yoguel afirma que la industria latina se presentaba altamente protegida, con una baja competencia y una alta

² La finalidad de la ley es impulsar el desarrollo económico y empresarial en la región por medio de la integración económica entre municipios vecinos. El artículo 319 de la Constitución Política colombiana establece como funciones de las áreas metropolitanas las de: 1) Formular el Plan de Desarrollo del Área Metropolitana. 2) Elaborar un Plan Estratégico para el crecimiento y desarrollo del área. 3) Plan de Transporte Público que mejore los sistemas de comunicación y de movilidad poblacional. 4) Mejorar y coordinar las ofertas de vivienda, principalmente de interés prioritario y social. 5) Adelantar un Programa de Saneamiento Ambiental y de Ordenamiento Territorial. 6) Adelantar programas de salud.

³ El profesor Jesús María Vidal afirma que si bien los países del modelo ISI lograron una relativa industrialización, tenían el problema de que para poder producir bienes finales nacionales tenían que importar maquinaria, tecnología, bienes y equipos, lo cual redundó en mayor déficit de la balanza comercial y mayor dependencia de importaciones tecnológicas de países desarrollados.

Tabla 1. Porcentaje de la MPYME en 13 países de América Latina

País	Micro %	Pequeñas %	Medianas %	Grande %	Clasificación de la MPYME
Argentina	95,13	4,04	0,58	0,25	Ventas
Bolivia	99,69	0,2	0,06	0,047	
Brasil	96,78	2,6	0,49	0,127	Ventas, n.º de empleados
Chile	80,77	16,1	2,24	1	Ventas, n.º de empleados
Colombia	94,96	4,24	0,78	0,53	Ventas, n.º de empleados, activos.
Costa Rica	96	2,5	1,45	1,8	Ventas, n.º de empleados, inversión en maquinaria y equipo
El Salvador	96,71	2,81	0,29	0,18	
Guatemala	76,64	16,7	5,56	1,38	Ventas, n.º de empleados, activos.
México	95,1	3,9	0,9	0,2	Ventas, n.º de empleados, activos.
Panamá	81,13	13,76	2,8	2,93	Ventas, n.º de empleados, activos.
Perú	95,81	2,05	2,13	0,84	Ventas, n.º de empleados, activos.
Uruguay	78,13	18,52	2,94	0,51	Ventas, n.º de empleados, activos.
Venezuela	97,2	1,46	1,305	0,035	Ventas, n.º de empleados, activos.
Total MPYMES	11,700,317		100 %	11,24 %	

FUENTE: Cámara de Comercio de Medellín 2013. Los datos de composición industrial en Venezuela fueron tomados del informe del presidente de Coindustria Carlos Larrazábal en el 2014.

incertidumbre económica que respondía al esquema de industrialización por sustitución de importaciones (Yoguel, 1998), lo cual retrasó su crecimiento y la hizo altamente vulnerable en los procesos de globalización económica de la década del noventa.

Por su parte, Granda y Hamann señalan que en América Latina las empresas son poco competitivas porque no existe una relación entre el sector industrial y la investigación en desarrollo tecnológico, y entre el sector empresarial y la universidad, de manera tal que se fortalezcan mutuamente y se mejore la producción y la creación de nuevos productos con valor agregado. En América Latina la investigación empresarial es escasa, lo que muestra debilidad competitiva de la empresa como consecuencia de los bajos niveles de calidad en la educación (Granda & Hamann, 2015).

En América Latina las universidades poseen una muy baja producción de patentes en comparación con universidades de Europa, Asia y Norteamérica, según el índice de Shangai "Academic Ranking Universities". Para el 2014, las primeras universidades latinoamericanas en aparecer en el ranking de las 500 mejores en el ámbito mundial eran: Universidad de Sao Pablo, Brasil (101-150). Universidad de Buenos Aires, Argentina (151-200). Universidad Autónoma de México (201-300). Finalmente, la Universidad de Chile (401-500)⁴.

De acuerdo a la tabla 1, más del 90% del total de la MPYME latinoamericana es microempresa sin vocación exportadora (CEPAL, 2008). La microempresa no logra suficiente capital para la inversión en innovación, diseño y desarrollo de

4 Para mayor claridad, visitar la página web: <http://www.shanghairanking.com/es/ARWU2014.html> Shangai "Academic Ranking Universities, consultada el 2 de mayo de 2014.

nuevos productos (p. 15). Incluso hay países de América Latina que carecen de puertos marítimos internacionales. Colombia, por ejemplo, no posee gran desarrollo en las ciudades costeras. Son las ciudades ubicadas en zonas las montañosas y en las mesetas las que poseen el mayor desarrollo empresarial (Granda, & Hamann, 2015).

Según la tabla 1, sólo Costa Rica hace una clasificación de MPYME por inversión en maquinaria y equipo. Los demás países basan su clasificación en ventas totales, número de empleados y activos. De igual manera, Guatemala es el único país que hace una clasificación de la MPYME por número de empleados de 1 a 60, los demás países la hacen de 1 a 200 empleados. Eso explica su sorprendente composición industrial⁵.

En Chile, Costa Rica y Panamá, la gran industria representa el 1% o más. En las demás economías de América Latina, menos del 1%, como se muestra en la tabla 1 (Crespo Armengol, Constanzo & Sarudianzky, 2007). Según estudios de la CEPAL, efectuados por Iván Silva Lira, en América Latina Uruguay es el país con mejor distribución de riqueza territorial, es decir, con menos concentración de pobreza, indicador que puede ser visible en la distribución laboral por microempresa, del 44,4%: Brasil del 51,7%, Chile del 64,2%; Colombia del 66%, Salvador del 75,2% y Perú del 88,2% (Silva Lira, 2015).

Sorprende la desindustrialización de Venezuela, por la alta inestabilidad política y los altos niveles de inflación por encima del 43%, ocho veces superior al promedio de toda América Latina⁶ (Portafolio 2015). Según el presidente de Conindustria, Venezuela pasó de tener 11.000 establecimientos industriales registrados en 1998 a 7.000 en el 2013; lo que representa 40 años de retroceso⁷.

La principal característica de las empresas de América Latina es la de ser grandes empleadoras de mano de obra poco calificada, de allí que las MPYME representen entre

5 Según el Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos de Francia (INSEE) y el Small Business Administration (SBA) de Estados Unidos, entre los criterios de caracterización más comunes de clasificación para las MPYME en América Latina están: número de trabajadores, ventas anuales de la empresa y activos. Otras de las formas complementarias en el momento de dirimir un conflicto en la clasificación industrial son: capital de la empresa, tipo de producto (manufacturero o de tecnológico), vocación exportadora de la organización y consumo de kilovatios de energía.

6 Periódico Portafolio de marzo 10 del 2015.

7 Página web <http://economia.noticias24.com/noticia/106449/carlos-larrazabal-el-nivel-de-la-industria-venezolana-es-similar-al-de-1973/> Consultada el 12 de febrero de 2015. De igual manera, ver el vídeo sobre la MPYME en Venezuela https://www.youtube.com/watch?v=KAYVQmEAd8o&feature=em-share_video_user. Página web consultada el 19 de mayo de 2015.

el 80% y el 90% del empleo total (CEPAL, 2008, pp. 14-30)⁸. Las medianas empresas de vocación exportadora representan menos del 3% del total de la MPYME (Milesi & Aggio, 2008). Las economías latinoamericanas son en su gran mayoría agrícolas y no cuentan, de manera general, con infraestructura vial y marítima para el comercio internacional a gran escala (CEPAL, 2008) y (Castro, 2013, p.9).

En resumen, las diferencias no radican tan sólo en las cifras absolutas de capital humano, inversión en innovación y mano de obra formal en la economía. Más allá de estos factores, también existen diferencias estructurales que determinan el bajo desempeño de la economía colombiana al compararla con la región o con los casos de éxito internacionales. (Castro, 2013, p. 13)

4. Clasificación de la MPYME en Estados Unidos

A grandes rasgos, en los Estados Unidos las *Small and Medium Enterprises* (SME) con vocación exportadora conforman de manera estratégica un *clúster*⁹. Es decir, son un conjunto de empresas que apoyadas por Gobiernos locales se integran con el fin de responder a las demandas de volúmenes de producto que impone el comercio exterior¹⁰.

La característica de las SME estadounidenses es que son medianas empresas. Si bien existen microempresas familiares con baja proyección de crecimiento, también es cierto que

8 De igual manera, la CEPAL advierte la imposibilidad de lograr mejores estadísticas de las microempresas en América Latina por su alto nivel de informalidad. Muchas de ellas son ambulantes y no poseen local propio, por lo que el recaudo de información es más difícil (CEPAL, 2008, p. 17). Las pequeñas y medianas empresas sí son más fáciles de registrar y es posible obtener de ellas información para su clasificación, afirma López (2005) en su estudio estadístico sobre la PYME latinoamericana.

9 The Cluster Mapping Project es un estudio elaborado entre Monitor Group y la Universidad de Harvard Business School en el 2001, en el cual se afirma que en Estados Unidos se pueden identificar más de cuarenta tipos de clúster diferentes en el ámbito regional. En el mismo sentido, la European Commission afirmaba en el 2007 que en Europa hay más de 2.000 clúster repartidos en 258 regiones (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2011, p. 2).

10 El ranking de las mejores ciudades de Estados Unidos para abrir una nueva SME no se basa en el crecimiento económico de la firma, sino en los factores que predicen la participación de la comunidad y el acceso a los recursos. En Dallas, por ejemplo, es posible encontrar divisiones de grandes empresas de tecnología como SAP y Oracle. Dentro de esa comunidad hay pequeñas firmas de soporte de tecnología de la información, reclutadoras y desarrolladoras de aplicaciones, consultoras de servicios Web y otros. De esta manera, ciudades como Dallas se convierten en una opción cada vez más atractiva para los emprendedores. <http://t.noticias.prodigy.msn.com/negocios/forbes/emprendedores/clusters-la-clave-del-c3%a9xito-para-las-pymes>. Información tomada el día 27 de marzo de 2014.

hay empresas con alta proyección de crecimiento, “gazelles”, que buscan el apoyo gubernamental para su desarrollo. De igual manera, son medianas empresas que se escinden de la gran empresa, formando una unidad de negocio independiente, lo que facilita el manejo estratégico, el control de costos, los márgenes de utilidad, la especialización y, sobre todo, la información financiera para un mayor desarrollo (Small Business Act 85-536, 2013).

El Center for Business Research de la Universidad de Cambridge afirma que todas las SME responden a las necesidades de crecimiento de un país. Para el caso estadounidense, dicha necesidad es la de ser competitivo en los mercados externos a través de la innovación, de allí que la investigación sea una de las condiciones necesarias. Esas son las industrias “gacela” que buscan ser “*elephant*” o grandes industrias. Las medianas empresas estadounidenses son, por tanto, grandes generadoras de empleo a una tasa de generación total casi igual a la de las grandes empresas (Muller, Gagliardi, Caliendo, Unlu Bohn & Klitou, 2014).

Otra de las principales estrategias de financiación de la MPYME estadounidense para nuevas inversiones y necesidades de crecimiento es el mercado bursátil. La Bolsa de Valores de Nueva York ofrece, por ejemplo, índices bursátiles especializados en las SME, tales como el Nasdaq y el Dow Jones, para más de 7.000 empresas de pequeña y mediana capitalización.

Dicha acción es complementada con la oferta de los fondos de inversiones, *investment fund*, e inmobiliarios como el Money Market Mutual Fund. Formas de apalancamiento financiero que junto con la universidad proveedora de investigación, diseño y desarrollo para nuevos productos le facilitan a las SME alcanzar costos de oportunidad y marginales de producción competitivos.

Estos son mecanismos de apalancamiento financiero prácticamente inexistentes para las MPYME de América Latina, ya que no existen índices bursátiles especializados que las integren y mercadeén en capital. La MPYME de América Latina financia sus inversiones principalmente dentro del mercado financiero intermediado, con tasas de interés de intermediación altas (Muñoz Cardona, 2009, pp. 199-200).

5. Clasificación de la MPYME en Japón

Japón clasifica las SME por ventas y capital reportado. Dicha clasificación está regulada por la Ley Básica de Pequeñas y Medianas Empresas (1999). En el artículo 2 afirma que las SME se deben clasificar por capital y ventas, separando las ventas mayoristas de las minoristas, de acuerdo con el sector económico.

El artículo 5 de la Ley Básica se refiere al término pequeñas empresas para denotar empresas cuyos empleados no superan las 20 personas. Respecto a la mediana empresa señala que tiene hasta 300 empleados (Subrahmanya, 2009, p. 107). La pequeña empresa se conforma principalmente para complementar la mediana y gran industria, no para competir con ella, afirma Akihiro Tsukamoto de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA). Se agrupa en *clúster* estratégicos de integración horizontal y vertical (Subrahmanya, 2009)¹¹.

Después de la segunda guerra mundial, una de las políticas públicas japonesas de reconstrucción y desarrollo económico fue la integración y promoción de las MPYME alrededor de las empresas más grandes. Estrategia de fortalecimiento económico empresarial que hizo de Japón, desde los años sesenta, la segunda economía del mundo en cuanto a su producto interno bruto (PIB) (Subrahmanya, 2009).

Según la Agencia JICA, el coeficiente de especialización de las empresas diversifica el riesgo y fortalece el crecimiento económico interno del empleo. Para el 2013, la MPYME japonesa representaba el 97,6% y generaba el 70% del empleo. Se trataba de empresas de enclave que fortalecían la capacidad competitiva de las grandes empresas como Nissan, Toyota, Rico, Toshiba, Nitendo, Sony, Aiwa, JVC, Kawasaki, Honda y Canon¹².

Otra de las principales estrategias del Gobierno japonés para el fortalecimiento y la promoción de la PYME es la de la infraestructura intelectual por actividades industriales. Ello significa que además de la infraestructura física es necesaria una infraestructura intelectual para apoyar los negocios, los cuales se consolidan a través de las universidades y centros de formación tecnológica (Subrahmanya, 2009). De esta manera, el Gobierno de Japón impulsa el desarrollo local y regional de las SME, la estabilización social y la generación de nuevo empleo con agencias de *outsourcing* empresarial.

La mediana empresa japonesa, al igual que la de los tigres asiáticos de Taiwán y Corea del Sur, es principalmente exportadora. Ellas contribuyen con el 60% del total de las exportaciones industriales de Corea y con el 80% en Taiwán, lo que muestra un sector empresarial exportador con poder innovador y tecnológico de producción (Subrahmanya, 2009).

11 Según Akihiro Tsukamoto, los clúster en Japón fueron una estrategia de política pública que coadyuvó al país a salir de la crisis económica y social después de la segunda guerra mundial y lo llevó a desarrollarse económicamente. Ver además http://www.chusho.meti.go.jp/sme_english/outline/04/20131007.pdf

12 Ver página web <http://www.chusho.meti.go.jp/sme.pdf> Consultada en Abril 10 de 2015.

Tabla 2. SME European Union. Employment and Valued add

EU 28 countries	Micro	Small	Medium	SMEs	Large %
Number of Enterprises					
Number	19.969.338	1.378.374	223.648	21.571.360	43.517
%	92,4	6,4	1,0	99,8	0,2
Employment					
Number	138.629.012	27.353.660	22.860.792	88.843.464	44.053.576
%	29,1	20,6	17,2	66,9	33,1
Value added at factor					
Million Euro	1.362.336	1.147.885	1.156.558	3.666.779	2.643.795
%	21,6	18,2	18,3	58,1	41,9
Percentage Valued add for some countries and size of enterprises					
Country	Micro%	Small%	Medium%	SMEs%	Large%
Germany	19,3	21,4	19,5	60,2	39,8
Austria	14,4	17,8	18,6	50,9	49,1
Spain	20,3	17,5	17,5	55,3	44,7
Finland	18,4	14,2	11,7	44,3	55,7
France	17,7	14,5	13,5	45,8	54,2
Italy	32,1	23,8	15,5	71,4	28,6
Ireland	6,5	10,9	15,6	33,0	67,0
Portugal	23,5	22,4	20,9	66,8	33,2
UK	8,5	12,7	17,3	38,4	61,6
EU-15	17,4	17,2	17,1	51,7	48,3

FUENTE: National Statics Offices. Annual Report on European SMEs 2013/2014. Observatory European. Small and Medium Enterprises. www.ipyme.org

6. Clasificación de la MPYME en Europa

La guía para la conformación de una SME en los 28 países miembros de la Unión Europea (UE) establecen, de manera global, que la microempresa es aquella organización que posee un balance general positivo no superior a los 2.500.000 euros al año y ocupa menos de 10 trabajadores. La pequeña empresa es aquella que reporta un balance general positivo entre los 2.501.000 y los 10.500.000 euros al año y ocupa entre 10 y 49 trabajadores. La mediana empresa posee balances positivos entre los 10.501.000 y los 43.500.000 euros al año y ocupa entre 50 y 249 trabajadores (Farvaque & Voss, 2009, pp. 9-10)¹³.

13 Enlaces web sobre la SME.: Definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas: <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figu->

La tabla 2 muestra que los países de menor participación en el diseño de productos con valor agregado, como Italia, Portugal y España, tienen menor composición de gran industria y, por tanto, menor desarrollo económico y menor generación de empleo. Por el contrario, los países de mayor composición en el valor agregado de la gran empresa, como Irlanda, Reino Unido, Finlandia y Francia, muestran mayor desarrollo social, crecimiento económico y de empleo (Comisión Europea, 2008).

En conformidad con los datos de la tabla 2, las grandes empresas son las mayores generadoras de valor agregado.

res-analysis/sme-definition/index_en.htm. Portal europeo para las PYME: http://ec.europa.eu/small-business/index_es.htm. Estadísticas sobre PYME en Europa: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>

A principios de la primera década del siglo xx el tamaño de la empresa fue determinante para el crecimiento industrial en los países desarrollados,¹⁴ en el siglo XXI sigue siéndolo, pero se mide a través del mecanismo de las redes empresariales y de los *clúster*. Ver informes de la Comisión Europea (2005) y (2008).

Según la tabla 2, las SME de España, Italia y Portugal son grandes generadoras de empleo, y la microempresa es la mayor aportante. Por el contrario, en Alemania, Finlandia y el Reino Unido, la gran empresa es, a la par con las SME, generadora de valor agregado y de empleo. Figueroa Santamaría (2009) afirma que en Austria, Francia e Irlanda el valor agregado de la gran empresa representa más del 60% y brinda el 33,3% del empleo nacional, como lo corroboran Farvaque & Voss (2009, p. 11).

Ante la crisis financiera que vivieron algunos países europeos en el 2013, Rana Foroohar se pregunta: “Why Germany must save the euro?”. La autora responde que ello se debe al papel que juega la investigación en la estructura de las grandes compañías alemanas, ventaja competitiva que permite la existencia de altos salarios y, por tanto, de mayor capacidad de ahorro de sus nacionales para el bienestar futuro. Dicha cultura empresarial se ha convertido en denominador común en todas las empresas exportadoras *mittelstand*, es decir, de propiedad familiar (Foroohar, 2013).

Para lograr unas SME competitivas, la Unión Europea, además de usar el apalancamiento financiero en mercados no intermediados e intermediados, faculta a las universidades y demás centros de formación superior a participar en su creación y consolidación a través de aportes de capital de trabajo, investigación, innovación y diseño de nuevos productos. Como lo afirmará Figueroa de Santamaría (2008, 2009), tanto las universidades como las autoridades regionales pueden ser socios de una empresa con porcentajes de participación no superiores al 25% (Comisión Europea 2005, p. 10¹⁵; 2008). Lo que crea fuertes compromisos ins-

14 El estadounidense Henry Ford promovió el desarrollo industrial bajo los principios de la producción en serie, la maquinización, los altos salarios de los trabajadores especializados y los bajos costos de producción, es decir, el alto desarrollo de la división del trabajo; lo que se conoció como el fordismo (cepal, 1988). El fordismo debe entenderse como un sistema de producción en serie que facilita la existencia de economías de escala a través de la especialización del trabajo, la reducción de costos de producción, el mejoramiento tecnológico, la reducción de precios y las altas demandas de consumo. El fordismo ve en la gran empresa el futuro económico y social de una nación y de una sociedad por la alta generación de empleo con altos niveles de salarios; lo que facilita el consumo y la producción cada vez más ampliada.

15 Según el artículo 3, apartado 1, p. 35, una empresa es autónoma si ninguno de los socios tiene una participación mayor al 25% del capital. Ser empresa

titudinales en el excelente desempeño de la investigación, el asesoramiento y el acompañamiento¹⁶.

7. Algunas razones fundamentales que explican el desarrollo industrial

Una primera razón es visible en países como Estados Unidos, Japón y en la Unión Europea, donde los centros de educación universitaria son impulsores del desarrollo tecnológico empresarial, pues son instituciones que tienen como indicador de alta calidad la creación, el diseño, la innovación y la venta de patentes, lo que les facilita a las empresas nacionales la competitividad en mercados internacionales, sin dejar a la deriva la seguridad económica (Castañeda, 2008, p. 103; Acemoglu y Robinson, 2012, pp. 107-108).

Otra de las razones de crecimiento industrial, sobre todo para las SME, es la capacidad de trabajar unidas para financiarse, hacer investigación y crecer en mercados internacionales (Moori-Koenig, Milesi, & Yoguel, 2001). En países desarrollados, las SME no actúan separadas, por el contrario, trabajan integradas en redes empresariales y en *clúster* para poder ser competitivas.

Dicha estrategia valida el paradigma dominante de principios del siglo XIX en el que se asume el tamaño de la empresa como símbolo de crecimiento y prosperidad económica entre las regiones y los países (Muller, Gagliardi, Caliendo, Unlu Bohn, & Klitou, 2014).

En las SME de países de la Unión Europea y en Japón la estrategia *clúster* se convierte en el mecanismo de supervivencia (Putman, Leonardi & Nanetti, 1993). Los países de economías avanzadas mantienen la creencia de que el desarrollo y la sustentabilidad económica solo son alcanzables a través de la industrialización a gran escala, el fomento de redes empresariales y la conformación de grandes empresas (Moori-Koenig & Yoguel, 1998).

Por el contrario, el colombiano Ricardo Dávila Ladrón de Guevara ve en la conformación de cooperativas locales el autónoma significa que no es ni empresa asociada ni vinculada a otra empresa.

16 En diciembre del 2014 el Consejo de Competitividad Europeo ratificó la continuidad de ayudas financieras para el fomento de la SME y el espíritu empresarial entre el 2015 y el 2020. Los países de la Unión Europea buscan mejorar sus economías y el desarrollo social a través de: 1) Facilitar el acceso de la SME a la financiación. 2) Facilitar el acceso a los mercados internacionales. 3) Reducir la carga administrativa. 4) Superar la escasez de trabajadores cualificados con el apoyo de la universidad. 5) Impulsar el autoempleo en la población joven, es decir, a través del emprendimiento (http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/sma-ll-business-act/index_en.htm).

motor de impulso a la generación de nuevas ideas empresariales y, por ende, al desarrollo económico regional. No son la conformación de grandes empresas ni los acuerdos de integración empresarial los que jalonan el desarrollo económico de las regiones, sino la asociación cooperativa empresarial local y regional (Dávila, 2004, p. 126).

Las cooperativas estudiadas mostraron ser un ejemplo organizacional y empresarial donde la ayuda mutua, la preocupación por los otros y el deseo de satisfacer las necesidades fundamentales que propician un mejor nivel de vida son elementos centrales que orientan todo el quehacer empresarial y que caracterizan al modelo. (Dávila, 2004, p. 129)

Para el autor, las cooperativas poseen la capacidad de organizar y de acercar a los diferentes actores que se encuentran en la localidad municipal, sobre todo a la población joven ávida de desarrollar riquezas y potencialidades del municipio (Dávila, 2004, p. 127), porque es su hábitat, el lugar que ellos conocen y en el que siempre han vivido (p. 128).

En línea con Dávila Ladrón de Guevara, el economista chileno Iván Silva Lira afirma que el desarrollo local está marcado por las redes empresariales impulsadas por los Gobiernos como estrategias de desarrollo endógeno –de abajo hacia arriba–, es decir, desde lo local hasta lo nacional, no al contrario. De igual manera, afirma que es una manera de equilibrar el desarrollo desigual entre las regiones de un mismo país o de internalizar las externalidades que generan las economías de la aglomeración. En otras palabras, un desarrollo económico más incluyente entre las regiones (Silva Lira, 2015).

Para el periodista argentino Andrés Oppenheimer, el desarrollo regional depende principalmente de la capacidad creativa e innovadora y del grado de desarrollo de las instituciones de educación, es decir, de la calidad de la educación impartida y de la asociación empresa-universidad” (Oppenheimer, 2010, p. 55). Para el argentino es un error creer que todos los problemas de la sociedad se resuelven con crecimiento económico. “El crecimiento no resuelve la pobreza, la pobreza la resuelve la educación” (Oppenheimer, 2010, p. 58).

En la misma línea de Oppenheimer, pero sin incluir al Gobierno con sus políticas públicas, Yoguel & Boscherini (2001) afirman que el éxito de las MPYME no está en su tamaño, como lo afirmará el fordismo, sino en el uso intensivo de la información y el conocimiento; esto es, de la racionalidad de la habilidad gerencial. Desde este punto de vista se deduce que la falta de desarrollo en el manejo de la información y la carencia de conocimiento académico en investigación con fines empresariales crea, de manera real,

la diferencia entre los países menos y más desarrollados (Putman, Leonardi & Nanetti, 1993).

Hirsch y Adar (1974) argumentan la necesidad de adoptar políticas que alienten la formación de grandes empresas mediante fusiones o asociaciones, de tal manera que se logren economías de escala en los mercados externos. Una de las características de las SME de Estados Unidos y europeas es que buscan crecer por asociación, lo que facilita la innovación, la investigación y el diseño. Es decir, tanto el tamaño de la empresa como el manejo de la información y del conocimiento definen la capacidad competitiva de las empresas (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2011). De allí que las SME de las naciones desarrolladas puedan medirse por su vocación exportadora y / o por el total de ventas anuales.

Las grandes empresas pueden asumir mayores riesgos que las pequeñas; además, los riesgos que las grandes empresas corren al hacer operaciones en el exterior son menores que los de las pequeñas empresas, pues se benefician de economías de escala en el proceso de comercialización externa. (Hirsch & Adar, 1974, p. 41)

Las grandes empresas dominan los flujos de manufacturas por sus avances de investigación e innovación en el producto. Ellas dinamizan el orden tradicional de producción. Anteriormente, el comercio era cosa de países, hoy la mayor parte del comercio internacional se realiza mediante contratos de grandes empresas (Ospina & Velázquez, 2007, p. 13). Las pequeñas empresas están limitadas por la variedad de los productos, la capacidad de innovación de los productos, el volumen de producción que les permita reducir costos de transporte y la baja capacidad de infraestructura y de gerencia que les facilite el *know how* para competir en mercados internacionales.

De allí que si se crean asociaciones de PYME o si se diseñan políticas de *clúster* que las integren, sobrevivan en mercados globales (Hirsch & Adar, 1974). De lo contrario, fracasarían en su intento de conquistar otros mercados internacionales (Castro, 2013).

Podemos concluir afirmando que los países con menor desarrollo económico poseen más composición en microempresas y menor composición en grandes y medianas empresas. Por el contrario, los países con mayor desarrollo económico poseen más composición en grandes y medianas empresas y menor composición en microempresas.

8. La iniciativa *clúster* y el área metropolitana en Colombia

El empresario antioqueño PhD Nicanor Restrepo Santamaría (2011, p. 266) señala que “si la empresa colombiana desea competir con empresas europeas, asiáticas o norteamericanas sin estar articuladas o fortalecidas con empresas de la región, pronto se perderá la propiedad nacional de la empresa”. La falta de capacidad competitiva y el bajo *know how* de la empresa colombiana para competir en igualdad de condiciones con multinacionales apoyadas por centros de investigación universitaria marcan el fracaso de la PYME nacional. Por ello, las empresas de la región deben trabajar con los centros de formación profesional, ganando experiencia y capacidad logística de mercado.

De acuerdo con el autor, y con el Centro de Estudios para América Latina y el Caribe (CEPAL), el futuro de la MPYME colombiana y de América Latina está en la integración horizontal y vertical de las empresas, en la capacidad de hacer *clústers* y de integrarse para ser competitivas, conservando la propiedad empresarial (Restrepo, 2011, p. 266). De allí el deber y la obligación que tiene la universidad colombiana y latinoamericana de apoyar con estudios la unidad y el crecimiento empresarial de la región. Es decir, el desarrollo de la ciudad y la integración regional empresarial, como lo plantean Figueroa (2008), Iván Silva Lira y Carlos Dávila Ladrón de Guevara (Calderón & Castaño, 2005, pp. 58-59).

Las redes empresariales y las iniciativas para el desarrollo de la competitividad del *clúster* o del territorio permiten desarrollar factores competitivos distintos y complementarios: las redes generan beneficios apropiables por un número limitado de empresas; las actividades asociadas impulsadas por los proyectos *clúster* o territoriales apuntan a generar bienes colectivos casi públicos. (Dini, Ferrero, & Gasaly, 2007, pág. 19)

Las redes de unión empresarial nacen como respuesta a los procesos de globalización de las economías de los países con el fin de generar lazos comerciales, de ayuda mutua financiera y de producción (Devlin & Moguillansky, 2009). También nacen de la necesidad de equilibrar el PIB percapita entre las regiones (Silva Lira, 2015), por ejemplo, entre localidades tan disímiles como Quibdó y Bogotá.

La internacionalización de las empresas obliga a los países y regiones a alcanzar niveles de desarrollo acordes a estándares internacionales. Esto significa, ante todo, desarrollo regional, lo que debe traducirse para las regiones en más y mejor investigación en el aprovechamiento de recursos productivos, en más y mejor calidad de vida, es decir, en

más y en mejores empleos, en más productos y mayor calidad de la producción (Plan Regional de Competitividad, 2009, p. 5)¹⁷.

La integración de los países y los 14 acuerdos comerciales firmados por Colombia entre el 2000 y en 2014 no solo amplían la oferta de nuevos productos de exportación y de transferencia tecnológica, sino que también abren los mercados locales a la competencia foránea y a la inversión extranjera directa (Ospina, & Velázquez, 2007, p. 5)¹⁸, hechos que obligan a pensar cómo trabajar juntos para ser competitivos. ¿Cómo construir una economía basada en la solidaridad empresarial, laboral y gubernamental, de tal manera que se preserve y expanda la industria regional?, ¿cómo ser competitivos y cooperantes a la vez, de tal manera que se preserven identidades culturales?

Los países y las regiones avanzan en la definición e implementación de políticas públicas que van más allá del estímulo al crecimiento de las exportaciones. El mundo globalizado así lo exige, al convertirse en un solo mercado. Las empresas participan activamente de los beneficios que ofrecen los mercados, sin importar los tamaños de los países y regiones; pues estos son atendidos desde centrales operativas de producción con distancias geográficas cada vez menores, dados los avances en las comunicaciones y la modernización de los medios de transporte e infraestructura en el mundo en general. (Ospina, & Velázquez, 2007, p. 6)

Esta es la importancia del diseño de políticas públicas locales encaminadas a la construcción conjunta de un plan de desarrollo para toda la región. Una visión conjunta de crecimiento económico y de ayuda. En otras palabras, una estrategia competitiva glocal orientada a: 1) Generar un

17 La Política Nacional de Competitividad (PNC) establece cinco pilares que deben procurar las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC) para el desarrollo regional: 1) desarrollo de sectores o *clúster* de clase mundial, 2) salto en la productividad y el empleo, 3) formalización empresarial y laboral, 4) fomento a la ciencia, la tecnología y la innovación, y 5) estrategias transversales de promoción de la competencia y la inversión (Plan Regional de Competitividad, 2009, p. 5). Las Comisiones Regionales de Competitividad están integradas por agentes del sector público y privado. La CRC es la responsable de la ejecución y el seguimiento de los planes y proyectos acordados como estrategias de competitividad de la región.

18 Colombia en los últimos 14 años ha celebrado 14 tratados de libre comercio: Acuerdo AELC O EFTA (Suiza, Liechtenstein, Noruega e Islandia); TLC con México; TLC con el Salvador, Guatemala y Honduras; TLC con la CAN; TLC con Caricom, TLC con Mercosur; TLC con Chile; TLC con Panamá; TLC con Canadá; TLC con Estados Unidos; TLC con Cuba; TLC con China, TLC parcial con Nicaragua y Venezuela. Con esta iniciativa el Gobierno nacional pretende generar economías de escala, crecimiento económico y bienestar social. (www.mincit.gov.co/mincomercioexterior).

Tabla 3. Iniciativa *clúster* en Colombia

Región	Iniciativa <i>clúster</i>	Número de empresas	Año de creación	Participación en el PIB de la región %
Atlántico. Participación del 3,8% en el total del PIB nacional	Ruta competitiva (muebles)	16	2013	0.15
	Muebles	29	2013	0.15
	Agroindustria	72	2012	0.35
	Salud	5	2011	0.31
	Caribe TIC	25	2013	0.21
	Lácteos	4800	2014	NA
	Turismo	34	2014	NA
Risaralda. Participación del 1,5% en el total del PIB nacional	Ruta Competitiva (Mora)	13	2011	2.1
	Iniciativas Novita-KPO	40	2011	NA
	Network TIC	20	2012	NA
	Aeronáutica	40	2011	NA
	Energía	17	2013	NA
Bogotá. Participación del 24,5% en el total del PIB nacional	TIC	327	2012	2.2
	Turismo	234	2013	2.19
	Gráficos	371	2013	1.58
	Joyería	10	2012	0.01
	Creativos y contenidos	145	2012	1.53
	Cuero y calzado	178	2013	0.40
	Cosméticos	89	2013	1.13
	Software	327	2012	2.2
	Prendas de vestir	495	2012	2.32
Antioquia. Participación del 15,5% en el total del PIB nacional	Software	52	2004	0.87
	Medicina	20	2008	0.20
	TIC	52	2011	0.80
	Turismo	56	1999	0.36
	Energía	5	2006	0.11
	Textiles	578	2007	5.08
	Construcción	728	2007	7.6
	Café de Antioquia	8	2013	1.83
	Aeronáutica	40	2011	1.8

FUENTE: Cámaras de Comercio de cada región, 2014. Superintendencia de Sociedades, 2012. DANE, 2012, Impulsa Colombia, 2014. Asoganorte.

marco estable de cooperación público-privado. 2) Atraer la inversión extranjera con distribuciones justas y equitativas entre el inversionista y los agentes locales. 3) Promover la I&D en el territorio a partir de la innovación y del emprendimiento (Ospina & Velázquez, 2007, pp. 7-8).

Finalmente, la Ley 1625 de 2013 de Áreas Metropolitanas¹⁹, de Colombia, les facilita a los municipios la integración económica y política con el fin de potenciar el crecimiento económico y el desarrollo humano y sustentable; mejorar el ordenamiento básico territorial, y lograr una eficiente prestación de servicios públicos (Ley 1625 2013, artículo 2). Algunas de las iniciativas *clúster* más importantes en Colombia están en Bogotá, Antioquia, Atlántico y Risaralda.

8.1 El clúster de Bogotá

La ciudad de Bogotá está conformada por 20 localidades y es la capital de la República de Colombia. Para el 2014 poseía una población de 7.862.277 personas y aportaba el 24,5% del total del PIB nacional. Desde el año 2010, el Gobierno distrital contrató los servicios de Global Entrepreneurship Monitor, con el fin de analizar su estructura empresarial, sus ventajas comparativas regionales y competitivas industriales (Varela, Moreno & Soler, 2013). Para el 2012 la Cámara de Comercio de Bogotá dio inicio al programa de desarrollo empresarial regional Iniciativa *Clúster*.

La Iniciativa *Clúster* de la ciudad de Bogotá se basa en los principios teóricos del economista Michael Porter para la creación y promoción de empresas globalmente competitivas (Ortiz. A., comunicación personal, 15 de marzo de 2015).

Según el vicepresidente de la Iniciativa *Clúster* de Bogotá, Alejandro Ortiz, en diez años los grupos empresariales dejarán de recibir ayudas económicas del Gobierno municipal y pasarán a ser una entidad autosostenible de carácter mixto. Los empresarios, después de entender los beneficios de trabajar unidos, continuarán mejorando las proyecciones de crecimiento de la red empresarial de manera autónoma (Ortiz. A., comunicación personal, 15 de marzo de 2015)²⁰.

19 Las áreas metropolitanas son entidades administrativas de derecho público formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, los cuales se unen por intereses territoriales, ambientales, económicos, sociales, demográficos, culturales y tecnológicos.

20 En el lenguaje de la economía, los conceptos de clúster y redes empresariales no son sinónimos. El concepto clúster denota iniciativas públicas en la conformación de grupos empresariales con fines de beneficio regional. Los clúster cuentan con el apoyo financiero estatal; por el contrario, el concepto redes empresariales denota iniciativas privadas en la conformación de grupos empresariales

La iniciativa *clúster* de mayor dinamismo en Bogotá es Prendas de vestir, que participa con el 9% del PIB regional e integraba a 495 empresas para el 2014. Le siguen los *clúster* TIC y software, que participan cada uno con el 8% del PIB regional y reúnen 654 empresas (ver tabla 3). La iniciativa *clúster* de comunicación gráfica y de música contribuye con el 6,4% del PIB regional e integra 371 empresas (ver tabla 3).

En el ámbito nacional los proyectos de emprendimiento con mayor composición tecnológica son generados en más de un 60% en la ciudad de Bogotá, gracias a la dinámica de los *clúster* TIC y software (www.bogota.gov.co). Según el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), el nuevo conocimiento que se da en Colombia se produce principalmente en Bogotá, con un 38,7%; Antioquia, con un 21,1%; Valle, con un 8,9%; y Santander, con un 5,2%. Estos hechos marcan desarrollos económicos y sociales desiguales entre las regiones (Colciencias, 2014).

8.2 Los clúster de Atlántico y Risaralda

De acuerdo con el *Clúster* en Colombia (comunicación personal, 09 de abril de 2015), el 70% de la actividad económica del Atlántico se soporta en el sector primario de la economía, lo que explica el *clúster* lácteo, con 4.800 unidades familiares agrícolas. El *clúster* de los lácteos posee baja tecnificación e industrialización, por lo que las cámaras de comercio colombianas lo ven como unidades agrícolas familiares (*Clúster* en Colombia, comunicación personal 09 de Abril de 2015). Lo anterior explica la ausencia de estadísticas del *clúster* en el PIB regional (ver tabla 3).

La iniciativa *clúster* más significativa en el departamento del Atlántico es la agroindustrial, que representa el 9,2% del PIB de la región e integra 72 empresas. La iniciativa *clúster* de la salud representa el 8,1% del total del PIB regional e integra 5 empresas especializadas en la atención a pacientes internacionales; como lo hace el *clúster* de medicina en Antioquia.

Las empresas que pertenecen a las iniciativas *clúster* innovadoras Novita-кpo y Network TIC, en el departamento de Risaralda, están dedicadas a la tercerización de servicios de logística, innovación y telecomunicaciones para empresas en proceso de crecimiento. Las iniciativas *clúster* Novitas-кpo y Network TIC reúnen 60 empresas.

con fines privados de utilidad. Las redes empresariales cuentan con el apoyo financiero privado.

8.3 El clúster de Antioquia

En el departamento de Antioquia, a diferencia de otros municipios de Colombia, es válida la política pública del área metropolitana (Ley 1625 de 2013), que complementa y fortalece la política pública para el desarrollo local "*clúster*".

La gran ciudad del área metropolitana del Valle de Aburrá está integrada por 10 municipios. Medellín es la ciudad núcleo y es la capital del departamento de Antioquia. El área metropolitana posee 3.731.447 habitantes en una longitud de 1152 Km².

Las redes empresariales en Antioquia como estrategia de crecimiento económico de la gran empresa se conformaron desde 1979 con el Grupo Empresarial Antioqueño (GEA), pero las redes empresariales para las PYME comienzan desde el 2004, con el *clúster* del software, proceso que se fortaleció en el 2007 con el acuerdo de Comisión Tripartita entre la Gobernación de Antioquia, el área metropolitana y la Alcaldía de Medellín, que creó las comisiones regionales de competitividad (CRC).

Las políticas de internacionalización del Valle de Aburrá se sustentan en políticas de fomento y de acompañamiento a la PYME, en el desarrollo de la infraestructura de información, en la modernización tecnológica productiva, en las bajas tasas de interés para la inversión y en las políticas de gestión.

El área metropolitana es la encargada de desarrollar las obras de infraestructura y de ordenamiento territorial que demanda la región para el desarrollo del *clúster* y social. El área metropolitana financia sus proyectos de acuerdo al avalúo catastral alcanzado. Si la región crece en el bienestar social y económico, entonces aumentan las sobretasas a los impuestos directos de: tasa de contribución, tasa de retribución al medio ambiente e impuesto de valorización predial y gasolina.

De esta manera, los municipios pueden cobrar la sobretasa ambiental en un 0,15% (artículo 43 de la Ley 99 de 1993) y el 2 por mil de sobretasa de avalúo catastral, de obras y servicios públicos metropolitanos, entre otros (Ley 128 artículo 22,1994, literal a).

Dos documentos determinantes fueron los informes Monitor Colombia y Monitor Medellín, realizados a principios de la década de 1990, en ellos se esclarecieron las bases sobre las que reposa el desarrollo del país, y se muestran los retos que debe afrontar la región para estar posicionada como un eje productivo y competitivo en el ámbito global. De igual manera, se desarrollaron estudios como: "La ventaja competitiva de la actividad empresarial antioqueña hacia el siglo XXI" y "Antioquia avanza hacia nuevos esquemas de desarrollo empresarial", entre otros, buscando el desarrollo productivo de la región de manera sostenible y dinámica frente a Colombia y el mundo. Es en todos estos estudios donde se empieza a vislumbrar y consolidar la iniciativa *clúster* como una potente estrategia de desarrollo que permite construir tejido empresarial por medio de la conformación de redes de negocios y la identificación de oportunidades de mercado. (Cámara de Comercio de Medellín, 2006, p. 5)

Gracias a la unión de las políticas públicas *clúster* y área metropolitana, los 10 municipios adelantan proyectos fundamentales que benefician al 80% de la población antioqueña en desarrollo de la ciudad y movilidad, tales como: el metro y todo su sistema de transporte integrado desde el año 2004, Parques del Río desde el 2014, Red de Bicicletas Públicas desde el 2014, Cultura Ciudadana o Cultura Metro desde el 2004, Mi Río: recuperación y conservación del río Medellín y su alumbrado navideño desde el 2004, Plan Básico de Ordenamiento Territorial desde el 2006, Control a las emisiones de gases y niveles de ruido, entre otros.

De acuerdo a la tabla 3, el *clúster* textil / confección, diseño y moda representa el 37,41% del total del PIB regional e integra 578 empresas. Los municipios de Itagüí, Medellín y Envigado son líderes en el sector de confecciones dentro del área metropolitana (ver tabla 3), (Ospina & Velázquez, 2007, p. 1).

El *clúster* de construcción es el más dinámico del área metropolitana; participa con el 49% del PIB regional e integra 728 empresas (ver tabla 3). Es el sector con mayor demanda de empleo no calificado.

9. Conclusiones

Si nos preguntamos: ¿es la debilidad de la MPYME colombiana un problema generalizado en América Latina? La respuesta es sí. Ello puede obedecer a dos razones fundamentales. Primero, es un problema estructural, la PYME latinoamericana es poco generadora de valor agregado con respecto a la SME europea, japonesa y norteamericana. La microempresa europea aporta en promedio el 25% y la gran empresa más del 70% (ver tabla 2).

En América Latina la microempresa no aporta valor agregado por su alto grado de informalidad, y la gran empresa es poco innovadora por el bajo nivel de investigación (Granda & Hamann, 2015; Matarrita, 2009).

Segundo, la desigualdad entre las regiones de un mismo país lleva a que las localidades de mayor desarrollo sigan siendo más atractivas para la inversión, ya que cuentan con un alto nivel de aglomeración, con mejores niveles de infraestructura y mejores centros de educación (Silva Lira, 2015). En otras palabras, se profundiza la brecha de la desigualdad regional, que a su vez causa desequilibrios sociales y económicos altos en las ciudades destino de inmigración (Muñoz Cardona, 2009, pp. 123-4).

He allí la importancia de las políticas públicas de “clusterización” para el desarrollo de las capacidades competitivas locales. En otras palabras, del desarrollo endógeno de las localidades y de los mejoramientos del PIB percapita.

Si aceptamos que la gran mayoría de las regiones de los países de América Latina y el Caribe es agrícola, entonces: ¿cómo pueden ser las unidades agrícolas familiares microempresas competitivas?, ¿cómo pueden crecer las regiones agrícolas colombianas sin perder la propiedad de la tierra?, ¿cómo lograr *clúster* agrícolas competitivos?

La respuesta podría ser, a través de un liderazgo político regional capaz de unificar y homogenizar formas de explotación agrícola local que faciliten la existencia de microempresas competitivas para mercados externos. Pero para lograr la unión comunitaria agrícola empresarial es necesaria la existencia de líderes transparentes y de universidades comprometidas con el crecimiento de la región.

Si cada unidad agrícola unifica sus criterios de producción para el comercio exterior, se preserva la propiedad campesina de la tierra, el rendimiento económico y el bienestar comunal de la región. Cada campesino que conserva su medio de producción es un microempresario cooperativo en la manufactura de un bien de exportación competitivo.

Si cada unidad agrícola desarrolla un mismo método de producción para bienes agrícolas de exportación, con las mismas técnicas y calidades que demanda el mercado externo, dicha unión corporativa significa la industrialización y, por ende, la valorización de la unidad productiva y el mejoramiento a gran escala de las ganancias. Es lo que John Stuart Mill defendió a finales del siglo XIX como alternativa de desarrollo local a través de la empresa social basada en la socialización de las utilidades y no en la concentración privada de las mismas (Mill, 1987, p. 789; 1993, p. 177).

De esta manera, la región y el municipio preservan la propiedad territorial tanto de la empresa como de las tierras agrícolas y de los recursos naturales. La tierra, la producción y el disfrute de los beneficios que genera la industria agrícola serán de los ciudadanos de la región y no de las multinacionales (FAO, 2002).

El nuevo modelo de organización para una economía regional funcionaría al igual que una democracia directa. La organización comunitaria formula la política de crecimiento social a seguir, elige los funcionarios administrativos por un periodo de tiempo determinado, autoriza el presupuesto de gastos y se convierte en veedora.²¹

La comunidad, junto con la universidad, investigará cómo mejorar el producto de exportación, cómo innovar en su valor agregado, qué nuevas empresas se pueden crear alrededor de la industrialización del producto, que sirvan a la generación de empleo local y regional. El administrador del *clúster* comunitario deberá velar por la preservación del precio del producto de exportación evitando el fenómeno telaraña, por lo que deberá abrirle nuevos mercados al producto y a sus derivados. En otras palabras, mantener la seguridad y la ganancia económica regional o local.

De esta manera, los jóvenes aprenden la importancia de la solidaridad para el bienestar económico regional y el valor ciudadano de la política como eje del bienestar social. Así mismo, se rescatan los valores de la cultura regional y se brindan más oportunidades a los jóvenes para continuar sus estudios superiores. También se logra mayor pertinencia social al poder llevar a cabo sus propios proyectos de vida.

21 Ver video a partir del minuto 7:20. https://www.youtube.com/watch?v=8gXZN930hYM&feature=em-share_video_user

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, Daron & Robinson, James. A. (2012). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Colombia. Deusto, segunda edición.
- Ayyagari, M., Beck, T. & Demirgüç-Kunt, A. (2007). Small and Medium Enterprises across the Globe. *Small Business Economics* (29), 415-434.
- Banco Mundial. (1994). *Can Intervention Work? The Role of Government in SME Success*. Washington D. C.: World Bank Group.
- Calderón, F. Gregorio & Castaño, German A. (Compiladores). (2005). Investigación en administración en América Latina. En: Dávila, Ladrón de Guevara. Carlos. *Historia empresarial y dirección estratégica: vecinos aislados con potencial de interacción*. Manizales: Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Administrativas, 55-65.
- Cámara de Comercio de Medellín. (2006). *Clúster una estrategia para crear ventaja competitiva*. Medellín: Taller de Edición, Cámara de Comercio de Medellín, Documentos Comunidad *Clúster* n.º 1.
- Castañeda G., Francisco. (2008). Pequeñas y medianas empresas: una breve revisión de la discusión. *Trend Management*, 10(3), abril-mayo, 102-106.
- Castro, Felipe. (2013). 20 años de políticas de competitividad en Colombia. Bogotá: Fedesarrollo.
- CEPAL, Cenpromype & GTZ. (2009). Manual de la micro, pequeña y mediana empresa. *Una contribución a la mejora de los sistemas y el desarrollo de las políticas públicas*. San Salvador.
- CEPAL. (1988). *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2008). *Anuario Estadístico*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Clúster* en Colombia. (Abril 09 de 2015). Comunicación personal, Cámaras de Comercio de Barranquilla y Pereira.
- Colciencias. (2014). *El estado de la ciencia en Colombia*. Bogotá: Plan de Desarrollo 2014-2018. “Todos por un nuevo país”. <http://www.colciencias.gov.co/ebook/master/sources/index.htm>
- Comisión Europea. (2005). *The new SME definition. User guide and model declaration*. [En línea]
- Comisión Europea. (2008). *La PYME primero. Europa beneficia a la PYME, la PYME beneficia a Europa*. Empresa e Industria. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones.
- Crespo Armengol, E., Constanzó, G. & Sarudianzky, F. (2007). *Comparación del comportamiento exportador de las PYMES de Argentina, Chile, Colombia y Costa Rica*. Documento de Trabajo. Buenos Aires: FUNDES-BID.
- Dávila, Ladrón de Guevara. Carlos. (2005). Historia empresarial y dirección estratégica: vecinos aislados con potencial de interacción. Calderón, F. Gregorio. & Castaño, German A. (Compiladores). *Investigación en administración en América Latina*. Manizales: Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Administrativas, 55-65.
- Dávila, Ladrón de Guevara. Ricardo. (2004). *Innovación y éxito en la gerencia cooperativa. Casos exitosos*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Devlin, R. & Moguillansky, G. (2009). Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo. *Revista de la CEPAL* (97), 97-116.
- Dini, M., Ferrero, C. & Gasaly, C. (2007). *PYMES y articulación productiva. Resultados y lecciones a partir de experiencias en América Latina*. Serie de Desarrollo Productivo n.º 180. Santiago de Chile: GTZ / Naciones Unidas.
- FAO. (2002). *Agricultura mundial hacia los años 2015 / 2030*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- Farvaque, Nicolas. & Voss, Eckhard. (2009). *Guía para la formación en las PYME (2007-2013)*. Luxemburgo: Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, Oficina de Publicaciones Europeas. <http://ec.europa.eu/progress>
- Figuerola de Santamaría, I. (2008). La experiencia de las redes empresariales en Centroamérica. En SELA, *PYMES: una visión estratégica para el desarrollo económico y social*. Venezuela: AECI / SEGIB / SELA, 357-367.
- Figuerola de Santamaría, I. (2009). Estrategias para la inserción de las MPYMES en el Acuerdo de Asociación de Centroamérica con la Unión Europea. En S. Heieck, R. Matarrita, & D. Polo-Cheva (Eds.). *Política comercial en Centroamérica. Perspectivas del acuerdo de asociación con la Unión Europea y retos para las pequeñas y medianas empresas*. Alajuela: INCAE Business School, 341-378.
- Foroohar, Rana. (2013, 12 de agosto). “Why Germany Must Save The Euro”. *World Review Time*.
- Granda, Catalina, & Hamann, Franz. (2015). *Informality, Saving and Wealth Inequality in Colombia*. United States: Interamerican Development Bank.

Hernández Fernández, L. (2007). Competencias esenciales y PYMES familiares: un modelo para el éxito empresarial. *Revista de Ciencias Sociales, XIII* (2), 249-263.

Hirsch, Seev & Adar, Zvi. Firm Size and Export Performance, *World Development, 2*(7), julio de 1974, 41-46.

Holliday, R. & Letherby, G. (1993). Happy Families or Poor Relations. An Exploration of Familial Analogies in the Small Firm. *International Small Business Journal 11*(2), 54-63.

Holliday, R. (1995). *Investigating Small Firms: Nice Work?* Londres: Routledge.

Ley 128. (1994). Diario Oficial 41.236. Bogotá: Congreso de Colombia. <http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/ley-128-de-23-febrero-1994.pdf>

Ley 1625. (2013). Diario Oficial 48.776. Bogotá: Congreso de Colombia. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1625_2013.html

Ley 590. (2000). MiPyMe. Reglamentada parcialmente por el Decreto 2473 del 2010, Congreso de la República de Colombia, Bogotá. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=12672>

Ley 905. (2004). MiPyMe. Reglamentada parcialmente por el Decreto 3820 del 2008, Congreso de la República de Colombia, Bogotá. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14501>

Ley Básica de Pequeñas y Medianas Empresas. (1999). Act n.º 154 of 1963: Amended in 1999. Japan.

Lipietz, A. & Leborgne, D. (1989). Después del fordismo y su espacio. *Ciencias Económicas, IX* (1 y 2), 21-42.

López, H. (2005). *Pequeña corrupción. Impacto en la actividad económica de la MIPYME en El Salvador. Programa Fortalece*. San Salvador: GTZ.

Matarrita, R. (2009). Europa y Centroamérica: comercio actual y potencial: oportunidades para las PYMES en Centroamérica. En S. Heieck, R. Matarrita. & D. Polo-Cheva (Eds.), *Política comercial en Centroamérica. Perspectivas del acuerdo de asociación con la Unión Europea y retos para las pequeñas y medianas empresas*. Alajuela: INCAE Business School, 213-265.

Milesi, D. & Aggio, C. (2008). *Éxito exportador, innovación e impacto social. Un estudio exploratorio de PYMES exportadoras latinoamericanas*. Working Paper: Fundes / Banco Interamericano de Desarrollo.

Milesi, D. & Yoguel, G. (2001). *Comparación de las características de las PYMES exportadoras exitosas de la región metropolitana (RMBA) y el interior del país*. Distribución Restringida. Buenos Aires: Naciones Unidas.

Mill, Stuart John. (1987). *Principles of Political Economy*. London: Longmans, 1909, reimpresión: Fairfield, A. M. Kelley.

Mill, Stuart John. (1993). *Bentham*. Madrid: Tecnos. Obra publicada originalmente en la London and Westminster Review (1838). Estudio preliminar de Carlos Mellizo.

Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. (2011). El Programa AEI en el marco de las políticas internacionales de apoyo a los *clúster*. Una valoración. Gobierno de España: Infyde iD. Agrupaciones Empresariales Innovadoras AIE. Dirección General de Política de la Pequeña y Mediana Empresa www.ipyme.org Catálogo general de publicaciones oficiales <http://www.060.es>.

Moori-Koenig, V. & Yoguel, G. (1998). Capacidades innovadoras en un medio de escaso desarrollo del sistema local de innovación. *Comercio Exterior, XLVIII* (8), 641-658.

Moori-Koenig, V., Milesi, D. & Yoguel, G. (2001). *Las PYMES exportadoras argentinas exitosas: hacia la construcción de ventajas competitivas*. Buenos Aires: Miño y Dávila / Fundes.

Muller, Patrice; Gagliardi, Dimitri; Caliendo, Cecilia; Unlu Bohn, Nuray & Klitou, Demetrius. (2014). *Annual Report on European SMEs 2013/2014*. A Partial and Fragile Recovery. Final Report.

Muñoz Cardona, Ángel Emilio. (2009). *Macroeconomía y desarrollo*. Medellín: Universidad de Antioquia, U de @.

Oppenheimer, Andrés. (2010). *¡Basta de historias! La obsesión latinoamericana con el pasado y las 12 claves del futuro*. México: Debate.

Ortiz, R. Alejandro. (marzo 19 de 2015). Comunicación personal, vicepresidente iniciativa *clúster* Bogotá.

Ospina, T. Olga M. & Velásquez, Jorge. A. (2007). Comisión tripartita: acuerdo de voluntades. Medellín: Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, Alcaldía de Medellín y Área Metropolitana del Valle de Aburrá. <http://www.camaramedellin.com.co/site/Portals/0/Documentos/Biblioteca/competitividad/estrategia-para-la-internacionalizacion-antioquia.pdf>

Parra Escobar, E. (2000). *El impacto de la microempresa rural en la economía latinoamericana*. Bogotá: Promer/HICA/FIDA.

Plan Regional de Competitividad, Medellín, Valle de Aburrá y Antioquia. (2009). Comisión Tripartita. Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia. Medellín: UPB.

Portafolio.co. (octubre 1.º de 2015). Inflación en Venezuela habría alcanzado el 180% anual. Bogotá.

Putman, R., Leonardi, R., & Nanetti, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Restrepo Santamaría, Nicanor. (2011). *Empresariado antioqueño y sociedad, 1940-2004: influencia de las élites patronales de Antioquia en las políticas socioeconómicas colombianas*. Medellín: Universidad de Antioquia, Colección Clio.

Schmitz, H. (1993). Small firms and flexible specialization in developing countries. En B. Späth, *Small firms and development in Latin America*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 119-149.

Silva Lira, Iván. (agosto de 2015). *Políticas de desarrollo local y competitividad territorial*. Unión Iberoamericana de Municipalistas. Red Uimempresas. Congreso llevado a cabo en Granada, España.

Small Business Act. (2013). Public Law 85-536 as amended. And 112-239, enacted 1/3/13. United States of America Government. <https://www.sba.gov/content/small-business-act>.

Subrahmanya, B. M. (2009). Nature and strategy of product innovations in SMEs: A case study-based comparative perspective of Japan and India. *Innovation: management, policy & practice, XI* (1), 104-113.

Varela, Rodrigo., Moreno, John. & Soler, Juan. (2013). *Global Entrepreneurship Monitor. Colombian National Report 2012*. Santiago de Cali: Universidad ICESI.

Vidal Villa, José María. (2004). *Lecciones sobre capitalismo y desarrollo*. España: Mercedes Laclau, Universitat de Barcelona, Homenatges, 22.

Yoguel, G. (1998). El ajuste empresarial frente a la apertura: la heterogeneidad de las respuestas de las PYMES. *Desarrollo Económico, 38*, 177-198.

Yoguel, G., & Boscherini, F. (2001). El desarrollo de las capacidades innovativas de las firmas y el rol del sistema territorial. *Desarrollo Económico, XLI* (161), 37-69.

Bibliografía Web

http://www.camaramedellin.com.co/site/Portals/0/Documentos/2014/ResultadosCluster_Alcaldia.pdf

http://www.camaramedellin.com.co/site/Portals/0/Documentos/2014/ResultadosCluster_Camara.pdf

<http://www.camaramedellin.com.co/site/Cluster-y-Competitividad/Comunidad-Cluster.aspx>

<http://economia.noticias24.com/noticia/106449/carlos-larrazabal-el-nivel-de-la-industria-venezolana-es-similar-al-de-1973/>

http://jica-ri.jica.go.jp/IFIC_and_JBICI-Studies/english/publications/reports/study/

http://www.chusho.meti.go.jp/sme_english/outline/04/20131007.pdf

http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/index_en.htm

<http://www.banrepultural.org/node/70121>

http://www.innpulsa.com/sites/default/files/presentacion_rutas_competitivas_-_mayo_24_0.pdf

https://www.youtube.com/watch?v=8gXZN93OhYM&feature=em-share_video_user

https://www.youtube.com/watch?v=KAYVQmEAd8o&feature=em-share_video_user





MOVILIDAD URBANA: CÓMO DEFINIR EL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO (SITP) EN BOGOTÁ*

Crispiniano Duarte Vega

Autor

Crispiniano Duarte Vega

Administrador público, docente (ESAP-UCMC)

PhD en Ciencias Sociales y Humanas (PUJ), Bogotá

Docente Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

Correo electrónico: crispiduarte@hotmail.com

Dirección postal: Carrera 75 n.º 66A-26, Bogotá D. C.

Fecha de recepción: 13.01.2015

Fecha de aprobación: 29.05.2015

Resumen

Las prácticas cotidianas de movilidad de una ciudad como Bogotá y las acciones públicas propuestas para la implementación de un sistema eficaz y eficiente como el sistema integrado de transporte público (sitp) merecen ser analizadas con mucha rigurosidad. Es pertinente evaluar qué tanto de lo expresado y lo no expresado en los debates para su implementación se pueden haber “sintetizado” en su formulación. Se partió de una razón inapelable: El transportador-propietario es el responsable del “desorden”. El “centaveo” o la “guerra del centavo” por él promovida es la causa fundamental del caos. Con base en esta premisa, todas las miradas apuntaron hacia el transportador. Sin embargo es incuestionable que con la creación del sitp surgen disonancias entre lo que es en teoría una ciudad operativa, y la práctica de un ordenamiento. Desde esta perspectiva, las “prácticas cotidianas de movilidad” son algo más que desplazamiento, son las consecuencias de una economía política modestamente identificada y a la cual se debe acudir cuando se quiere dar cuenta de los problemas.

Palabras clave: accesibilidad, gobernabilidad, movilidad, objetos, subjetividad.

* El presente documento hace parte del ejercicio de investigación “Prácticas cotidianas de movilidad en el Distrito Capital” (2015), trabajo que se adelantó como tesis doctoral en la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.



1. Introducción

Dentro de las expectativas de desarrollo social y económico de una ciudad como Bogotá, una óptima gestión pública en términos de movilidad debe ser una *acción sostenible*. Pero ¿qué es acción sostenible de la movilidad? Esta se ha venido concibiendo como aquella capaz de satisfacer las necesidades actuales y futuras sin comprometer de manera crítica, por el riesgo que implica su extinción, los recursos necesarios para la supervivencia de las personas y el desarrollo de la población¹. Esto, a su vez, se debe entender como la obligación del Gobierno de la ciudad de asumir un conjunto de tácticas, estrategias y medidas institucionales destinadas a articular de forma eficiente los instrumentos y la logística con que cuenta la población para su transporte.

En este orden de ideas, la movilidad de personas y productos adquiere una categoría superlativa al considerarse como una política pública. Se convierte en una práctica cotidiana que compromete a todas y a cada una de las actividades

¹ Los sistemas de transporte son una parte fundamental de la sostenibilidad ambiental urbana, por ello, todas las propuestas que tienen como propósito su ordenamiento tratan de referenciarlos como enclave crítico, entre otros, los siguientes estudios y diagnósticos: “Cómo avanza el Distrito en movilidad” (2006). Veeduría Distrital-PNDH-DNP-PNUD. Bogotá D.C. P. 14. “Destino Capital: Movilidad sostenible”. Subsecretaría de Planeación Territorial. Dirección de Vías, Transporte y Servicios Públicos. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., noviembre de 2009 y el Decreto Distrital 309/2009. “Por el cual se adopta el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá, D.C. y se dictan otras disposiciones”. Artículo 5.º numerales 2.º y 9.º; son precisos en señalar el concepto de movilidad como acción sostenible.

de la población y que requiere ser formalizada y regulada desde el Estado, por tanto, en ella y a partir de ella subyace toda la dimensión económica y política de la población.

En este contexto, el Decreto 309/2009, que regula el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá (SITP) y que es a la vez una consecuencia de los Planes Maestros de Movilidad (JICA, 1996 y Decreto Distrital 319/2006), presenta unas estrategias tendientes a organizar y optimizar el transporte público de pasajeros.

A través de esta normatividad se propone un desplazamiento armónico de las personas por medio de un sistema público de transporte motorizado que tiene como base organizacional un modelo único que integra los sistemas masivo (bus transit rapid, BTR) y colectivo (transporte público colectivo, TPC), además de los que se desarrollen a futuro, como el transporte férreo (metro, TM).

De momento, los sistemas masivo BTR y de transporte público colectivo (TPC) se encuentran articulados en una entidad totalmente centralizada denominada “Transmilenio”, que según las autoridades distritales y algunos sectores económicos ha demostrado desde su implementación un total éxito operativo y ha consolidado el ideal de una ciudad organizada y productiva.

Desde esta perspectiva es que pretendo redefinir las “ideas” que le han dado forma a los criterios sobre la “movilidad” en Bogotá, esto es, tratar de definir lo que son esas “prácticas cotidianas de movilidad” desde la perspectiva del sujeto transportador (el del TPC) y las acciones institucionales propuestas para la implementación del SITP.

Lo que habría que señalar inicialmente es qué tanto de lo expresado y lo no expresado en los debates para implementar el modelo de transporte puede haber sido sintetizado en la formulación del sistema normativo propuesto. De ahí que sea pertinente elaborar una “postura crítica” (Foucault, 1978) que permita conceptualizar y dimensionar en contextos muy afines las prácticas de movilidad planteadas en el SITP, indagar sobre los aciertos o desaciertos, y delimitar y razonar sobre esas otras prácticas no tan verificables, pero no desconocidas, en el desplazamiento de la población.

Dado que lo que no se dice o expresa también genera reglas, y muchas de esas prácticas no se han definido en los contextos de la formalidad y difícilmente se definen en el contexto normativo establecido por el SITP, esto simplemente puede dejar en evidencia una suerte de “sujeción y control” difícil de cualificar y cuantificar, ya que al relacionarse lo “expresado con lo no expresado” (en la norma) puede estar generando unas prácticas de causalidad y de subordinación de lo normativo a lo no normativo y viceversa.

Ahora bien, para analizar con mayor precisión los aspectos anteriormente expuestos se hace necesario determinar algunos criterios muy puntuales en la formación de los *objetos* (Duarte, 2010) o equipamientos urbanos y cómo estos objetos (integradores de la movilidad) resultan ser la clave en una condición descriptiva y prescriptiva del transporte público de pasajeros, tal cual está planteado en el SITP. A su vez, hay que tener en cuenta que la construcción de los “objetos” de trabajo es una de las condiciones que se le asignan a la administración pública contemporánea (por ej. las políticas públicas). En este orden, se debe tener presente que:

- Las relaciones entre reglas, instituciones y prácticas que definen el desplazamiento de personas derivan en una madeja diferenciable y diversa de objetos. De allí que la formación de objetos para el transporte tenga su origen en un conjunto de relaciones establecidas entre instancias de delimitación y de especificidad.
- Los objetos originales (como el sistema de transporte clásico) no se constituyeron a priori ni están dotados de una ontología singular (propia), esto les ha permitido aparecer y yuxtaponerse a otros objetos (o políticas), situarse en relación con ellos, definir su diferencia, su irreductibilidad y su heterogeneidad, así como estar puestos en un campo de evidentes manifestaciones prácticas. Todo esto hace parte de la “movilidad” como un dispositivo (Castro-Gómez, 2009).
- Es necesario plantear un espacio articulado de descripciones posibles, pero de evidencias claras, sobre un sistema de relaciones primarias o reales,

sobre todo aquellas dadas entre instituciones, técnicas y formas sociales. Un sistema de relaciones secundarias o reflexivas, como formulaciones del propio discurso capitalista y a la vez un sistema de relaciones discursivas no internas al discurso que por momentos no ligan los conceptos o palabras, y que no se establecen como arquitectura deductiva o retórica, pero que sí determinan ese imaginario de relaciones sociopolíticas que el discurso debe mostrar para poder hablar de tales o cuales objetos, tratarlos, nombrarlos, clasificarlos y explicarlos.

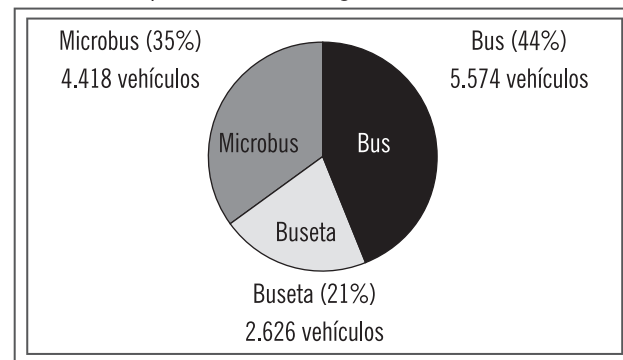
Con fundamento en estas formas, el SITP toma los objetos de la movilidad y determina la disposición de los mismos. Por ello se debe tener en cuenta, en primer lugar, que de acuerdo a cómo son descritos estos objetos es posible ver en ellos cómo sería una ciudad idealizada por su disposición armónica, sin relacionarlos con ningún tipo de causalidad o subordinación. En segundo lugar, de acuerdo con la propia construcción de los mismos, se van develando los llamados equipamientos colectivos (EC) (Fourquet & Murad, 1978, p. 34) que terminan por dar sentido al concepto de ciudad operativa y son el fundamento de un discurso prescriptivo que el SITP dice interpretar y apuntalar para crear unas reglas específicas de comportamiento público. Con ello se rompe con ciertas idealizaciones, a la vez que se constituye en una suerte de “verdad vigente” de cómo debe operar la ciudad competitiva.

Establecidas estas definiciones teóricas de lo que significan los objetos, y con los cuales se debe contar a la hora de ser claros en el ordenamiento de la movilidad, resulta necesario precisar cómo desde la normatividad promulgada por el SITP se pretende recomponer el “lugar común” del caos (el “centaveo”) en el que se desarrolla el transporte público y que, de forma un poco velada, se da como “hecho cierto” de que el transportador-propietario es el mayor responsable del desorden y, por tanto, hacia el que apuntan todas las miradas y correctivos.

Este problema de desorganización que durante décadas ha sido interpuesto como el factor que ha obstaculizado el desarrollo de la ciudad pretende ser abordado para su resolución de forma total y absoluta por el nuevo sistema teniendo como base al individuo (pasajero) y dejando un poco de lado el medio (el sujeto transportador). El actual transporte público colectivo (TPC) se encuentra integrado de la siguiente manera (gráfica 1):

Además de esta composición, se debe recordar que el éxito en la implementación del “sistema masivo” (BTR) y su rápido desarrollo –que no tuvo una oposición significativa por parte del transportador clásico– se debió a la gran infraestructura que desarrolló el Estado, algo nunca antes

Gráfica 1. Composición del TPC en Bogotá



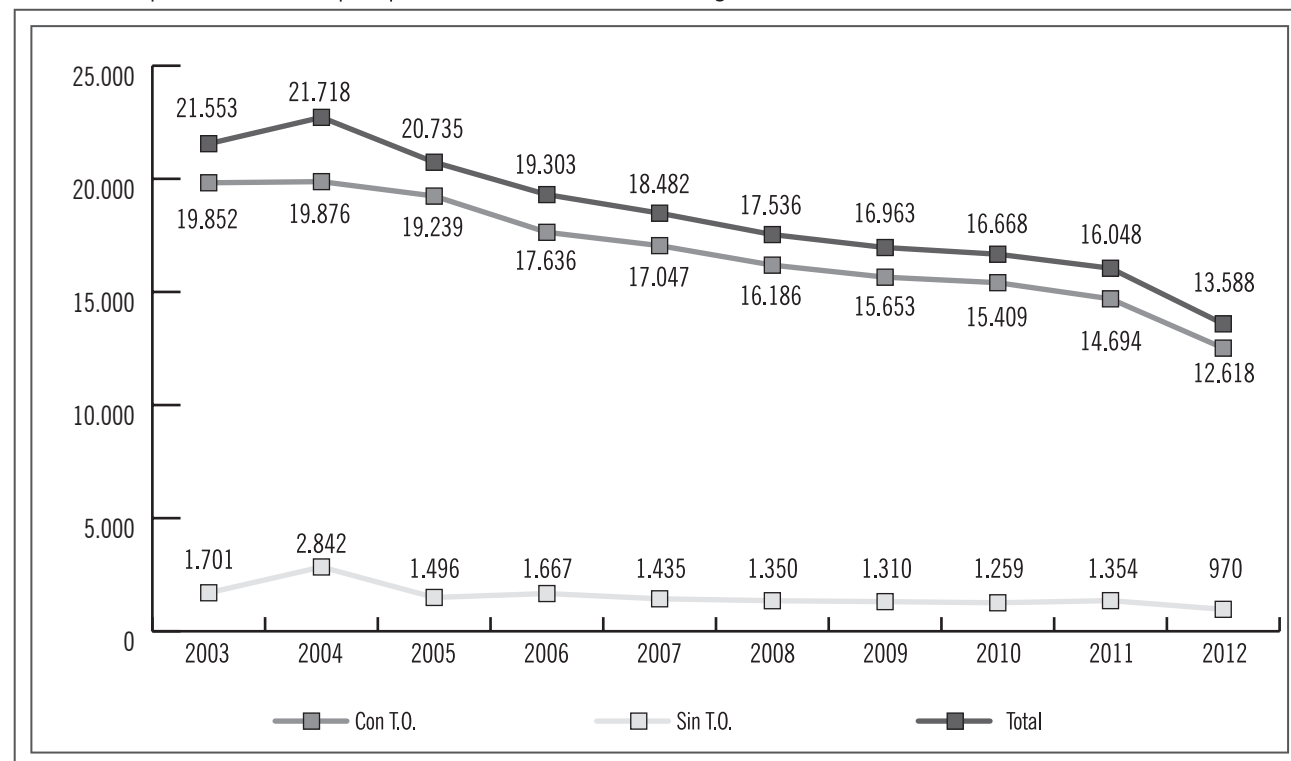
FUENTE: Registro Distrital Automotor (RDA)-Concesión de Servicios Integrales para la Movilidad (SIM). Cálculos, Dirección de Estudios Sectoriales y de Servicios (SDM), (2013).

“chatarrazación” de algunos pequeños transportadores, quienes a regañadientes aceptaron la imposición, pues de todas maneras siguieron disponiendo de aproximadamente el 70% de la demanda de viajes, lo cual se fue reduciendo a un 45% (*Movilidad en cifras*, 2010, p. 11) y ha permanecido más o menos estable a la fecha² (gráfica 3).

En fin, lo novedoso del sistema causó una generalizada aceptación. Pero frente a esa primera aparición del sistema masivo, hay que tener en cuenta que con el SITP lo que se plantea es una ruptura total con las prácticas del TPC y su total fusión con el sistema masivo.

Desde esta perspectiva emergen unos interrogantes que pueden definir muchos de los problemas que afronta el TPC, entre otros: ¿cuánto de la problemática del TPC ha sido interpretado como práctica empírica e irracional, que durante años se ha constituido en el fundamento del transporte público? Desconociendo que se puede estar

Gráfica 2. Comportamiento del transporte público colectivo urbano activo en Bogotá



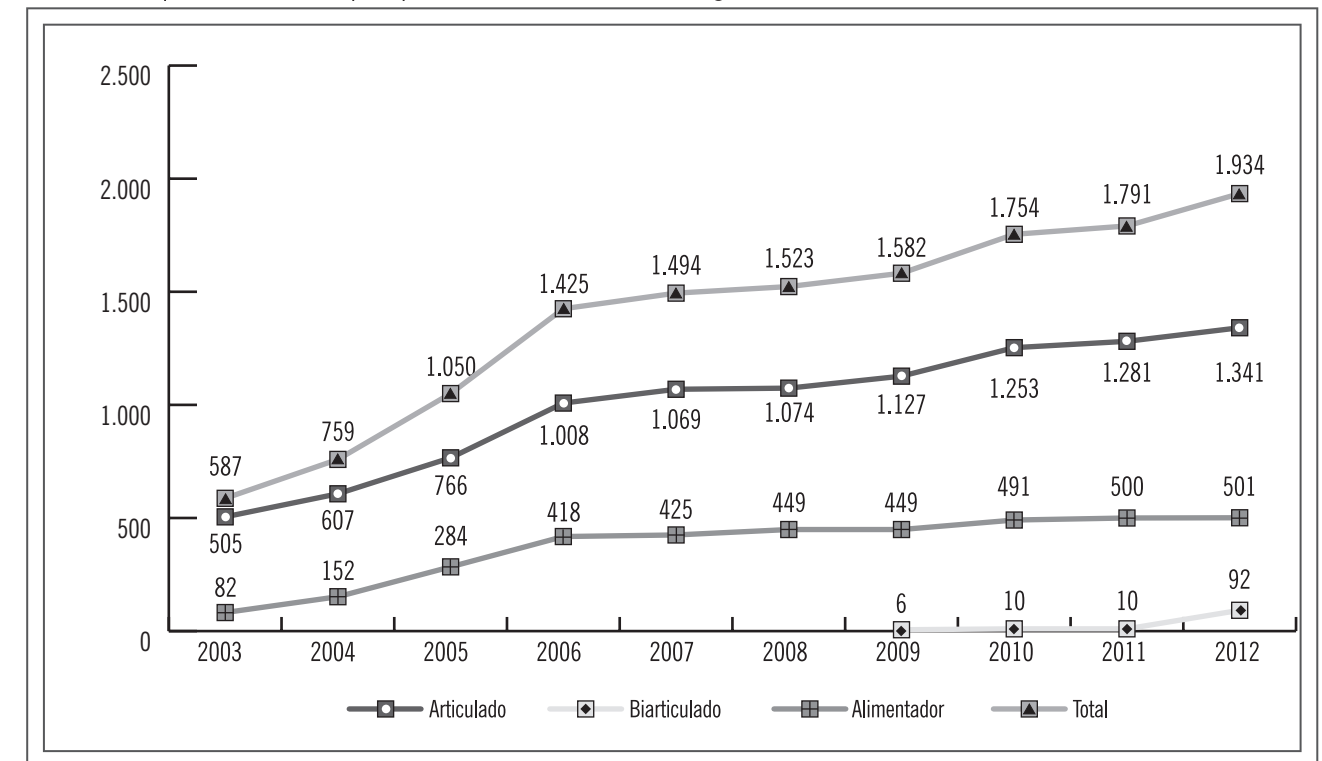
FUENTE: Registro Distrital Automotor (RDA) y Concesión Servicios Integrales para la Movilidad (SIM). Cálculos de la Dirección de Estudios Sectoriales y de Servicios (SDM).

visto en la ciudad y que, por lo tanto, transformó de forma parcial el comportamiento ciudadano en todas sus prácticas cotidianas de desplazamiento (gráfica 2).

Ante las transformaciones del sistema masivo de transporte, sólo aparecieron algunas manifestaciones de inconformidad por los “cambios de rutas” y programas de

² “La demanda del sistema de transporte masivo ha venido mostrando incrementos significativos desde el inicio de operación del mismo. Sin embargo, el incremento de la demanda en 2012 hizo que este parque automotor creciera un 8,8%, tasa comparable con la registrada en 2010, del 10,8%, que sigue siendo inferior a la máxima registrada por el sistema de 2006, de 35,8%, cuando paso de 1.050 unidades a 1.426 buses articulados y biarticulados alimentadores”. (http://www.movilidadbogota.gov.co/hwwebx_archivos/audio_y_video/Revista%20de%20Cifras%20de%20Movilidad%202012_V1.pdf)

Gráfica 3. Comportamiento del transporte público masivo urbano activo en Bogotá



FUENTE: Registro Distrital Automotor (RDA) y Concesión Servicios Integrales para la Movilidad (SIM). Cálculos de la Dirección de Estudios Sectoriales y de Servicios (SDM).

ante la habilidad del transportador para adecuarse a un mercado legitimado por el capitalismo, ¿qué de lo cotidiano del transporte ha sido visualizado en toda su dimensión social, cultural y antropológica?, en donde el renovado sujeto liberal encuentra su “espacio”.

Se puede pensar que estos interrogantes resultan determinantes en el hacer o el no hacer y crean las “reglas” en que se mueven los actores de los sistemas de transporte. En este orden de ideas, han sido muchas las relaciones que se han establecido y que a manera de objetos y equipamientos colectivos tienen que ser tratadas en el nuevo sistema a implementar.

Lo que inicialmente se puede apreciar con la promulgación del SITP son unas posibles disonancias entre la teoría de una ciudad operativa y la práctica de un ordenamiento del caos. En primer lugar, las propuestas normativas del SITP deben considerarse como la acción gubernamental (Foucault, 1999, p. 196) que hace posible la correcta disposición de los objetos, los cuales son la clave del transporte motorizado público, con la carga experimental que toda política pública tiene. Y en segundo lugar, esa correcta disposición de objetos, llámense equipamientos colectivos, trata de apuntalar la movilidad como expresión de una anhelada institucionalidad cinética (Castro-Gómez, 2009, p. 71) en donde se valora la movilidad por la movilidad sin atención

a sus causas y consecuencias. Al fin y al cabo, esto hace parte de los procesos que se tienen que desarrollar si se quiere una ciudad acorde con las exigencias contemporáneas de crear núcleos urbanos que le den todas las posibilidades al régimen de verdad en que se ha convertido el mercado.

Teniendo en cuenta lo anterior, es factible entender que las propuestas sobre los renovados sistemas de transporte deben definir un marco metodológico que posibilite “ver” la movilidad como un dispositivo de múltiples manifestaciones en cuanto a sus objetos y medios, y al TPC como una práctica de desplazamiento cotidiano a la cual no se le han hallado ni allanado todas sus expresiones y relaciones.

Se tiene que considerar como referencia a su actor más comprometido y la vez el más cuestionado socialmente por el papel que cumple: el transportador-propietario, quién por momentos es el centro de todo tipo de señalamientos.

Para tratar de esclarecer lo anterior se parte, en primer lugar, del análisis de las transformaciones en las definiciones y relaciones de territorio-población. En segundo lugar, se muestra ese escenario disfuncional de gobernabilidad y manejo de la cosa pública que se define en las políticas públicas y cómo están planteadas en el SITP, si resultan coherentes o incoherentes con el propio *arte de gobernar*.

En tercer lugar, señalar que al definir el dispositivo de movilidad nos hallamos frente a la economía política³, lo que hace necesario mostrar esas líneas de visibilidad y fuerza que hacen complejo el TPC. Y finalmente, en cuarto lugar, develar que hay unas prácticas de movilidad cotidiana enmarcadas en una valoración sumamente historiográfica, simbólica y hasta pintoresca, que las constituyen en algo incuestionable por su base cultural y, por tanto, en axiomas plenamente definidos. Esto da lugar a preguntar por toda una serie de imaginarios construidos y desarrollados a partir de tales prácticas.

2. Las transformaciones en las definiciones y en las relaciones territorio-población

La movilización de personas que adquiere forma en un territorio específico requiere ser analizada a partir de las múltiples relaciones que de ella emergen. Cada forma de movilización se caracteriza por crear novedosas expresiones y manifestaciones de adaptación de las personas y por adecuar los ambientes en donde la movilización tiene lugar. En este orden de ideas, la adaptación a los nuevos sistemas de transporte es algo que las personas asimilan con mayor o menor agrado a partir de unas prácticas cotidianas de desplazamiento.

Pero la adecuación de los espacios y escenarios es tarea de la acción estatal. La novedad estriba en que los procesos de gobierno ya no se ejecutan como una acción de dominio soberano sobre el territorio o de sometimiento a la población, sino como un ordenamiento de los objetos o cosas que surgen de la relación territorio-población, es decir, es el gobierno de la recta disposición de los objetos para llevarlos a un fin conveniente (Foucault, 2006, 175-215).

Ahora, si se acepta que con las renovadas maneras de manejar el Estado, el “arte de gobernar” se centra en las relaciones territorio-población, es posible pensar que el SITP como disposición normativa busca caracterizar todos aquellos objetos que han surgido de tales relaciones y se propone optimizar, a partir de una eficiente interpretación, los sistemas TPC y BTR.

Con estas determinaciones se ha buscado someter el sistema tradicional de desplazamiento a la novedad del sistema masivo. Para lograrlo, se toma el conjunto de objetos fundamentales de cada sistema y se apuntalan con el fin de ser

3 Cuando se alude al concepto de economía política se refiere a lo que Michel Foucault (2007, p. 30) en el *Nacimiento de la Biopolítica* enuncia como una reflexión general sobre la organización, distribución y limitación de poderes en una determinada sociedad. “En lo fundamental, creo que la economía política es lo que permitió asegurar la autolimitación de la razón estatal”.

sopesados por un novedoso régimen de verdad, el mercado (Foucault, 2007, pp. 43-44, 46), pero no en su dimensión de equilibrios casi espontáneos y un poco contingentes, sino en tanto significado que da cuenta de una articulación global de objetos o cosas, cuya razón determinante es la eficiencia.

Con este propósito se sustrae al TPC de unas prácticas ancestrales para inscribirlo en unas operaciones que magnifican la eficiencia ante cualquier otra consideración. Es lugar común la afirmación que el lastre del TPC es su total y absoluta ineficiencia, de ahí que surjan una serie de inquietudes con relación a si el SITP propuesto recoge todas las prácticas de movilidad de la población para optimizarlas o sí, por el contrario, le agrega a ese acto relacional otra constante que puede distorsionar los propios fines de bienestar.

En consecuencia, las transformaciones de las cuales se ha venido recogiendo evidencia parten por una parte de los cambios de significado que ha tenido el mercado y, por otra, de lo que el transportador entiende de esa nueva caracterización, su construcción subjetiva.

Lo neurálgico aparece cuando se pregunta por el grado de asimilación o “conciencia” que el pequeño transportador tiene de estas transformaciones o, preguntando desde otro lugar, cuál es el sujeto de mercado que se creó hasta hace un tiempo y cuál el que se pretende crear con la formalización propuesta.

Desde esta perspectiva argumentativa es que Michel Foucault (2007, p. 49), en el *Nacimiento de la biopolítica, clase del 17-01-1979*, plantea que el mercado en tanto mecanismo natural y tradicional que magnificaba el equilibrio se fue modificando hasta erigirse como un régimen de verdad que ha perdido su ámbito jurisdiccional para mostrarse como un parámetro de veridicción desde donde se afirma o se falsea la práctica gubernamental y todo lo que ella encierra. De ahí, que algunos deduzcan que el TPC no pasa la prueba y, por ello, debe ser conducido hacia prácticas que den cuenta de la renovada lógica que impone este nuevo mercado.

De lo dicho se puede concluir, de forma parcial, que el SITP como instancia reguladora y formalizadora es la institución (instancia) que consolida para sí todos los elementos de verificación de la eficiencia. Se impone, a partir de él, el criterio de que las acciones de gobierno son susceptibles de corporativizar⁴ y también todas las prácticas de movi-

4 La corporativización de la acción pública gubernamental puede ser interpretada desde lo que Nikolas Rose (1997, pp. 29-40) plantea como gobernar de un “modo liberal avanzado”. A este modo lo componen dos fundamentos consustanciales, la mercantilización y la monetarización. En la mercantilización existe un fraccionamiento de la acción global del Estado, se pasa a la departamentalización

Imagen 1. Plazoleta de “San Victorino”, El Socorro Santander (2012)



FUENTE: fotografía tomada por el autor.

lidad, las cuales se verifican en la imagen de una ciudad idealizada como sistema coherente en su propia actividad.

En este orden discursivo, las acciones gubernamentales muestran un contraste: menor gobierno interventor pero más gobierno corporativizado. Lo cual se garantiza cuando todo se adscribe al renovado simbolismo del mercado, que ententeje para sí los deseos de la población y concita a los sujetos a creer en las bondades de algo que no requiere comprobación.

Hasta aquí es claro que este régimen de verdad (el actual mercado) cuenta con todos los elementos de juicio legales, formales y se puede decir que legítimos para conducir las prácticas de movilidad de la ciudad. Lo que no es obstáculo para preguntar si esta disposición de las “cosas”, esta renovada práctica gubernamental, niega lo que el transportador (adscrito al sistema de transporte público colectivo, TPC) entiende del mercado como un ámbito jurisdiccional de equilibrios entre lo demandado y la oferta que él hace de un servicio.

de los servicios públicos de toda índole gestionados desde una lógica privada. La acción del Estado se centra en la “transformación de los agentes de bienestar. Hay un salto de un usuario que busca satisfacer necesidades a un “comprador” de una diversa gama de opciones disponibles que satisfagan sus “preferencias”. La monetarización convierte al dinero en el máximo estímulo, y, por tanto, genera y establece “nuevas relaciones de poder”. “Un tipo de gobierno de las conductas individuales, que produce una imagen del gobierno acorde a normas particulares”.

Debido a estas transformaciones o traslapes (determinados por el SITP), de las cuales no existe suficiente definición, pueden originarse las veladas resistencias por parte del transportador-propietario. No obstante, a pesar de estas inquietudes, el SITP se empecina en consolidar de manera formal unas prácticas sin que se haya definido a plenitud la pregunta por el papel que cumple el pequeño transportador en el sistema propuesto.

Frente a estas transformaciones es indudable que quienes mantuvieron un total monopolio de las operaciones del transporte, con la anuencia del Estado, se ven de momento resueltamente confrontados en lo que consideran su aporte fundamental en la construcción de ciudad, pues al cambiar las lógicas con las que se pretende conducir un renovado sujeto urbano adscrito a unas eficientes prácticas de movilidad (los pequeños transportadores), se ven ahora obligados a buscar nuevas formas de reacomodamiento en un sistema totalmente diferente al clásico TPC.

Visto de esta forma, se encuentra en entredicho el ingreso o permanencia en el SITP del transportador tradicional adscrito al TPC, quién conforma el mayor núcleo poblacional encargado de la prestación de este servicio. Todo porque en la medida que se acoge como práctica gubernamental una condición de verosimilitud o veridicción, como lo es la actual concepción del mercado, se está considerando una “li-

mitación de hecho” y no de derecho (Foucault, 2007, p. 26). Ello entendiendo que, hasta la fecha, el Estado se concentraba en garantizar entre transportador-usuario los derechos fundamentales de un contrato civil de transporte, sin tener en cuenta otro tipo de relaciones o razones que pudieran surgir de esta relación contractual. Ante todo esto, lo que ahora figura es una renovada razón gubernamental que pretende dar cuenta de una escueta y permanente crítica de la promoción de factores productivos intrínsecos a la propia idealización de la ciudad soñada. Ello se muestra como una suerte de despotismo burocrático que le impone a la población una “manera de conducirse”, pero que tiene como único propósito consolidar una cinética muy especial, que incentiva el movimiento como una consideración subliminal de equidad e integración institucional.

Con fundamento en estas consideraciones, es comprensible la incertidumbre de quienes integran el sistema TPC frente al SITP, debido al escaso detenimiento que se ha tenido en primer lugar con los cambios de racionalidad del mercado y en segundo lugar con el impacto que estos ocasionan en los transportadores y, por ende, en el usuario del servicio.

En esta problemática no se puede prescindir del conjunto de objetos operativos de la movilidad, como son los equipamientos colectivos, que resultan claves y fundamentales por dar cuenta de una rebozada economía política que pretende garantizar la producción y el desarrollo de los factores físicos y logísticos, pero a la vez establecer las condiciones de organización, distribución y limitación de poderes.

Teniendo en cuenta los dos problemas anteriormente expuestos, respecto a la disposición de los mencionados equipamientos, objeto de la gubernamentalidad, puede resultar relevante establecer:

1. El tipo de *propiedad* que ha definido la adscripción-prestación del servicio al sistema público de transporte, en tanto los conceptos de “apropiación colectiva y uso colectivo” presentan mucha variabilidad y no están definidos con precisión.
2. “La función de los equipamientos colectivos es la de ser un servicio”, pero cuál es su cobertura (de acuerdo con el precio de su consumo) si es abierto o reservado a ciertos núcleos poblacionales.
3. Cuáles son los efectos productivos al intervenir el sistema TPC si al fusionarse con el sistema masivo se afectan prácticas productivas paralelas. Qué efectos tiene situarlo en un lugar secundario y no reconocer su validez de actor mayoritario en la cadena productiva. Todo ello debe tener algunos efectos.
4. Al ser el SITP un equipamiento legal fundamental, cómo se manejan en su interior las relaciones

de poder, qué sistema las mantiene y cómo operan dichas prácticas de gobernabilidad.

5. Cómo determinar la cobertura del servicio en tanto infraestructura, por la expansión urbana o por la accesibilidad a la estación.

A partir de estas delimitaciones surge un conjunto de objetos tangibles e intangibles con una pluralidad de actores y situaciones inscritas en una espacialidad dada que resultan imprescindibles e impredecibles a la hora de hacer un análisis de las prácticas de movilidad y de los elementos que las componen. Lo que hace necesario, por tanto, caracterizar el medio⁵ como el deseo que apunta a la idealización y disposición de los objetos descritos.

En la circularidad del transporte público de pasajeros se encuentra la inscripción de muchas finalidades específicas de las personas, que recogidas como sistema se convierten en la finalidad misma del gobierno de la ciudad. Esta deducción la hace ver el SITP como una política pública que requiere ser sopesada racionalmente con el fin de analizar qué tan cerca o distante se está de unas “prácticas cotidianas de movilidad” (ideales) y cuál es la incidencia de la regulación propuesta.

De lo planteado se puede concluir que a pesar de que los objetos son el fundamento y el medio que le abroga sentido a una movilidad institucionalizada, también hay que indagar por los sujetos “criados” en prácticas que el SITP pretende superar. En consonancia con ello surgen algunas preguntas como: qué tanto de esta subjetividad puede ser superado por el acatamiento normativo y si estos sujetos están en capacidad y posibilidad de reasumir ese nuevo saber. Adicionalmente, cuáles pueden ser las prácticas de resistencia que estos sujetos pueden desarrollar⁶. Son inquietudes que reflejan el conflicto que generan estos *quiebres* en lo cotidiano.

Para tratar de entender esa correlación entre *objetos* que determinan la formalidad a partir de sus relaciones y un medio que legitima las acciones frente a unos sujetos dispersos por los cambios decididos, es pertinente que las nuevas propuestas de transporte recojan del análisis de Foucault (2009, p. 17), en *El gobierno de sí y de los otros*, la correlación de tres ejes fundamentales que se constituyen en la base y la experticia de un ejercicio cognitivo. Estos

5 Es pertinente aclarar que el medio se debe entender como las formas de racionalización que apuntan a hacer coherente tal o cual discurso, el cual se legitima en las propias acciones. En este orden de ideas, el medio es una resonancia de técnicas específicas y se convierte en un dispositivo de seguridad de determinadas prácticas. El medio se puede considerar como un interventor molecular a través de la razón.

6 El “mototaxismo” puede ser una respuesta.

ejos son: a) el desarrollo de un saber y sus formas de verificación, b) la normalización del comportamiento, en donde está implicada la gubernamentalidad, y c) el paso del sujeto a la subjetividad y cómo se define este en las nuevas prácticas.

Previstos de esta manera estos ejes, exigen ser vistos en todas las posibles relaciones establecidas y a establecer, esto quiere decir que no se puede tratar de pasar de un estado de cosas a otro a partir de rupturas totales. En estricto sentido, la formación del saber⁷, característica de la acción gubernamental, requiere de un desplazamiento por las relaciones e interpelaciones de los objetos descritos como fundamento de la movilidad. Lo anterior exige salir de la típica historia del desarrollo cognitivo y posterior aplicación, para ingresar en el análisis de las prácticas discursivas y las formas de verificación y comprobación de los hechos, como por ejemplo: cuáles son las características de los cambios del mercado y cuáles son sus efectos en las prácticas cotidianas de movilidad.

3. Lo disfuncional de la “acción estatal” como política pública

Con las referencias conceptuales expuestas, se puede afirmar que los hechos requieren de ser auscultados en el plano de las prácticas para identificar cuál es su racionalidad, esto es, qué es lo que la “gente realmente hace, cuando dice lo que dice”. Pues no siempre el acoger discursos como ciertos implica una práctica coherente con ellos, lo que permite pensar que existe una mediación del deseo para cualificar y calificar lo ordenado con lo aplicado.

Entonces, frente a la necesidad de entablar un diálogo entre percepciones disímiles del mercado y las dificultades del SITP para manejar esos cambios subjetivos de las fuerzas productivas intervinientes en los sistemas de movilidad, surge una pregunta inicial de investigación⁸ que puede dirigir el análisis hacia lo expuesto por Michel Foucault (1978) en su disertación sobre seguridad, territorio y población, que denominó como Historia de la gubernamentalidad, y en la cual plantea que el desbloqueo del arte de gobernar es posible hacerlo a partir de tres movimientos que pueden parecer como relaciones sutiles, pero que juegan un papel fundamental en el manejo de los asuntos públicos, estos son:

7 Esta formación del saber, puede llegar a interpretarse como “la información”, fundamento esencial de la decisión en la teoría de las organizaciones.

8 Cuáles son las prácticas de movilidad cotidiana que cumplen los pequeños transportadores y cómo son interpretados dentro de la alianza público / privada para la prestación del transporte público colectivo en Bogotá, en el marco del Plan Maestro de Movilidad (Decreto 319 de 2006).

- a) La ciencia del gobierno o arte de gobernar.
- b) La economía política, definida en la rectitud como se dispongan las cuestiones de Estado.
- c) Las relaciones de la población, inmersas en las prácticas cotidianas de una población, en un marco territorial específico.

¿Cómo pensar, entonces, las prácticas cotidianas de movilidad a la luz de estos tres movimientos?

Lo primero que se puede deducir es que la movilidad (y por ende la forma de un equipamiento clave como el transporte) es un dispositivo que se define en la relación de dos macro-objetos: territorio y población. Lo segundo, es que el arte de gobernar, en el ámbito territorio-población, demanda de unas tácticas para alcanzar sus fines.

Al pasar a redefinir la práctica gubernamental en la perspectiva de la economía política como una instancia de veridicción, ese patrón de verdad (el mercado) es valorado en las relaciones que se establecen entre población y territorio, pero mediado por la acción del Estado como política pública. Aquí las prácticas que definen al sujeto resultan relevantes en tanto el deseo se recrea en toda esa serie de mecanismos disciplinares que permanentemente van agregando nuevos aditamentos, lo que posibilita una esclarecedora relación de los actores del sistema.

Con los elementos conceptuales descritos, y para entender las transformaciones, se debe acudir, en primer lugar, a analizar cómo son descritos los objetos en el SITP, dado que este pretende aglutinar los sistemas vigentes de transporte manteniendo una exigente coordinación de los mismos.

En segundo lugar, identificar la racionalidad discursiva de la propuesta de sistematización del transporte, pero esencialmente ¿cómo creer que existen unos sujetos pasivos que son teleológicamente llevados hacia unas prácticas totalmente diferentes a las actuales?

En tercer lugar, examinar las estrategias usadas hasta el momento para la implementación del sistema, hallar ciertas caracterizaciones que han servido de referencia para la toma de decisiones, por ejemplo: el caso de la guerra del centavo o “centaveo”, que ha sido la motivación de la mayoría de propuestas de reforma del sistema TPC.

En cuarto lugar, indagar cómo se explica el fenómeno del transporte, no sólo desde el razonamiento cuantitativo (estudios de ingeniería) que a su alrededor se ha construido, sino desde otras miradas, para buscar realmente de que está hecho el TPC, lo cual resulta por momentos incomprensible desde ciertas formalidades y órdenes.

El SITP, como sistema normativo, es claro al enunciar que ha recogido y aglutinado en su exposición argumentativa unas prácticas cotidianas de movilidad plenamente identificadas, con la pretensión de que a partir de esta normalización institucional se logre la consolidación de una ciudad productiva y fundamentalmente competitiva para dar fundamento a una perspectiva económica inmersa en un *saber* (Foucault, 1978, p. 14) que realiza las acciones positivas de la gobernabilidad, cual es el discurso de la economía política.

Lo anterior resulta absolutamente relevante para intentar producir unos efectos marcadamente diferentes al actual desorden y caos. Desde esta perspectiva, la movilidad, y en su caso más expresivo el transporte (como componente económico), es el “lugar” común de intervención del Gobierno.

Sin embargo, al pretender implementar el SITP como política pública es muy poco lo que se ha dicho sobre la factibilidad que tal política pueda tener, en tanto está sometida a una serie de restricciones e imposibilidades⁹ institucionales y constitucionales. Entonces, no resulta temerario afirmar que toda optimización de factores operativos, y sobre todo los de carácter público, está ligada a unas densas y complejas condiciones de negociación de diversa índole.

El reconocimiento de cuán difíciles y complicadas resultan las negociaciones de formulación de “políticas” del transporte permite ventilar algunos aspectos claves, sobre todo en cuanto a la relevancia que tienen los fundamentos económicos enteramente ligados a lo social y lo político, en tanto la política pública, como formación discursiva y práctica de enunciación, compromete unos objetos específicos (muchos de ellos inmanentes en la construcción de una epistemología, en este caso la episteme de la modernización), que le dan fuerza y valor a la movilidad como dispositivo.

El dispositivo de la movilidad, que por lo regular ha estado y está inmerso en prácticas no discursivas de difícil percepción en el ejercicio de formulación de políticas, requiere de un riguroso análisis que el clásico análisis de políticas públicas –sometido únicamente a factores logísticos, presupuestales y técnicos– no caracteriza a plenitud, pues las políticas públicas, al ser determinadas y esclarecidas como prácticas específicas, pueden estar dejando de lado aquellas prácticas que no se expresan por los canales regulares o no encuentran interpretación en las actuales modelizaciones sobre desarrollo social y humano.

9 La factibilidad de una política pública no siempre está sometida a limitaciones de orden técnico y presupuestal. Siendo estos aspectos fundamentales, no se puede soslayar lo sociopolítico. El articular la política únicamente a lo primero se puede calificar como una “visión estrecha de factibilidad” (Majone, 2005, p. 109).

4. El conocimiento político y económico de las prácticas en el TPC

El mercado, que se constituyó históricamente en la clave de toda actividad humana, ha emergido en las últimas décadas con un formato diferente, al punto de ser concebido como un régimen de verdad inalterable e incuestionable, esto es, una suerte de institucionalidad ampliada en donde las preferencias le dan forma al consumo como la única valoración de las relaciones de la población.

Por ello, el foco de atención de toda actividad gubernamental es la consolidación de esta novedosa institucionalidad (la del mercado), antes que la atención de los problemas e inconsistencias de las propias prácticas cotidianas de la población. Todo porque el Estado dejó de ser ese órgano con fundamento territorial específico en donde se recreaba el poder soberano y pasó a ser un proyecto en prospectiva, una entidad que tiene como propósito fundamental regular, pero preferentemente disponer, de los objetos que surgen en la relación territorio-población.

En esta búsqueda se ha desarrollado un entramado de dispositivos que posibilitan la motivación y la conducción de los sujetos, lo que ha venido a consolidar una simbología o “marca” (de consumo masivo), antes que la razón política del Estado como agente interventor.

De esta neo-institucionalidad se puede deducir que existe una especie de “prurito” que toma forma en una racionalidad política, que es con creces tributaria de otro tipo de procesos económicos, sociales, culturales y técnicos. Sin embargo, todo da para pensar, como lo afirma Foucault (1982, p. 214), que aún se está lejos de poder diferenciar la racionalidad política de la teoría política y los dilemas que estas construcciones encierran.

Ello se debe a que con inusitada obsesión, la teoría política orienta las decisiones, que son por lo regular elecciones de política económica (elecciones pública y racional) y, por tanto, son los fundamentos del “agenciamiento” político y económico, respectivamente, en un ámbito puramente estructural. Ahora bien, la racionalidad, en un ámbito epistemológico, toma forma cuando se articulan cuatro elementos fundamentales: objetivos, estrategias, técnicas y “valores”. Pero esta racionalidad puede perder su moderno virtuosismo en el momento en el que como teoría adquiera forma de modelo global y, por consiguiente, sea expuesta como resolución de variados fenómenos cuya diáspora no permite la síntesis de fines y *valores* postulados por la propia racionalidad.

Para reafirmar lo expuesto, y buscando una mejor comprensión, es posible que esa pérdida de “foco” de la racionalidad

específicamente política “[...] no se deba a la política ni a las teorías, sino al tipo de racionalidad en que está enraizada” (Foucault, 1982, p. 225). Una racionalidad política marcada por los cambios de lo que se puede llamar como la consolidación de una institucionalidad ampliada, esto es, aquella racionalidad política que se ha sacado del propio “molde” del simbolismo de poder del Estado clásico¹⁰ para situarla en un direccionamiento y en una formalización de prácticas con sentido exclusivamente económico.

A partir de esto se puede decir que todo se modifica o traslapa, porque entran a terciar todas las variables económicas interpuestas por ese régimen de verdad que es el mercado. Sin embargo, no es tan sencillo entender este movimiento como un simple desplazamiento de una relación de poder que se establece con esta neo-institucionalidad para influir y conducir los objetos de movilidad mencionados anteriormente. Lo neurálgico de estas transformaciones es el cambio en la condición de las personas, que dejan de ser reconocidas como usuarios y detentores de derechos constitucionales para ser identificadas como clientes consumidores.

Muestra de lo anterior son los cambios de percepción del sujeto trashumante. Este, según Jouffe y Corvalan (2010, p. 44), juega un importante papel en el análisis de la crisis del sistema de transporte masivo de Santiago de Chile (Transantiago).

Los investigadores deducen que los sistemas de transporte convierten la “libertad” de las personas en un baluarte estratégico de mercado en donde se condicionan y se manipulan su “elección racional” y su “elección pública” (prototipo de libertad negativa) porque en la integración de los sistemas de transporte se condiciona de forma determinante a la población. Es así que a partir del arraigo al sistema de desplazamiento se crea un sujeto “consumidor de movilidad” en el cual no existe elección posible que se desmarque del sistema impuesto. Toda práctica “liberadora” es a lo sumo novedosa o descalificada, por cuanto los únicos “escapes” son el transporte a pie o la bicicleta, con las respectivas limitantes de esfuerzo y riesgo que encaran dichas prácticas.

10 Para entender ese traslape, Paula Mussetta (2009, p. 45) afirma que hay que posicionarse de manera diferente ante los objetos de estudio, y afirma que “Foucault elaboró un marco de análisis que permite abstraer las relaciones de poder de la institución para analizarlas desde la perspectiva de las tecnologías; en otras palabras, extraerlas de la función para retomarlas en un análisis estratégico y resituirlas desde el punto de vista de la constitución de los campos, dominios y objetos del saber”. Esto es, sin lugar a dudas, lo que se ha hecho en la actualidad con la institucionalización del mercado.

De lo expuesto se puede deducir que para darle forma a ese novedoso sujeto de mercado hay que tener presente, en primer lugar, que esta “nueva especificación del sujeto de gobierno” (Rose, 1997, p. 37) lo entroniza como cliente, en tanto consumidor de un servicio, cuya calidad de vida depende fundamentalmente del grado de asimilación al sistema. A ello se reducen sus elecciones públicas y racionales, es decir, sí acepta de “buena gana” los sistemas, pueda que exista la evidente posibilidad de una “realización consigo mismo”. Adicional a ello, en la conformación de esta novedad del liberalismo de avanzada, las decisiones se orientan al poner en marcha una “noción de individuo responsable” con el desarrollo de los dispositivos de movilidad, en un conmovedor nexo de identidad moral y lealtad institucional con el mercado.

En segundo lugar, y en esta misma perspectiva, las prácticas administrativas en las cuales se apoya la acción gubernamental articulan sus acciones públicas en unos términos generales que radican fundamentalmente en una “acción reflejo”.

Puede decirse, en una escenificación foucaultiana, que es algo así como la conciencia de los hombres, ese algo que se trasluce en las condiciones económicas de subsistencia. Estas, al identificarse como una práctica social e históricamente definida, han entrado a formar parte del vademécum instrumental con el cual se debe intervenir la población. De allí que se haga necesario, para su perfecta optimización, el soporte en esquemas disciplinares que son fundamentalmente los contenidos del SITP. Estos contenidos adquieren un sentido de movilidad sostenible en todos aquellos esquemas sobre los que se apoya o se soporta el sistema.

En tercer lugar, y como consecuencia de las dos prácticas de sometimiento económico mencionadas, surge un escenario en prospectiva que recrea unas prácticas totalmente mercantilizadas que no dejan duda sobre las proyecciones que en términos financieros debe tener el SITP. Prácticas mercantiles sobre la movilidad que tienen como objetivo básico la sostenibilidad financiera del proyecto.

Para ello, todos los instrumentos de la ingeniería económica son puestos a disposición del sistema para no dejar resquicios ni actitudes dubitativas sobre la validez y la legitimidad del uso de formulaciones financieras que den perfecta cuenta de la optimización de la movilidad. Es desde esta perspectiva que la “corporativización”, pero fundamentalmente la “financiarización” de los espacios públicos y, por qué no, los equipamientos colectivos de movilidad, adquieren una caracterización poco conocida.

Es desde la base de la financiarización¹¹ que el transporte de personas (específicamente el TPC) tiene que ser regulado, formalizado y controlado de manera directa, sin permitir que existan instancias paralelas que reclamen como válido otro tipo de razonabilidad económica.

Vistos así estos desarrollos, la *corporativización / financiarización* del SITP lo convierte en un acto consciente y renovado de lo que puede denominarse como la sistematización optimizada e idealizada de unas nuevas condiciones económicas de sostenibilidad, de un sector productivo definido históricamente como enclave de posturas muy específicas y estratificadas entre propietarios, conductores y usuarios.

Pero, ¿qué tanto de lo reconocido como ámbito de la economía política está definido en las “nuevas” prácticas de movilidad? Se sabe que el sistema propuesto está articulado y referenciado en su justificación por un valor de uso.

Santiago Castro-Gómez (2009, p. 69) plantea que “[...] el progreso se mide por la capacidad de convertir el valor de uso en valor de cambio [...] Esto significa que lo importante ya no son las cualidades de los objetos, sino su capacidad de convertirse en cantidades abstractas susceptibles de cálculo económico”. Retomando esta propuesta, cabe pensar que aun cuando el sistema enarbolaba la cobertura y la eficiencia con sentido de bienestar humano, el usuario termina por ser una mercancía-insumo de un proceso productivo específico que se caracteriza por un valor de cambio (Jouffe y Lazo, 2010, p. 36).

5. Las prácticas de movilidad cotidiana frente a los cambios de subjetividad

Parece entonces claro que la auto-problematización es la oportunidad que se dan las racionalidades políticas del liberalismo avanzado para consolidar un yo específico (Dean, 2007, p. 62), lo cual es una clara muestra de una re-significación de una cultura física y ética entendida como el desarrollo del cuerpo y el desarrollo moral que apunta al gobierno de sí y de los otros.

Para escenificar lo incongruente de las relaciones productivas, se acude a producir unos *efectos* (Dean, 2007, 74) sobre las prácticas cotidianas que hacen referencia al efecto de verdad (valga decir mercado), el cual, sin sometimiento a

¹¹ Este es un concepto que ha tomado relevancia para dar cuenta de los cambios radicales que la acción pública estatal ha tenido al mencionarse de manera incesante las competencias y competitividad del Estado. “La financiarización significa que en el proceso económico la lógica financiera se sobrepone a la lógica productiva” (Giraldo, 2004). En el caso del SITP, este fenómeno es evidente por los tropiezos que ha tenido al acordar los rendimientos financieros del proyecto.

que guste o no tal o cual disposición, no ofrece la posibilidad de impugnación. El efecto de la norma está constituido por todas aquellas descripciones, unas “inocentes” otras no tanto, que se transforman en prescripciones. El efecto de poder alude a la autogestión que puede desarrollar el individuo.

Dados estos renovados escenarios que surgen de esa cerrada relación entre racionalidad política y tecnologías de gobierno (mecanismos de índole práctica y verificable), conforman, normalizan, guían e instrumentalizan ambiciones y aspiraciones de los sujetos, a efectos de lograr los fines que las personas han considerado deseables y merecidas (Miller y Rose, 1990, p. 8, op. cit. Marinis, 1999, p. 15). En consecuencia, el sujeto de la movilidad cotidiana se enfrenta, al menos, a tres cuestiones que resultan determinativas en desarrollo de su desplazamiento cotidiano:

- Los factores de diferenciación que necesariamente se dan entre propietario, operador (conductor), usuario / cliente y funcionario regulador del servicio o proceso.
- Los factores motivacionales y de compromiso que cada uno de los mencionados tiene con el / los sistemas de transporte.
- Las relaciones vitales que cada actor establece con los equipamientos colectivos de movilidad.

De ahí que más que una respuesta, lo que puede surgir es un interrogante por demostrar: ¿cómo el dispositivo de movilidad *se factoriza* en los dispositivos de seguridad, que son con creces los motivadores de la individualización / sujeción?

6. Recapitulación

Desde la perspectiva del análisis propuesto, el dispositivo de movilidad requiere de un análisis que trascienda lo denotativo y cuantitativo. Es decir, que señale articulaciones específicas que posibiliten hallazgos de racionalidad política y económica con los cuales se orienta el SITP, y revele cómo estas orientaciones impactan el TPC.

Consecuentemente con lo anterior, se puede deducir, en primer lugar, que al analizar las relaciones territorio-población se generan unas prácticas contingentes que pueden ser visibles o invisibles, que tienen un argumento discursivo, pero que a la vez existen posturas no discursivas absolutamente relevantes.

En segundo lugar, al tomar las políticas públicas en su marca epistemológica es probable que se pueda superar su elaboración discursiva únicamente tecnológica, lo cual puede resultar fundamental. En tercer lugar, hay que tomar el agenciamiento económico como una práctica cotidiana en donde ha comenzado a resurgir un sujeto mucho más

activo que el tradicional, y a la vez más independiente y conducido por factores que no son susceptibles de valorar en la propia práctica. Y en cuarto lugar, revelar cómo se entretejen los sujetos en unas prácticas de movilidad que de lo cotidiano trascienden a la normalización.

En fin, se trata de hallar, por una parte, ese poder-saber de la economía política inmiscuido en los vericuetos del poder-hacer de una política pública de movilidad que pretende implementar el SITP y, por otra, esa manera en que se “destruyen” formas tradicionales para implementar renovadas visiones, ya no de Estado sino de una sistemática gobernabilidad que responde a la lógica del mercado.

Referencias bibliográficas

- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2010). *Movilidad en cifras 2010*, Secretaría Distrital de Movilidad.
- Castro-Gómez, Santiago. (2009). *Tejidos Oníricos*. Bogotá D.C.: Editorial PUJ.
- De Marinis, Pablo. (1999). Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (O: Un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo). *Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Dean, Mitchell. (2007). *Governing Societies*. New York: McGraw-Hill.
- Deleuze, Gilles. (1990). *¿Qué es un dispositivo?* Madrid: Gedisa.
- Duarte, C. (2010). Apuntes de clase, sesión 7º: Eje 4º, *Arqueologías y genealogías de la colombianidad*. Doctorado en Ciencias Sociales y Humanas. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana, 25-03-10, Mimeo.
- Foucault, Michel. (1978). “¿Qué es la crítica?” Exposición ante la Sociedad Francesa de Filosofía, en la sesión del 27 de mayo. *Revista de Filosofía*, 11, 1995, 5-25.
- Foucault, Michel. (1982). La tecnología política de los individuos. Conferencia dictada en la Universidad de Vermon. Publicada en *Revista Veredas*, traducción de Graciela Lechuga Solís, pp. 213-226. México D.F.: UAM-Xochimilco.
- Foucault, Michel. (1999). *Estética, ética y hermenéutica*. Barcelona: Paidós, vol. 3.
- Foucault, Michel. (2006). *Seguridad, territorio y población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, Michel. (2007) *El Nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Foucault, Michel. (2009). *El gobierno de sí y de los otros*. México: Fondo de Cultura Económica.

Fourquet, François y Murard, Lion. (1978). *Los equipamientos del poder*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, S. A.

Giraldo, Cesar (2004). *Financiarización: el nuevo orden social y político*. Bogotá D.C.: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia. Mimeo.

Holzman, Robert y Jorgensen, Steen. (2000). *Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*. Unidad de la Protección Social. Red de Desarrollo Humano. Banco Mundial.

Jouffe, Yves y Lazo Corvalan, Alejandra. (2010). Las prácticas cotidianas frente a los dispositivos de movilidad: aproximación política a la movilidad cotidiana de las poblaciones pobres periurbanas de Santiago de Chile. *Revista EURE*, 36(108), agosto 2010, 29-47.

Majone, Giandomenico. (2005). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México D.C.: Fondo de Cultura Económica.

Muller, Pierre. (1998). Génesis y fundamento del análisis de políticas públicas. *Revista Innovar de ciencias administrativas y sociales*, 11, enero-junio 1998. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.

Mussetta, Paula. (2009). Foucault y los anglofoucaultianos: una reseña del Estado y la gubernamentalidad. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LI(205), enero-abril, 2009, 37-55.

Pardo, Carlos. (2005). Salida de emergencia: reflexiones sociales sobre las políticas del transporte. Proyecto de Transporte Urbano Sostenible para América Latina y el Caribe-SUTP, LAC. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana, Mimeo.

Rose, Nikolas. (1997). El gobierno en las democracias liberales “avanzadas”: del liberalismo al neoliberalismo. *Revista Archipiélago*, 29, 1997.





CONCEPTUALIZACIÓN Y ANÁLISIS DEL AGOTAMIENTO DEL DERECHO DE MARCA EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES*

Laila Katrina del Pilar Rojas Santana

Autora

Laila Katrina del Pilar Rojas Santana

Administradora pública, docente. Magíster en Análisis Económico del Derecho y las Políticas Públicas de la Universidad de Salamanca. Profesora de la Corporación Universitaria Minuto de Dios, Seccional Bello, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas

Correo electrónico: rojaslaila@gmail.com

Dirección postal: Carrera 96 b n.º 17b-40, apto 104, int. 10, Fontibón, Bogotá D. C.

Fecha de recepción: 10.06.2015

Fecha de aprobación: 5.09.2015

Resumen

El presente artículo busca hacer una breve conceptualización del agotamiento del derecho marca de acuerdo a lo dispuesto por la legislación comunitaria europea, ya que para los bloques económicos suramericanos, en especial para la Comunidad Andina de Naciones (CAN), constituye un referente de cómo se ha logrado equilibrar los intereses de los agentes del mercado fomentando la libre competencia y la libre circulación de mercancías. Por lo tanto, mediante este análisis será posible determinar cuáles son los retos y debates que afrontan los países suramericanos sobre este tema.

Palabras clave: Derecho de marca, agotamiento del derecho de marca, mercado comunitario, importaciones paralelas.

* Este artículo fue redactado a partir de la tesis de grado "Agotamiento del derecho de marca", adelantada para optar al título de Máster en Análisis Económico del Derecho y las Políticas Públicas, ofrecido por la Universidad de Salamanca



1. Introducción

El agotamiento del derecho de marca ha sido un tema recurrente en las legislaciones internas de propiedad industrial y en los bloques económicos con el fin de impulsar el libre comercio. Es una pieza angular que permite la libre de circulación de mercancías, la libre competencia en la distribución de productos en el mercado interior y, por lo tanto, un resultado eficiente del mercado al aumentar la competencia en la distribución y generar efectos positivos para el consumidor.

Actualmente existe un amplio análisis de agotamiento del derecho de marca en el Espacio Económico Europeo (EEE) gracias a los abundantes pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE) porque el agotamiento es un instrumento clave para la libre circulación de mercancías y la libre competencia en la distribución de productos en el mercado interior comunitario.

Es decir, el agotamiento de derechos de propiedad intelectual, y en particular el agotamiento del derecho de marca, se erige en un mecanismo jurídico fundamental para la construcción de un mercado único europeo sin fronteras geográficas ni políticas, regido por la libre competencia. Así pues, la concepción del agotamiento de marca es un punto de partida que nos permite comparar cómo este se ha desarrollado en otros ordenamientos comunitarios o regionales, en especial en el principal bloque económico suramericano: la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

2. Derechos exclusivos otorgados por la marca y el agotamiento del derecho de marca

Los bienes que hacen parte de la propiedad industrial tienen como función principal impulsar la competencia en el mercado. Las marcas, como propiedad intelectual, son una creación del intelecto derivada del talento humano y constituyen, como signos distintivos fruto de la creación, un bien incorporeal o inmaterial al que la ley protege a través de norma especial, otorgando a su titular un derecho exclusivo sobre ellas (Bercovitz, 2002; Fernández, 2001). Las marcas son signos distintivos que fomentan la competencia en el mercado al evitar el riesgo de asociación y confusión entre los usuarios y, así mismo, otorgan una posición en el mercado a los productos bajo la marca.

Una marca, entendida como cualquier signo que sea apto para distinguir productos o servicios en el mercado (Decisión 486, 2000, art. 134), cumple cuatro funciones principales en el plano económico: la función indicadora del origen empresarial, la función indicadora de la calidad de los productos o servicios, la función publicitaria y la función de condensación de la reputación o *goodwill* de la marca.

Es un instrumento que les permite a los empresarios su actuación en el mercado y sirve para asegurar que todos los productos o servicios distinguidos con ella tienen el mismo origen empresarial (Bercovitz, 2008, p. 124), así mismo, la marca constituye el control de garantía por la cual una empresa es responsable de la calidad (Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, 2002, C-299/99, p.

10). y permite a su titular organizar su participación en el mercado y la comercialización de sus productos o servicios dentro del mismo (Bercovitz, 2008, p. 125).

Por último, la marca es de gran utilidad para la protección de los consumidores, en la medida en que permite identificar y distinguir los diversos productos o servicios que se ofrecen, posibilitando así la elección entre ellos (Bercovitz, 2008, p. 125). En este sentido, la reputación que genera la marca es una herramienta del mercado para evitar las ineficiencias causadas por la asimetría de la información entre consumidores y productores, así, esta busca el buen funcionamiento del mercado mediante la transparencia de la información y, por lo tanto, logra una competencia leal.

Dadas las anteriores características, el titular de la marca adquiere una posición jurídica cuyo contenido esencial es el derecho exclusivo sobre la marca (Galán, 2008, p. 532). Sobre el particular, la CAN establece que:

El registro de una marca confiere a su titular el derecho de impedir a cualquier tercero realizar, sin su consentimiento, los siguientes actos: a) aplicar o colocar la marca o un signo distintivo idéntico o semejante sobre productos para los cuales se ha registrado la marca [...], b) suprimir o modificar la marca con fines comerciales, después de que se hubiese aplicado o colocado sobre los productos para los cuales se ha registrado la marca [...]; c) fabricar materiales que reproduzcan o contengan la marca, así como comercializar o detentar tales materiales [...], d) usar en el comercio un signo idéntico o similar a la marca respecto de cualesquiera productos o servicios, cuando tal uso pudiese causar confusión o un riesgo de asociación con el titular del registro [...], e) usar en el comercio un signo idéntico o similar a una marca notoriamente conocida respecto de cualesquiera productos o servicios, cuando ello pudiese causar al titular del registro un daño económico o comercial injusto por razón de una dilución de la fuerza distintiva o del valor comercial o publicitario de la marca, o por razón de un aprovechamiento injusto del prestigio de la marca o de su titular, entre otros. (Decisión 486, 2000 art. 155)

El derecho conferido por la CAN, así como la mayoría de ordenamientos, hace referencia a la vertiente negativa del derecho de marca *ius prohibendi*, ya que la marca es un bien inmaterial en el que cabe la utilización y posesión simultánea por otros, por lo cual, para crear una escasez artificial es esencial que se reconozca la prohibición de utilización de la marca a terceros.

De esta manera, el titular de la marca tiene derecho legítimo a su uso, a introducir, comercializar, publicitar, importar, exportar, almacenar, transportar o vender los

productos o servicios identificados con la marca en el mercado (Superintendencia de Industria y Comercio, 2008, p. 33) y autorizar a un tercero a usar la marca a través de las licencias.

Sin embargo, el derecho del titular de la marca no es absoluto (Concepto 02007889, 2002, párr.19), ya que el derecho de exclusividad supone una restricción al libre comercio. El derecho de exclusión otorgado al titular no tiene como finalidad prohibir todos los usos de la marca, sino limitar los actos o los usos de la marca susceptibles a causar confusión en el público, por lo tanto, cuando no hay riesgo de confusión, no hay acto de infracción de marca (De las Heras, 1994, p. 113). En consecuencia:

Una vez la marca ha cumplido su función no puede tolerarse el mantenimiento de aquellos derechos, ya que ello supondría permitir al titular de la marca controlar, de forma injustificada y en contra de los principios competitivos, la ulterior comercialización de los productos realizada al amparo de aquel derecho exclusivo. (Fernández, 1990, p. 171)

Por consiguiente, el titular de la marca tiene un monopolio de decisión sobre la forma, modo de comercialización, cantidad, precio, calidad características esenciales, etc., otorgado por el derecho exclusivo de la marca, hasta la primera venta del producto. Pero una vez comercializado el producto, el titular pierde el control sobre las sucesivas comercializaciones, a menos que venda directamente el producto al consumidor final o lo haga mediante canales de distribución (Martin, 2001, p. 72).

Es necesario señalar que mientras el mercado común se basa en la libre circulación de mercancías, el derecho de marca, restringe esa libertad de circulación y competencia al reconocer el derecho del titular de la marca a oponerse a la comercialización ulterior de los productos contrasignados con la marca. En este sentido, el derecho de marca y la libre circulación de mercancías son opuestos. No obstante, el principio de agotamiento del derecho de marca permite conciliar los intereses del titular de la marca y del público contra los actos de confusión, así como de los importadores paralelos.

De esta manera, la función de la marca cumple un doble papel en la libre competencia. Por una parte la restringe, al excluir a los demás de participar en una actividad económica específica, y por la otra, favorece la actividad competitiva (Parra, 2002, p. 23).

Por lo anterior, las normas sobre defensa de la libre competencia, respecto a las marcas, han buscado no solo impedir las restricciones a la libertad de competencia sino también

las restricciones al principio de libre circulación (Roncero, 1999, p. 351). El Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea (TJCEE) sostiene que el titular de la marca tiene el derecho exclusivo sobre la primera comercialización del producto, protegiéndolo de competidores que pretendan abusar de la posición y del prestigio de la marca vendiendo productos designados indebidamente con ella (Asunto 17/74, 1974, p. 486). Pero una vez cumplidos los fines esenciales de la marca, el titular del derecho no puede limitar la libre circulación de las mercancías invocando este derecho (Roncero, 1999, p. 353).

Si no se agota el derecho exclusivo del titular de la marca después de la primera comercialización, se generaría un obstáculo a la libre circulación de mercancías y con ello a la libre competencia en la distribución, ya que el titular podría invocar el *ius prohibendi* para oponerse a cualquier comercialización ulterior del producto, aun cuando no esté justificado. Además, como lo señala el TJCEE, el titular de la marca tendría la posibilidad de compartimentar los mercados nacionales, dando lugar con ello a una restricción en el comercio entre los Estados miembros, sin que dicha restricción sea necesaria para garantizar el contenido del derecho exclusivo derivado de la marca (Asunto 17/74, 1974, p. 486).

En definitiva, puede decirse que la regla del agotamiento constituye una norma promotora de la libre competencia insertada en la legislación de propiedad intelectual y, en particular, en la legislación marcaría, para limitar (o delimitar) el alcance del derecho exclusivo en pro de la libre competencia en el sector de la distribución de mercancías.

Ante la creciente expansión de redes de distribución controladas por el fabricante o licenciarios de su marca, el agotamiento se muestra como un engranaje fundamental para facilitar el comercio paralelo o mercados grises en el sector de la distribución comercial; siempre que con ello no se afecte negativamente las funciones esenciales de la marca, los intereses del titular de la misma ni de los consumidores o usuarios en la capacidad de elección libre de las opciones que se ponen a su disposición en el mercado.

El sistema de marcas es un instrumento destinado a promover la libre competencia: la marca es un instrumento para competir. Su función esencial es permitir identificar los productos y permitir que los consumidores se informen. En este sentido, el derecho otorgado por la marca no tiene como fin que el titular de la marca controle la posterior distribución de las mercancías ni busca restringir la libre competencia (Martin, 2001, p. 73).

Sin embargo, así como el derecho exclusivo de la marca no es absoluto, el agotamiento tampoco lo es, ya que este no

se aplica cuando existen motivos legítimos que justifiquen que el titular se oponga a la comercialización ulterior de los productos. Esta excepción al agotamiento de marca se justifica en la medida en que se busca salvaguardar las funciones del signo.

Por lo tanto, el titular de la marca podrá oponerse a la comercialización del producto contrasignado una vez agotado su derecho cuando exista el riesgo de crear confusión en el público acerca de las características esenciales del producto o de su origen empresarial (Martin, 2001, p. 73). Si el titular de la marca no pudiera imponer su *ius prohibendi* en los casos en los que se realicen actos que puedan generar confusión en el público, no solo se estarían vulnerando los derechos de los consumidores, sino que no se protegería la lealtad de la competencia en el mercado.

La CAN ha incluido en su legislación de marcas la posibilidad de que el titular de la marca se oponga a la posterior comercialización de los productos contrasignados, aunque, como veremos, poco se han desarrollado estas excepciones.

3. Clases de agotamiento de derecho de marca

Existen tres regímenes de agotamiento del derecho de marca: el agotamiento nacional, el comunitario y el internacional. Cada uno de ellos genera posiciones distintas del titular de marca frente a importadores paralelos.

El agotamiento nacional se produce cuando el producto es comercializado por primera vez por el titular de la marca o por un tercero con su consentimiento en el mercado nacional. Así, el agotamiento del derecho está supeditado a que la primera comercialización se haya producido dentro del país. Esta opción es adoptada en aras de la unidad del mercado nacional y del libre comercio interior (De las Heras, 1994, p. 26) y ha sido implementada por países como Brasil.

El agotamiento comunitario se origina cuando el producto es comercializado por primera vez por el titular de la marca o por un tercero con su consentimiento en el mercado comunitario o regional. En este caso, el agotamiento del derecho supone como requisito que la primera comercialización del mismo se produzca dentro del mercado comunitario o regional.

Este régimen tiene como objetivo el fortalecimiento y la libertad de comercio en el mercado común (De las Heras, 1994, p. 26), y supone la creación de una barrera al comercio internacional (Martin, 2001, p. 31). De esta manera, se configura el “agotamiento comunitario como excluyente del agotamiento internacional” (Ruiz, 2005, p. 353). La

Unión Europea (UE) es, por excelencia, el representante de esta clase de agotamiento.

Finalmente, el agotamiento internacional se produce cuando el producto es comercializado por el titular de la marca o por un tercero con su consentimiento en cualquier país, es decir, en el mercado nacional, comunitario o regional, o en un mercado extranjero. El agotamiento internacional significa “la libertad plena de las importaciones y subsiguientes ventas paralelas de los productos de la marca auténtica en el Estado importador en que esa marca estuviese registrado” (Martin, 2001, p. 27). Este régimen de agotamiento ha sido adoptado por la CAN y por Estados Unidos.

La elección entre el régimen comunitario y el régimen internacional ha generado varios debates en la UE. Diversos han sido los argumentos que se han señalado para mantener el régimen comunitario del agotamiento del derecho de marca, entre ellos que la adopción del agotamiento internacional haría que las compañías europeas tuvieran que enfrentarse a una competencia en desventaja, ya que el proceso de integración no ha ocurrido todavía en el ámbito mundial.

Sobre el particular, el Comité Económico y Social Europeo emitió un dictamen sobre el agotamiento de los derechos conferidos por la marca. En el documento se sostiene que el régimen actual mantiene una cierta calidad de los productos y unos servicios postventa, características que los importadores paralelos no proveen a los consumidores europeos.

Así mismo se señala que un cambio de régimen a largo plazo podría inhibir la inversión en nuevos productos o hacer que marcas registradas retirasen productos ya establecidos en el mercado ante la falta de competitividad con los productos importados. También establece las grandes diferencias en materia de normas socio-laborales, administrativas y medio ambientales entre la UE y aquellos países en los que los importadores paralelos se proveen de los productos. Sostiene que el agotamiento comunitario garantiza que los consumidores europeos cuenten con la disponibilidad de los productos en todas sus posibilidades y gamas; y que un régimen de agotamiento internacional puede favorecer el aumento de productos falsificados en la UE, lo que generaría un efecto negativo sobre el crecimiento económico europeo (2001/C 123/05, 2001, pp. 31-32).

De acuerdo con el dictamen, los aspectos positivos del agotamiento del derecho internacional referente a la disminución de los precios en beneficio de los consumidores son contrarrestados por la consideración de que la introducción de nuevas tecnologías genera que los consumidores puedan acceder a una gran variedad de productos a precios más bajos (2001/C 123/05, 2001, p. 32).

Respecto al comercio con terceros países ha señalado que no se puede comparar la integración europea y el esfuerzo por terminar con las barreras que impiden la libre circulación de mercancías con otros procesos, además, dado que las compañías europeas que compiten en un mercado global tienen que enfrentarse a compañías con costes bastante más bajos a los europeos en materia de producción, el régimen de agotamiento comunitario defiende de alguna manera a estas compañías, así como a las compañías no europeas que trabajan en el mercado único.

Algunos autores indican que “el agotamiento comunitario no solo no beneficia a las empresas de la UE, sino que las perjudica” (Fernández, 2005, p. 32), ya que se ven discriminadas en la medida en que las empresas comunitarias que fabrican en países comunitarios ven agotado su derecho de marca con la primera comercialización del producto en países comunitarios (De las Heras, 1994, p. 35).

También se ha dicho que las empresas importadoras comunitarias se ven afectadas en la medida en que las importaciones de productos auténticos comercializados por el titular de la marca o con su consentimiento en terceros Estados pueden ser impedidas por el titular de la marca. Igualmente, los consumidores se ven afectados, ya que no pueden disfrutar del aumento de la competencia y, por ende, de la disminución de precios y el aumento de la oferta.

4. Agotamiento del derecho de marca e importaciones paralelas

El agotamiento del derecho de marca está íntimamente relacionado con las denominadas importaciones paralelas (Fernández, 2005, p. 1) o, en términos más generales, el comercio paralelo o comercio gris. Este último se produce cuando el precio en un país exportador es más bajo que en el país importador, de tal manera que los comerciantes paralelos aprovechan la diferencia de precios y ofrecen los productos importados, a precios más bajos, en el país exportador.

Estos dos temas adquieren relevancia debido a la supresión de barreras al comercio, suscritas tanto en los mercados comunes como en los tratados de libre comercio (TLC) suscritos de manera bilateral y multilateral. Así, la apertura de los mercados facilita la libre circulación de bienes, no obstante, “también aumenta la producción y distribución de falsificaciones de los productos originales de la marca” (Fernández, 2005, p. 4), lo que permite la aparición del mercado gris.

Como lo señalan los análisis de distintos autores (Fernández, 2005, p. 3), en el agotamiento del derecho y de las importaciones paralelas entran en conflicto los intereses

de varios agentes del mercado. Por una parte, el titular de la marca busca impedir las importaciones paralelas, no solo para conseguir vender a precios más altos, sino para evitar que esas importaciones infrinjan sus intereses legítimos en la medida en que las modificaciones o alteraciones a los productos, para facilitar su introducción en el mercado importador, menoscaban la reputación de la marca o perjudican la garantía de origen.

Los consumidores, por otro lado, se ven beneficiados en la medida en que el libre comercio aumenta el número de productos entre los que puede elegir, y genera un aumento de competencia que disminuye los precios, ya que estos se acercan al coste marginal (Mankiw, 2008, p. 241). Por consiguiente, se han buscado mecanismos que equilibren tanto los derechos del titular de la marca como los de los consumidores, facilitando así la libre circulación de mercancías.

5. Agotamiento del derecho de marca en la CAN

La búsqueda de integración de Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y Chile se llevó a cabo mediante el Acuerdo de Cartagena (AC), suscrito en el año 1969, acuerdo que tiene como objetivo promover el desarrollo de los países miembros mediante la integración y la cooperación económica y social, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano. De esta manera, la CAN, conocida en ese entonces como el Pacto Andino, se puso en marcha. En 1973 Venezuela se adhirió al acuerdo y se retiró en 2006, así mismo, en 1976 Chile abandono la CAN.

Uno de los objetivos para llevar a cabo esta integración fue el programa de liberación, que tiene por objeto “eliminar los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier país miembro” (Decisión 563, 2003, art. 72).

Más adelante surgieron otros intentos, tales como el acta de La Paz, firmada en 1990, que tenía entre sus objetivos conformar una zona de libre comercio al 31 de diciembre de 1991 mediante la aceleración del programa de liberalización para la desgravación automática; y el acta de Barahona, firmada en 1991, que establecía el funcionamiento de la zona de libre comercio a partir de 1992, que empezó a funcionar finalmente a partir de 1993.

En materia de propiedad industrial, la CAN se ha pronunciado mediante la Decisión 85 de 1974, que fue reemplazada por la Decisión 313 de Régimen Común sobre Propiedad Industrial, en el año 1991. Actualmente rige la Decisión 486 del 1.º de diciembre de 2000, por medio de la

cual se adopta el nuevo Régimen Común sobre Propiedad Industrial.

Tal como lo afirma Rubio (1996), citado por Parra (2002, p. 24), en función del libre comercio, la Decisión 486 del 1.º de diciembre de 2000 utiliza, entre otros mecanismos, el agotamiento del derecho de marca y la admisión de las importaciones paralelas “para garantizar que el ejercicio de los derechos derivados de la propiedad industrial no desborde el límite impuesto por un sistema de libre competencia”.

La importancia del agotamiento del derecho de marca en la CAN radica en que es un instrumento que permite consolidar un mercado común. Este precepto adquiere aún más relevancia si se tienen en cuenta el proceso y los esfuerzos adelantados por los países miembros para crear un mercado común en el marco de un proyecto integrador (Basombrio, 2004, p.14)

En la CAN, a diferencia de otros ordenamientos comunitarios, en especial del EEE, el derecho que otorga el registro de la marca se limita al territorio en el que se otorga la respectiva concesión, y esta no puede extenderse más allá del territorio del respectivo Estado (Concepto 02065886, 2002, párr.2). Esta interpretación se desprende de lo establecido en el artículo 154 de la Decisión 486 (2000), que señala que el derecho al uso exclusivo de una marca se adquirirá por el registro de la misma ante la respectiva oficina nacional competente.

Respecto al comercio paralelo, los países miembros de la CAN lo han señalado como “una consecuencia lógica de economías liberalizadas”, y que por lo tanto han reconocido que ese tema “va a adquirir mayor importancia con el aumento del tráfico de mercancías entre Estados” (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, 2002, p. 15).

Aun cuando su importancia es evidente, el desarrollo de los supuestos en los cuales se produce el agotamiento, así como las excepciones que le permiten al titular oponerse a la comercialización de los productos contrasignados, no han sido tan desarrollados como en el EEE.

Como lo indica Lombeyda (2013, p. 192) el TJCA no se ha pronunciado frente al agotamiento del derecho de marca, únicamente ha realizado breves referencias al tema. Igualmente, la doctrina andina se ha limitado a un análisis superficial, aun cuando la importancia del desarrollo de supuestos en los cuales se produce el agotamiento, así como las excepciones que permiten al titular oponerse a la comercialización de los productos contrasignados, es evidente, lo que indica que el grado de integración de los países miembros es todavía incipiente.

Finalmente, cabe resaltar que los países miembros de la CAN señalan tres consecuencias específicas del comercio paralelo generado por la adopción del agotamiento internacional del derecho de marca. Para el titular de la marca, es relevante

Cuando existe una diferencia de precios sustancial [...], ya que en ese momento es que a él le interesaría obtener una compensación del importador paralelo. Para los consumidores implica un aumento de la oferta del producto original, una competencia de precios y una disminución de los precios, así como fuentes alternativas de obtención. Para el sistema de libre empresa, entre los beneficios reconocidos se encuentran el fomento a competencia, una mejor satisfacción de la demanda y el incremento de la oferta. (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, 2002, p. 15)

6. Requisitos para el agotamiento del derecho de marca

Para que se configure el agotamiento del derecho de marca en la CAN existen unos requisitos específicos, a saber, productos introducidos en el comercio (requisito objetivo), por el titular o por un tercero con su consentimiento (requisito subjetivo) y, dado que el agotamiento es internacional, esta introducción puede llevarse a cabo en cualquier país.

Requisito objetivo: productos introducidos en el comercio

Como requisito objetivo, la legislación comunitaria andina indica que el agotamiento del derecho de marca se da una vez los productos hayan sido introducidos en el comercio por el titular del registro o por otra persona con consentimiento del titular o económicamente vinculada a él.

Nótese que, a diferencia del agotamiento comunitario europeo, la CAN no utiliza el término “comercialización”, sino que utiliza la introducción en el comercio para referirse al requisito objetivo. Por lo tanto, surge el debate acerca de si la introducción de productos en el comercio hace referencia a los actos asociados a la comercialización, por ejemplo la importación de productos sin que estos hayan sido comercializados, o si, por el contrario, la introducción en el comercio se entiende en el sentido restringido de la comercialización de los mismos.

La elección de uno u otro concepto es determinante, ya que sus diferencias y sus efectos en la aplicación del *ius prohibendi* por parte del titular de la marca son distintos. Si se acepta la introducción de un producto en el comercio como la importación de mercancías con la intención de vender

el producto, sin que este llegue a venderse, por ejemplo guardar una cantidad de un producto contrasignado con una marca en un almacén o en un depósito, habría lugar al agotamiento del derecho inmediatamente estos productos fueran importados; mientras que si la introducción de un producto en el comercio se entiende como la comercialización del mismo, se estaría haciendo una interpretación semejante a la que hace el TJCE, en el sentido de que la intención de vender un producto no transmite al tercero el derecho de disponer de los productos designados con la marca y no le permite al titular hacer efectivo el valor. Por lo tanto, el agotamiento del derecho se daría únicamente con la venta del mismo.

En este sentido, la OMPI aclara que cuando se hace referencia a la introducción en el mercado de los productos o servicios identificados con la marca, no solo se alude exclusivamente a la comercialización, sino que también se incluyen aquellas actividades preparatorias o conectadas con la comercialización (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, 2002, p. 7). Por lo tanto, el agotamiento del derecho de la marca en la CAN, a diferencia de las condiciones que plantea el legislador de la UE, no se restringe a la comercialización, sino que se amplía a todo su proceso (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, 2002, p. 7)

Requisito territorial: cualquier país

A diferencia de la UE, que señala como requisito previo al agotamiento del derecho de marca la comercialización por primera vez de los productos en el EEE, la CAN apunta al agotamiento de marca internacional. Esta interpretación se desprende del hecho de que el artículo 158 de la Decisión 486 se refiere al agotamiento del derecho de marca después de que ese producto se hubiese introducido en el comercio en cualquier país.

El TJCA afirmó el agotamiento de marca internacional al señalar en la interpretación prejudicial que el agotamiento del derecho de marca está exceptuado de territorialidad (Proceso 17-IP-98, 1998, pp. 9-10). Así mismo, en el seminario de la OMPI para los países andinos sobre la observancia de los derechos de propiedad intelectual en la frontera, dispone que, de acuerdo con el alcance territorial, el agotamiento adoptado por la CAN es el internacional, ya que con la primera comercialización de los productos identificados con la marca en un mercado extranjero se configura la limitación. “Significa la plena libertad de las subsiguientes ventas de los productos identificados con la marca auténtica tanto fuera como dentro del país en que se encuentra registrada, una vez su titular la ha comercializado en cualquier lugar del mundo” (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, 2010, p. 14).

Requisito subjetivo: consentimiento del titular

El agotamiento del derecho exclusivo de marca se da en virtud de la facultad que tiene el titular de la marca de comerciar esos productos o servicios con identificación de su marca, así en la faceta negativa esa facultad se traduce en la prohibición que puede lograr el titular para que terceros vendan productos o suministren servicios bajo el amparo de un signo igual o similar (Proceso 66-IP-2000, 2000, p. 7). De esta manera, la condición para el agotamiento del derecho de marca es que el producto haya sido puesto en el comercio por el titular o por un tercero, con el consentimiento o económicamente vinculado a él (Decisión 486, 2000 art. 158).

El consentimiento dado por el titular de la marca puede ser explícito, implícito o tácito. El consentimiento expreso se desarrolla a través del otorgamiento de una licencia sobre la marca. El consentimiento implícito se produce cuando el producto es comercializado por agentes o representantes autorizados o por filiales del fabricante que registran la marca a su nombre en los países donde se va a producir la comercialización por parte de la filial (Carbajo, 2009, p. 150). En este caso, la actuación fiduciaria no le permite al titular oponerse a su posterior comercialización. Por lo tanto, es fundamental aclarar qué tipo de consentimiento adopta, es decir, si este consentimiento debe ser expreso, implícito o tácito, en especial en cuestiones referentes a las importaciones paralelas y a la distribución selectiva.

La interpretación prejudicial del TJCA dispone en varios procesos que, conforme al sistema andino, la única forma de adquirir el derecho al uso exclusivo de la marca es por medio del registro, el cual le permite a su titular ejercer el *ius prohibendi* para impedir que terceros utilicen su marca, sin su expreso consentimiento, en bienes o servicios idénticos o similares, a tal extremo que pueda causarle confusión al consumidor, que es a quien protege, en esencia, el derecho marcario. En este sentido, la interpretación prejudicial apunta a que la condición del agotamiento del derecho de marca está sujeta al consentimiento explícito por parte del titular (Proceso 33-IP-2000, 2000, Proceso 116-IP-2004, 2004).

Es necesario hacer referencia a las importaciones paralelas para determinar si el titular de una marca puede impedir que terceros importen un producto originalmente marcado cuando estos productos han sido producidos o introducidos en el mercado extranjero por él mismo o por personas vinculadas económicamente a él. Este debate responde a la tensión que existe entre el reconocimiento del derecho exclusivo de marca, que se circunscribe al ámbito nacional, y el alcance del agotamiento del derecho de marca, que obedece al terreno internacional.

7. Excepciones al agotamiento de marca

La legislación andina ha determinado excepciones al agotamiento del derecho de marca. Al respecto señala que:

El registro de una marca no dará el derecho de impedir a un tercero realizar actos de comercio respecto de un producto protegido por dicho registro, en particular cuando los productos y los envases o embalajes que estuviesen en contacto directo con ellos no hubiesen sufrido ninguna modificación, alteración o deterioro. (Decisión 486, 2000, art. 158)

De lo anterior se puede deducir que una vez que se ha agotado el derecho, en los casos en los que el producto y envase o embalaje que estuviese en contacto directo con él hubiese sufrido alguna modificación, alteración o deterioro, el titular puede invocar su *ius prohibendi* para oponerse a la ulterior comercialización del producto contrasignado con la marca. Sin embargo, este no es el único caso en el que el titular de la marca puede invocar *ius prohibendi* una vez agotado el derecho, ya que el legislador, al decir “en particular”, acepta que existen otras situaciones en las se puede permitir que el titular de la marca se oponga a su comercialización.

Las excepciones al agotamiento del derecho de marca son importantes, en la medida en que favorecen que la marca cumpla su función esencial, es decir, que sirvan como indicadora del origen empresarial. Como se vio antes, aunque estas excepciones suponen una restricción al libre comercio, son necesarias en la medida en que fomentan la libre competencia y evitan la competencia desleal.

Siguiendo lo dispuesto en la UE en cuanto a las excepciones al agotamiento de marca, haremos referencia a la alteración de los productos y al menoscabo de la reputación de la marca como causas por las cuales el titular de la marca puede invocar su *ius prohibendi*. Respecto a la modificación de los productos, la Secretaria General de la CAN ha dispuesto que, si bien es cierto que el registro de una marca no le concede a su “titular el derecho de impedir a un tercero realizar actos de comercio respecto del producto protegido por dicho registro, ello está permitido, si y sólo si estos productos no hubiesen sufrido ninguna modificación, alteración o deterioro” (Resolución 590, 2002, p. 2).

Es decir, el ordenamiento jurídico de la CAN prohíbe de manera expresa que los productos protegidos por una marca puedan ser modificados y comercializados, lo que constituye una de las situaciones en las que el titular del derecho puede oponerse a la ulterior comercialización del mismo una vez se hayan dado las condiciones para el agotamiento del derecho.

Ahora bien, el TJCA no se ha pronunciado sobre los casos en los que estas modificaciones son necesarias para que el importador paralelo pueda acceder a los mercados de los países miembros. Sobre el particular, si llegase a realizar una interpretación similar a la sostenida por el TJCE, en cuanto a las condiciones para el reetiquetado, reenvasado y sustitución de la marca, las restricciones sobre el comercio serían las mínimas posibles, ya que permitirían la modificación de los productos (fomentando el libre comercio) y, al mismo tiempo, impondrían una serie de requisitos que garantizan la función esencial de la marca, con lo que se protege tanto a los consumidores como a los titulares de la marca de los actos de competencia desleal. Por otra parte, si opta por hacer una interpretación contraria, en la que no llegase a permitir ninguna alteración o modificación a los productos, estas medidas supondrían restricciones aún mayores al libre comercio en el mercado común.

En cuanto al menoscabo de la reputación de la marca como excepción al agotamiento del derecho de marca, el TJCA no se ha pronunciado. Sin embargo, es posible analizar en parte esta cuestión a la luz de la función esencial del derecho de marca. El TJCA, mediante interpretación prejudicial, ha determinado que “la finalidad que persiguen las acciones derivadas del *ius prohibendi* está dirigida a evitar que el doble uso de una marca idéntica o similar introduzca confusión en el mercado” (Proceso 11-IP-96, 1997, p. 34). La interpretación que hace la OMPI en este sentido señala que el titular de la marca recobra su derecho de prohibir a terceros que realicen actos de uso de la marca que sean susceptibles de confundir al público consumidor sobre la verdadera procedencia empresarial del producto.

Por lo anterior, en principio parece válido aceptar que el menoscabo a la reputación de una marca en la CAN constituiría una excepción al agotamiento del derecho de marca, sin embargo, el tema no ha sido debatido por el bloque económico andino, entre otros factores porque allí no se ha desarrollado un mercado de productos de lujo y de prestigio tan ampliamente como en el mercado comunitario europeo.

8. Legislación interna y autoridad nacional competente

El artículo 276 de la Decisión 486 señala que los países miembros de la CAN pueden regular aquellos asuntos no comprendidos en ella. El TJCA, mediante interpretación prejudicial, ha concluido al respecto que los alcances de la regulación interna deben estar “inscritos en la filosofía y armonía jurídica que deben guardar con la norma comunitaria siempre prevaleciente” (Proceso 10-IP-94, 1995, p. 19).

De esta manera, las disposiciones internas de los países miembros de la CAN en materia de agotamiento del derecho de marca solamente pueden reglamentar los vacíos o temas no tratados en la Decisión 486.

En este sentido, en cada país andino hay una oficina nacional competente y una autoridad nacional competente. La primera hace referencia al órgano administrativo encargado del registro de la propiedad industrial, mientras que la autoridad nacional competente es el órgano designado al efecto por la legislación nacional sobre la materia (Decisión 486, art. 273)

Bolivia: Servicio Nacional de Propiedad Intelectual

La oficina nacional competente en Bolivia es el Servicio Nacional de Propiedad Intelectual (Senapi). Fue creada por la Ley 1788 de 1997 y su misión es administrar en forma descentrada e integral el régimen de la propiedad intelectual en todos sus componentes (Decreto Supremo 28152, arts. 3 y 4).

Para cumplir las funciones que le atribuye la ley, el Senapi cuenta con direcciones técnicas que se encargan de la evaluación y el procesamiento de las solicitudes de derechos de propiedad intelectual. La Dirección de Propiedad Intelectual, en particular, es la encargada de velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos, decretos, resoluciones, convenios, acuerdos internacionales y decisiones en materia de marcas y otros signos distintivos (Decreto Supremo 28152, art. 1 y 16).

La ley reglamentaria de marcas, de 15 de enero de 1918, es la norma nacional que regula temas tales como los propietarios de marcas y de su registro de extinción, y las formalidades para el registro de marcas.

Colombia: Superintendencia de Industria y Comercio

Para Colombia, la oficina competente es la Superintendencia de Industria y Comercio (sic). El artículo 1.º del Decreto 2153 de 30 de diciembre de 1992 la define como “un organismo de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, que goza de autonomía administrativa, financiera y presupuestal”. Su estructura fue reestructurada mediante el Decreto 4886 de diciembre 23 de 2011. Entre las funciones de este organismo, y que se relacionan con el agotamiento de derecho de marca, se encuentran:

62. Administrar el Sistema Nacional de la Propiedad Industrial y tramitar y decidir los asuntos relacionados con la misma.

63. Expedir las regulaciones que conforme a las normas supranacionales corresponden a la oficina nacional competente de propiedad industrial.

64. Impartir instrucciones en materia [...] propiedad industrial [...] y señalar los procedimientos para su cabal aplicación. (Decreto 4886, art.1)

La legislación interna en materia de propiedad intelectual ha sido desarrollada por el Decreto 2591 de 2000, que reglamenta la Decisión 486. En este decreto se regulan, entre otros, las marcas y diseños industriales. En cuanto al agotamiento del derecho de marca, la Superintendencia no lo reglamenta en su derecho interno, por el contrario, sus conceptos y resoluciones se refieren al artículo 158 de la Decisión 486 y a las interpretaciones prejudiciales que realiza el TJCA.

Así, la doctrina colombiana se ha referido al agotamiento del derecho exclusivo de marca en el concepto 02007889 del 04 de abril de 2002. En especial, ha señalado que respecto a las importaciones paralelas:

Un licenciatario con pacto de exclusividad sobre el uso de un signo puede verse eventualmente afectado con ocasión de la importación paralela y lícita por parte de terceros, de productos marcados con el signo objeto de la licencia. En este evento, tales productos en principio ingresarían al mercado local provenientes no directamente de operaciones de exportación realizadas por el licenciatario, sino de operaciones de exportación realizadas por personas distintas del mismo, a partir de otros mercados donde los productos de este se encontrarán. (párr. 26)

Ecuador: Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual

En Ecuador la oficina competente es el Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual (IEPI). Creado por la Ley de Propiedad Intelectual en 1998, el IEPI es “el organismo administrativo competente para propiciar, promover, fomentar, prevenir, proteger y defender, a nombre del Estado ecuatoriano, los derechos de propiedad intelectual [...]” (art.3).

Para cumplir las funciones asignadas, el IEPI cuenta con la Dirección Nacional de Propiedad Industrial, que tiene entre sus funciones administrar los procesos de otorgamiento,

registro o depósito, marcas, y administrar en materia de propiedad industrial los demás procesos administrativos contemplados en la ley (Ley de Propiedad Intelectual Codificada, art. 347 y 359).

A diferencia de países como Colombia y Bolivia, que no hacen una trasposición a la legislación interna del agotamiento del derecho marca, Ecuador, mediante la Ley de Propiedad Intelectual, en su versión codificada, hace referencia a la limitación del derecho que confiere el registro de marca para prohibir la ulterior comercialización de los productos:

El derecho conferido por el registro de la marca no concede a su titular la posibilidad de prohibir el ingreso al país de productos marcados por dicho titular, su licenciatario o alguna otra persona autorizada para ello, que hubiesen sido vendidos o de otro modo introducidos lícitamente en el comercio nacional de cualquier país. (art. 219)

Perú: Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual

La oficina competente en la República de Perú es Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi). Creado por el Decreto Ley 25868, tiene entre sus funciones administrar el sistema de otorgamiento y protección de los derechos de propiedad intelectual en todas sus manifestaciones, conforme a lo previsto por la ley (Decreto Legislativo 1033, art. 2).

El Indecopi cuenta con la Dirección de Signos Distintivos, que tiene como función, entre otras, proteger los derechos otorgados sobre marcas; así, puede otorgar, reconocer o limitar tales derechos luego de un debido procedimiento (Decreto Legislativo 1033, arts. 42 y 36).

La Ley de Propiedad Industrial regula el tema referente a las marcas, así mismo, en el Decreto Legislativo 1075, de 27 de junio de 2008, se señalan disposiciones complementarias a la Decisión 486, entre ellas, las relativas al registro de marcas. Sin embargo, este no hace referencia al agotamiento del derecho de marca, por lo que la legislación peruana no hace una trasposición interna del artículo 158 de la Decisión 486.

9. Conclusiones

En referencia al agotamiento del derecho de marca en Suramérica, este ha sido desarrollado por los dos principales bloques económicos en la región: la CAN y el Mercosur, con el fin de fomentar el libre comercio. En este sentido, aunque las principales jurisprudencias han establecido el mismo límite al derecho de marca, han surgido diferencias respecto a su extensión y excepciones.

Así pues, de los bloques económicos en Suramérica, la CAN es la que más ha profundizado en el tema, al implementar una legislación armonizada para todos los países miembros. Frente a lo desarrollado por este bloque, son varios los puntos que hay que analizar. La primera cuestión es si el régimen adoptado por la CAN realmente aporta a los objetivos de fortalecimiento del mercado común, toda vez que hasta el momento estos bloques económicos no se han consolidado debido a las diferencias que afrontan sus países miembros.

La CAN ha optado por el régimen internacional del agotamiento del derecho de marca y, dado que este bloque económico no ha alcanzado un alto grado de consolidación, es debatible que lo haya adoptado, puesto que el régimen comunitario brinda mayor fortalecimiento y consolidación del mercado común. En ese sentido, fomentan en mayor medida los objetivos de señalados en el AC, tales como la integración económica, la formación gradual de un mercado común latinoamericano, la disminución de la vulnerabilidad externa y el mejoramiento de la posición de los países miembros en el contexto económico internacional. El agotamiento internacional, por su parte, sitúa en posición de desventaja a las empresas de los países de la CAN frente a empresas de otros bloques económicos o países que adoptan el agotamiento comunitario o nacional.

Aunque algunos autores han resaltado los efectos positivos que el agotamiento internacional tiene frente al agotamiento comunitario, no son claras las razones que llevaron al legislador andino a adoptar este régimen. Lo anterior da lugar al planteamiento de que si lo que se buscaba era fortalecer el mercado común y el libre comercio intracomunitario, optar por el agotamiento comunitario hubiera sido una mejor opción, en la medida en que permite proteger la economía, las inversiones nacionales o comunitarias e impulsaría el comercio entre los países miembros.

Por otra parte, el TJCA ha interpretado la normatividad andina del agotamiento del derecho de marca en algunos aspectos, entre ellos, lo que se entiende por introducción en el comercio, respecto del cual se contemplan los actos de comercio y no únicamente la comercialización, a diferencia del agotamiento de marca en el EEE.

La Decisión 486, por medio de la cual se determinan el Régimen Común sobre Propiedad Industrial en la Comunidad Andina y las demás normas que la rigen, solo puede ser interpretada por el TJCA, ya que es el único órgano competente, de acuerdo a lo dispuesto en su tratado de creación y, sobre todo, porque con ello se asegura una aplicación uniforme de las normas en toda la CAN (Concepto 02031947, 2002, párr. 5). En este sentido se entiende que la decisión es normativa o legislativa.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario precisar que el TJCA no se ha pronunciado acerca de algunos temas específicos del artículo 158 de la Decisión 486 sobre el agotamiento del derecho de marca. Es decir, existen cuestiones que no han sido objeto de interpretación prejudicial debido a que, hasta el momento, no se han presentado casos o situaciones que así lo requieran en este tema.

Entre las cuestiones que se encuentran pendientes por aclarar se encuentra el consentimiento del titular, es decir, si este puede ser tácito o únicamente se acepta un consentimiento expreso cuando un tercero invoca el agotamiento del derecho de marca.

Por otra parte, tampoco ha aclarado si el consentimiento debe referirse a cada ejemplar del producto respecto del cual se invoca el agotamiento, aunque, al parecer, una interpretación semejante a la que hace el TJCE sería la solución más viable.

Ahora bien, la legislación andina considera que varios pueden ser los casos en los que una vez agotado el derecho de marca el titular del derecho puede oponerse a su posterior comercialización. Ha manifestado que cuando los productos y los envases o embalajes que estuviesen en contacto directo con ellos hubiesen sufrido alguna modificación, alteración o deterioro, el titular de la marca puede oponerse a los actos de comercio realizados por un tercero. Es decir, la modificación de los productos una vez comercializados le permite al titular del derecho invocar su *ius prohibendi* para impedir posteriores comercializaciones.

Hasta el momento, el TJCA no ha se ha referido a alteración de los productos cuando esta se sustente en la necesidad del importador para acceder a los mercados, y tampoco ha hecho referencia a la reputación de la marca como factor que permita invocar su derecho cuando este se haya agotado.

Respecto a este último, además de las consideraciones hechas, cabe plantearse si el TJCA adoptaría una interpretación similar a la que hace el TJCE para el caso específico de la comercialización de productos que gozan de una imagen de prestigio por parte de distribuidores autorizados o comerciantes paralelos en aquellos casos en los que la infracción

de las condiciones de comercialización impuestas por parte del titular de la marca producen un menoscabo de la sensación de lujo que emana de los productos.

Finalmente, es necesario señalar que en la medida en que avancen en la integración del mercado comunitario andino, estas cuestiones serán desarrolladas por la legislación, ya que son necesarias para garantizar la función de la marca como instrumento para competir y para lograr el correcto funcionamiento del mercado.

Referencias bibliográficas

- Basombrio, I. (2004). *Integración andina: instituciones y derecho comunitario*. Recuperado de <http://www.cepal.org/brasil/noticias/paginas/2/22962/BASOMBRIO-INTEGRACION%20ANDINA-INSTITUCIONES%20Y%20DERECHO.pdf>
- Bercovitz, A. (2002). *Apuntes de derecho mercantil* (13ª ed.). Navarra: Thomson Reuters Aranzadi.
- Bercovitz, A. (2008). Concepto de marca. En Bercovitz, A. (Coord.), *Comentarios a la Ley de Marcas* (2ª ed.). Thomson-Aranzadi.
- Callejon, M. (2001). *Economía Industrial*. Madrid: Civitas.
- Carbajo, F. (2009). *La distribución selectiva y el comercio paralelo de productos de lujo*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.
- Comisión de la Comunidad Andina. (14 de septiembre de 2000). Decisión 486. Recuperado de <http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx?GruDoc=07>
- Comisión de la Comunidad Andina. (25 de junio de 2003). Decisión 563. Recuperado de <http://www.sice.oas.org/trade/JUNAC/Decisiones/DEC563S.asp#ACart1>
- Comisión del Mercado Único y Asuntos Jurídicos. (2001). *Audición sobre el agotamiento de los derechos conferidos a las marcas registradas*. Recuperado de <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/juri/20010410-bearin-g/4-ontribution-BeteluBazu-ES.doc>
- Comité Económico y Social Europeo. (2001). *Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema "El agotamiento de los derechos conferidos por la marca registrada"*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001IE0042&from=ES>
- Comunidad Andina. (2004). *III Cumbre Presidencial Sudamericana Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones*. Recuperada de <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DInformativos/SGdi693.doc>
- Congreso Nacional de la República de Ecuador, Comisión de Legislación y Codificación. (2006). *Codificación de la Ley de Propiedad Intelectual Codificación 2006-013*. Recuperado de <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ec/ec031es.pdf>
- Consejo Presidencial Andino. (1990). *Acta de la paz*. Recuperado de <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/act30-11-90.htm>
- Declaración de Guadalajara: Cumbre de América Latina, el Caribe y la Unión Europea*. Recuperado de <http://www.integracionsur.com/americalatina/CumbreALatinaEuropaD-clGuadalajara.htm>
- Decreto Supremo 28152*. (17 de mayo de 2005). Recuperado de http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=198190
- De las Heras, T. (1994). *El agotamiento del derecho de marca*. Madrid: Montecorvo.
- Espinoza, K. (s. f.). El acto de confusión como acto de competencia desleal y el riesgo de confusión marcaría como infracción a los derechos de la propiedad industrial. *Revista de la Competencia y la Propiedad Intelectual*, (5), 121-140. Recuperado de <http://servicios.indecopi.gob.pe/revistaCompetencia/castellano/articulos/primavera2007/ESPINOZA.pdf>
- Fernández, C. (1990). *Derecho de marcas*. Madrid: Montecorvo.
- Fernández, C. (2001). *Tratado sobre derecho de marcas*. Madrid: Marcial Pons.
- Fernández, C., García, A., Framiñan, A. (2007). *Jurisprudencia comunitaria sobre marcas*. Granada: Comares.
- Fernández, M. (2005). *Los motivos legítimos que impiden el agotamiento del derecho de marca*. Granada: Comares.
- Galán, E. (2008). Derechos conferidos por la marca. En Bercovitz, A. (Coord.), *Comentarios a la Ley de Marcas* (2ª ed.). Thomson-Aranzadi.
- Gorriz, C. (2007). *Distribución selectiva y comercio paralelo*. Navarra: Civitas.
- Herrero, M. (2010). *La Contratación en el sector de la distribución comercial*. 2ª ed. Navarra: Aranzadi.
- Lombeyda, M. (2013). Tratamiento del agotamiento del derecho sobre la marca en la Comunidad Andina. *Iuris Dictio*, 15, 191-204. Recuperado de http://www.usfq.edu.ec/publicaciones/iurisDictio/archivo_de_contenidos/Documentos/IurisDictio_15/iurisdictio_015_010.pdf
- López, Q. (2006). *Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina*. Valencia: Tirant Lo Blanch / Universidad de la Coruña.
- Marco, L. (2011). El ámbito territorial del agotamiento del derecho de marca en el ordenamiento comunitario y en el sistema normativo de la Organización Mundial del Comercio. En Galán, C., Carbajo, F. (Coords.), *Marcas y distribución comercial* (pp. 97-152), Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Mankiw, G. (2008). *Principios de Economía* (4ª ed.). Paraninfo.
- Martin, A. (2001) *El llamado comercio paralelo en el derecho mercantil europeo*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.
- Martín, P. (2008). Agotamiento del derecho de marca. En Bercovitz, A. (Coord.) *Comentarios a la Ley de Marcas* (2ª ed.). Thomson-Aranzadi.
- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. (2002). *Seminario de la OMPI para los países andinos sobre la observancia de los derechos de propiedad intelectual en la frontera*. Recuperado de http://www.wipo.int/edocs/mdocs/lac/es/ompi_pi_sem_bog_02/ompi_pi_sem_bog_02_1.pdf
- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. (2010). *Reunión regional de directores de oficinas de propiedad industrial y de derecho de autor de América Latina*. Recuperado de http://www.inapi.cl/portal/prensa/607/articulos-1347_recurso_1.pdf
- Parlamento Europeo y del Consejo. (2008). *Directiva 2008/95/CE*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0095&rid=1>
- Parra, C. (2002). Relación entre propiedad intelectual y derecho de la competencia: mucho más que asuntos de competencia desleal. *Revista La Propiedad Inmaterial*, 5. Recuperado de http://portal.uexternado.edu.co/pdf/5_revistaPropiedadInmaterial/rpi5/revPropiedadInmaterial05.pdf
- Presidencia de la República de Perú. (24 de junio de 2008). *Decreto Legislativo 1033*. Recuperado de http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=195678
- Robles, G. (1995). *Las marcas en el derecho español*. Madrid: Civitas.
- Roncero, A. (1999). *El contrato de licencia de marca*. Madrid: Civitas.
- Ruiz, J. (2005). Agotamiento comunitario de la marca y agotamiento internacional de la doctrina del *tyce*. En Vilata, S. (Coord.), *El papel de la jurisprudencia del TJCE en la armonización del derecho europeo. Situación y perspectiva tras cincuenta años* (p.p. 353-392). Valencia: Universidad de Valencia.
- Secretaría General de la Comunidad Andina. (24 de enero de 2002). *Resolución 590*. Recuperado de <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Gacetas/GACE755.PDF>
- Superintendencia de Industria y Comercio. (2002). *Concepto 02007889*. Recuperado de http://www.sic.gov.co/recursos_user/historico/d2011sic8503.htm
- Superintendencia de Industria y Comercio. (2002). *Concepto 02031947*. Recuperado de http://www.sic.gov.co/recursos_user/historico/d2011sic8303.htm
- Superintendencia de Industria y Comercio. (2002). *Concepto 02065886*. Recuperado de http://www.sic.gov.co/recursos_user/documentos/conceptos/2002/Agosto/02065886.php
- Superintendencia de Industria y Comercio. (2008). *Marcas. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo / Superintendencia de Industria y Comercio*. Bogotá.
- Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. (17 de marzo de 1995). *Proceso 10-IP-94*. Recuperado de <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Procesos/10-IP-94.doc>
- Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. (29 de agosto de 1997). *Proceso 11-IP-96*. Recuperado de <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Gacetas/gace299.pdf>
- Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. (21 de abril de 1998). *Proceso 17-IP-98*. Recuperado de <http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx?GruDoc=09>
- Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. (31 de mayo de 2000). *Proceso 33-IP-2000*. (MP Guillermo Chahin Lizcano). Recuperado de <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Gacetas/gace581.pdf>
- Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. (4 de octubre de 2000). *Proceso 66-IP-2000*. (MP Rubén Herdoiza Mera). Recuperado de <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Gacetas/GACE613.PDF>
- Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. (13 de enero de 2005). *Proceso 116-IP-2004*. Recuperado de <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Gacetas/Gace1172.pdf>
- Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. (16 de noviembre de 2005). *Proceso 167-IP-2005*. Recuperado de <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Procesos/167-IP-2005.doc>
- Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea. (31 de octubre de 1974). *Asunto 16/74*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61974CJ0016&from=EN>

Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea. (23 de abril de 2002). *Asunto C- 143/00*. Recuperado de <http://oami.europa.eu/es/mark/aspects/pdf/JJ000143.pdf>

Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea. (18 de junio de 2002). *Asunto C- 299/99*. Recuperado de <http://oami.europa.eu/es/mark/aspects/pdf/JJ990299.pdf>

Turienzo, R. (2007). *Proceso de integración en Sudamérica. Un proyecto más ambicioso: La Comunidad Sudamericana de Naciones*. Recuperado de [http://www.idee.ceu.es/access.php?file=/secure/PDF%20WEB%20OK%20Doc%20n%BA%2027%20Raquel%20Turienzo%20serie%20Uni%F3n%20Europea%20\(IUEE\)%20\(Docuweb\).pdf](http://www.idee.ceu.es/access.php?file=/secure/PDF%20WEB%20OK%20Doc%20n%BA%2027%20Raquel%20Turienzo%20serie%20Uni%F3n%20Europea%20(IUEE)%20(Docuweb).pdf)

Uzcategui, M. (s.f.). Exclusividad de la marca y derechos de la libre competencia. Recuperado de <http://www.cjp.ula.ve/gpi/documentos/LIBRECOMPETENCIA.pdf>

Zuñiga, H. (2014). Jerarquía e interacción de fuentes en el marco del derecho comunitario andino. *Revista de Economía y Derecho*, 11(41), 7-27.





Autores

Román Sánchez Zamora

Doctor en Administración Pública, Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, del Padrón de Investigadores de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y profesor investigador del Centro de Estudios de Gobierno y Política del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico.

Correo electrónico: roman.sanchez@correo.buap.mx

Dirección postal: Av. Cúmulo de Virgo s/n, Acceso 4 San Andrés Cholula, Puebla, México CP. 72810 Tel. (222) 229 5559, 229 3459

Gabriel Miranda Trejo

Fundador y coordinador de la Maestría en Opinión Pública y Marketing Político en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, posgrado certificado en el Padrón Nacional de Posgrados de Calidad, certificado por la SEP, doctor en Estrategias para el Desarrollo Regional, certificado por Conacyt, magíster sobre Norteamérica y magíster en Estrategias para el Desarrollo.

Correo electrónico: gabrielmirtrejo@hotmail.com

Dirección postal: Av. Cúmulo de Virgo s/n, Acceso 4 San Andrés Cholula, Puebla, México CP. 72810. Tel. (222) 229 5559, 229 3459.

Yunuén Catalina Reyes Archundia

Licenciada en derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, licenciada en educación y maestra en educación campo en práctica docente por la Universidad Pedagógica Nacional, abogada postulante, docente de nivel superior. Actualmente trabaja en el Instituto Michoacano de Ciencias de la Educación.

Correo electrónico: yunuencatalinara1979@gmail.com.

Dirección postal: Pípila sur 63, colonia Benito Juárez Zitácuaro, Michoacán México, C. P. 61517.

Fecha de recepción: 1.06.2015

Fecha de aprobación: 11.09.2015

Resumen

En el objetivo del artículo es exponer la falta de un mediador confiable que garantice la defensa de los derechos políticos en las elecciones de presidentes auxiliares en el Estado de Puebla, México, que son reguladas por los ayuntamientos y se desarrollan con escasas garantías políticas. Desde la integración del padrón electoral o el número de casillas no existe un órgano regulador inmediato, por lo tanto, es necesario que el Instituto Nacional Electoral intervenga en estas elecciones de carácter vecinal. El presente estudio se sustenta en las metodologías de observador directo de investigación, análisis multidisciplinario con enfoque cualitativo y pedagogía crítica.

Palabras clave: Instituto Nacional Electoral, juntas auxiliares, transparencia, auditoría del desempeño, participación ciudadana.

LA PARTICIPACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL EN LAS ELECCIONES DE JUNTAS AUXILIARES EN MÉXICO

Román Sánchez Zamora
Gabriel Miranda Trejo
Yunuén Catalina Reyes Archundia

Abstract

This article is to expose the lack of a reliable mediator to ensure the defense of political rights in elections auxiliary presidents in the state of Puebla, Mexico, which are regulated by municipalities and develop with little political guarantees. Since the integration of the electoral roll or the number of boxes, there is no immediate regulatory body. Therefore, it is necessary that the National Electoral Institute to intervene in the election of local character. Therefore we rely on direct observer methodologies research, multidisciplinary approach with a qualitative analysis and critical pedagogy.

Keywords: INE, auxiliary meetings, transparency, performance audits, citizen participation.



1. Introducción

En el presente escrito hacemos un preámbulo sobre el municipio y la conveniencia de apoyarse en organismos cercanos a la sociedad, además, se presenta una serie de reflexiones sobre la autoridad de la junta auxiliar, el uso y la costumbre, así como los paradigmas de la incertidumbre jurídica en la que quedan algunas juntas auxiliares debido a que se les trata como una autoridad supeditada y no de elección, como sucede entre la autoridad federal y estatal, la estatal y la municipal.

Posteriormente, se analiza el proceso de selección y elección, desde la convocatoria, hasta la misma elección de presidentes auxiliares. No se considera importante el resultado electoral, sino las formas en que opera la elección por parte del Gobierno del Estado y de los ayuntamientos.

La incertidumbre que se genera ha llevado a las juntas auxiliares a enfrentar diferentes problemas en la operación de sus elecciones, por lo que se propone que el Instituto Nacional Electoral (INE) intervenga para darle mayor certidumbre al proceso, gracias a su espíritu de mediador político y administrativo.

La investigación se ha llevado a cabo bajo un análisis de observador directo de investigación (Buford, 1972). Este artículo se ha elaborado en el campo y dentro del tiempo real establecido que se comenta. Los hechos concretos de la cronología que se expone fueron discutidos dentro de una mesa de análisis multidisciplinario y con los involucrados.

2. Antecedentes

Desde que la Constitución de Cádiz reconoció los ayuntamientos¹ como órganos administrativos de los municipios, la gente encontró mayor identidad, y ahora busca participar de manera inmediata en ellos para elegir el organismo que resuelva sus problemas y que es más cercano que el ámbito nacional (Rangel, 2010, p. 72).

Con esta reforma se genera una transferencia de poderes, así como de obligaciones del Estado a las localidades, además de revisar los problemas de las poblaciones y hacer una serie de divisiones territoriales y generar nuevos municipios para conciliar los conflictos como un reconocimiento de las sociedades locales (Sánchez, 2005, p. 176), sin embargo, poco tiempo después, por medio del voto popular, los gobiernos indígenas en zonas rurales comenzaron a ser desplazados por el voto de los mestizos y de los blancos, que se infiltraron poco a poco (Sánchez, 2005, p. 181).

En Oaxaca, por ejemplo, las poblaciones indígenas “por su actividad productiva y comercial y su contribución fiscal al erario público, provocaron que la clase gobernante otorgara una representatividad política a los pueblos, que abarcó a las comunidades más pequeñas”, generándose con ello el reconocimiento como municipios (Sánchez, 2005, p. 186).

Después de la instauración del Partido Nacional Revolucionario comenzó la lucha por el poder político municipal, desde el control de cargos de gobierno hasta la presidencia misma, con lo cual se instauraron élites en los municipios,

1 Constitución de Cádiz, Título VI capítulo I de los ayuntamientos (1812).

independientes al poder político central, y cuyo poder residía en su patrimonio, el cual se podía heredar (Nateras, 2006).

La complejidad para generar un buen gobierno y mantener el control no sólo depende de un cabildo interno, sino también de una mediación permanente hacia el exterior porque “[...] el municipio es un ente heterogéneo, diferenciado, complejo y conflictivo, que actúa de manera diferenciada y contradictoria”, señala Mario Ibarra, y además, “[...] –debemos– poner atención en las nuevas formas de generar gobernabilidad en un nuevo estilo de gestión pública, distinto al obsoleto modelo centralizador [...]” (Guillen, 2007, p. 281).

Los agentes de interés de los gobiernos locales siempre serán sujetos a la observación para una buena mediación y para generar la gobernabilidad, porque “[...] para una exitosa administración y gobierno municipales se refiere a la capacidad de los funcionarios públicos para comprender y manejar los fenómenos políticos de su espacio, donde existen relaciones complejas condicionadas por agentes internos y externos” (Mejía 1994, p. 49).

Desde el sentido positivo e ideal se plantea que “El municipio Innovador se concibe como un espacio delimitado espacial, territorial y geográficamente, en donde convergen las iniciativas locales a través del esfuerzo concertado [...] con el fin de llevar adelante la gestión pública de una forma más participativa y democrática” (Mujica et ál., 2008, p. 131).

Sin embargo, contrario al federalismo exigido desde lo local, el centralismo vivido en los municipios es muy extremo, debido a que el presidente municipal actúa como legislador por ser parte del cabildo, cuenta con el poder ejecutivo municipal, además del poder judicial, debido a que él ejerce poder por medio del síndico municipal para la designación de los jueces de paz y es el comandante de la seguridad pública municipal, nos indica Patricia Flores en el libro de Bazdrech (2005, p. 95). Y estas mismas prácticas son reproducidas hacia los presidentes de juntas auxiliares.

Los ayuntamientos en España se integran de forma distinta. Tienen un periodo de duración de cuatro años² y están muy arraigados e identificados con sus habitantes, entre quienes pueden ser electos miembros de la comunidad europea con solo señalar su vecindad (Martínez, 1994). Los espacios de los concejales son ocupados de acuerdo a la votación obtenida y, posteriormente, ellos eligen al alcalde.

En cuanto a elecciones en los gobiernos locales en México, Jaime Villasana señala (Bazdrech 2005, p. 151) que existe la figura de los regidores de distrito o de comunidad, que

2 Artículo 42.3 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, Gobierno de España, Ministerio del Interior.

están, por ejemplo, en el Estado de Tlaxcala³, donde los presidentes auxiliares se convierten en regidores del ayuntamiento con todos los derechos y obligaciones de uno electo en la planilla general y además con la representación de su comunidad.

La cooperación para el control del gobierno y del ejercicio del gasto, así como la vigilancia en la calidad de las obras públicas requiere de autoridades cercanas a los centros de población, desde su planeación hasta la ejecución, por lo que María Gaytán indica que “[...] La capacidad y el potencial que tienen las autoridades auxiliares municipales [...] para impulsar la acción social y, en este sentido para apoyar la acción del gobierno municipal” (Guillen, 2005, p. 75) deben ser aprovechados.

La inserción de la participación popular debe garantizar la participación permanente de los ciudadanos en la toma de decisiones, pero esto debe corresponder a una “estructura participativa y territorial integrada por consejeros comunitarios” (José Peña, en Guillen, 2005, pp. 392-393).

Sin embargo, a pesar de que existen diversos mecanismos de participación, “la participación ciudadana en los asuntos públicos del municipio está actualmente limitada, debido a la obsolescencia del marco jurídico en la materia” (Guerrero, 2002) debido a que en actos de gobierno, los ciudadanos no pueden intervenir, solo en casos de observación y asistencia. En la planeación de la actividad de obra pública, por ejemplo, la participación está limitada.

“Existen diversos consejos ciudadanos que carecen de atribuciones relevantes y solo se reducen a órganos de consulta, cuyas opiniones la mayor parte de las veces son desechadas por las autoridades al no tener muchas de ellas un carácter de obligatoriedad [...]”, por lo cual sería “recomendable establecer el referéndum y el plebiscito en el municipio [para alentar] la participación ciudadana [en actos de] gobierno” (Guerrero, 2002, p. 369).

Otro de los problemas en el gobierno en general es el centralismo con el que trabaja un congreso local. Es un problema debido a que “no se conocen a profundidad sus peculiaridades, ¿cómo se puede conocer por ejemplo la enajenación de bienes públicos, el patrimonio del gobierno municipal?”, por lo que regularmente “las opiniones y decisiones se toman mediante decisiones [y criterios] partidistas y realmente sin un conocimiento amplio de [los] dos objetos de discusión” (Guerrero, 2002, p. 393).

3 Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala, artículo 120. Son facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad: I. Acudir a las sesiones de cabildo con voz y voto.

Ahora, dentro de este centralismo de poder municipal, algo que si se vislumbra lejano es la integración de tribunales que resuelvan las controversias del mismo gobierno hacia los ciudadanos, “lo contencioso de lo administrativo en el 99 antes de la última reforma al artículo 115 constitucional, el problema planteado consistía en la ausencia del reconocimiento y otorgamiento expreso de la *facultad jurisdiccional* que deberían de tener los ayuntamientos” (Yanome, 2005, p. 1240).

¿Por qué debemos ponerle atención a este problema que podría ser considerado como aislado? Debido a que “la cultura vecinal es cultura política, cultura de estado” (Olmedo, 2007, p. 29). Además, “la organización [estatal y] municipal requiere[n] de un aparato administrativo complejo, mientras que la organización vecinal requiere fundamentalmente de la voluntad y del acuerdo entre los vecinos” (p. 22) para la resolución de sus problemas comunes y diarios.

Debido al centralismo que se vive en los gobiernos locales, este no busca la equidad en los procesos de elección de las autoridades auxiliares, menos aún en las inspectorías, que son organismos administrativos más lejanos aun del aparato central municipal y, por último, las rancherías, que funcionan como organismos de carácter honorífico.

Para poder establecer un criterio homogéneo de análisis, se presenta un glosario de términos que permitirá establecer parámetros para la valoración del presente escrito.

Ciudadanos electoralmente nulos: no cuentan con credencial para votar.

Ciudadanos nulos temporales: ciudadanos que no cuentan con credencial para votar por diversas razones, pero que han estado registrados en el Registro Federal de Electores.

Dirigentes políticos: miembros de un partido político y que están en la dirigencia de este de manera formal o informal.

Líderes naturales: se considera como tal a los ciudadanos que son líderes de opinión en una comunidad.

Mayordomos: encargados de las fiestas patronales de los pueblos y que apoyan los gastos de las celebraciones y son designados por los comités parroquiales.

Miembros activos de un partido político: ciudadanos registrados ante un partido político por afinidad política y que se presentan ante su llamado.

Militantes de partidos políticos: miembros activos de un partido político.

Población electoral activa: ciudadanos con credencial para votar y que ejercen su derecho voto.

Población electoral pasiva: ciudadanos con credencial para votar, pero que no ejercen su derecho al voto.

Simpatizantes de un partido político: quienes tienen afinidad por un partido político, pero que no están registrados en el mismo como miembros.

Votante ocasional: solo vota por eventos determinados o por candidatos concretos.

Votante swicher o votante volátil: es un ciudadano que ejerce su derecho al voto de manera constante y activa, pero que no tiene afinidad con partido político alguno.

3. Las juntas auxiliares

Las juntas auxiliares⁴ son organismos ciudadano-vecinales para gobernar a los pueblos. En el Estado de Puebla están reconocidas como un cuarto orden de gobierno. Dentro de este organismo desempeña sus funciones el juez de paz⁵, un ciudadano mediador en los conflictos menores entre los vecinos. Es el primer contacto en percances cotidianos como una defunción, evento que es el primero en informar a las autoridades estatales. Está facultado “[...] de acuerdo a los usos y costumbres del lugar” que nos señala la Ley Orgánica del Poder Judicial de Estado.

En la junta auxiliar⁶ se desarrollan proyectos para la comunidad que pueden ir desde actividades de esparcimiento hasta la planeación del gasto pautado en la proyección del presupuesto municipal⁷. El tiempo de gobierno y administración de una junta es de tres años, y se elige el último domingo del mes de abril en el mismo año de posesión del nuevo presidente municipal.

Para la elección de este presidente auxiliar hay diferentes métodos utilizados: usos y costumbres, elección por plebiscito, por vitoreo popular, por designación de los expresidentes, por acuerdo entre grupos y por acuerdo entre comisariados ejidales. También por elección abierta, elección directa con urna cerrada, elección directa en asamblea general del pueblo y votación de delegados efectivos.

4 La presente investigación es resultado de una serie de observaciones directas en las que se recolectó evidencia empírica en las elecciones de juntas auxiliares.

5 Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla, artículo 67.

6 Capítulo xxvi de la Ley Orgánica Municipal.

7 Artículo 11 de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla.

La junta auxiliar es un organismo atractivo para los partidos políticos, que lo ven como una posible cota de control con fines electorales.

Debido al desarrollo y crecimiento de estos pueblos, el Instituto Nacional Electoral (INE) daría mayor certidumbre al desarrollo de las elecciones de las juntas auxiliares al estandarizar los procesos electorales. Esta medida apoyaría la disminución de problemas poselectorales y de gobernabilidad en los mismos pueblos.

En este contexto surgen algunas interrogantes ¿El INE tendría la capacidad de llevar los procesos electorales de estos organismos? ¿La sociedad, dentro de esquemas de participación ciudadana, apoyaría para reducir costos institucionales? ¿Las elecciones desde la emisión de la convocatoria hasta el escrutinio y cómputo de estos organismos deben estar alejadas de los gobiernos municipales? ¿La naturaleza política del gobierno municipal lo hace un árbitro parcial? ¿La población aceptaría al INE como mediador para llevar el proceso de estas juntas netamente vecinales?

4. De los usos y costumbres a la nulidad de registros

Los estrategias electorales de los partidos políticos señalan que para ganar la gubernatura de Puebla, así como para tener el control del congreso local, un partido político o coalición necesita ganar 83 municipios considerados como prioritarios o prioridad “a”. Lo anterior, debido a la densidad de población electoral activa. Por lo tanto, los partidos determinan condiciones y estrategias de trabajo específicas desde las elecciones hasta el ejercicio del gobierno.⁸

Dentro de esta rentabilidad electoral, y para el mejor control político de los gobiernos locales y de las autoridades vecinales, los partidos políticos y la Secretaría de Gobernación del Estado prestan especial atención a la elección de juntas auxiliares⁹, un órgano descentralizado para el apoyo del gobierno municipal, según la última reforma de la Ley Orgánica Municipal¹⁰.

8 Testimonio de operadores políticos entrevistados como primera fuente de información.

9 En lugares como Cuetzalan se les erigen como “Tatiazcas”, y se les da un bastón de mando, el cual portan durante las asambleas generales, regidas por los usos y costumbres.

10 Artículo 224. “Para el gobierno de los pueblos habrá juntas auxiliares [...]” (2001). Artículo 224. Las juntas auxiliares son órganos desconcentrados de la administración pública municipal y estarán supeditadas al ayuntamiento del municipio del que formen parte, sujetas a la coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública municipal en aquellas facultades administrativas que desarrollen dentro de su circunscripción. El vínculo de información e interacción

Lo anterior eliminó el denominativo de “gobierno de los pueblos”, y lo convirtió únicamente en un organismo de apoyo para el gobierno municipal, concepto que para el caso municipal fue reformado en 1998, cuando pasó de administración municipal a gobierno municipal y, por tanto, puede tener las atribuciones del control de la fuerza pública, por ejemplo. Sin embargo, con esta reforma en el ámbito estatal se le quitan algunas facultades a la junta auxiliar, privación que ha originado descontento en los pueblos. En el estado de Puebla existen 453 juntas auxiliares¹¹, las cuales dentro del análisis político electoral en diversos municipios representan hasta un 80 por ciento del total del voto activo. En varios casos la cabecera municipal cuenta únicamente con una participación del 20 por ciento del total de electores. Por lo tanto, es un capital electoral determinante para ganar el municipio en cualquier elección.

La junta auxiliar representa la célula básica de carácter vecinal. Anteriormente fungía como la célula más cercana para los trámites, entre ellos registro civil, policía comunitaria y hasta para el control de los mayordomos, que cuentan con el consentimiento de los párrocos locales (Kliksberg, 1998).

Es por eso que los partidos políticos ponen interés en la celebración de las elecciones de las juntas auxiliares. Por ello, una vez que se acerca el periodo electoral, los partidos ejercen su injerencia en los comicios mediante las autoridades emanadas de sus filas.

Los trabajos electorales comienzan desde la instalación de la “comisión municipal para la renovación de juntas auxiliares”¹², la cual está encargada de la presentación de convocatoria, la publicación, los registros, la aceptación de registros, campaña, jornada electoral y validación de las elecciones, todo esto coordinado por el gobierno municipal.¹³

Es el cabildo municipal el que aprueba la convocatoria¹⁴ para poder celebrar las elecciones. También se encarga de armar la comisión municipal, la cual está integrada regu-

será la Secretaría de Gobernación Municipal o su equivalente en la estructura administrativa (30 de diciembre de 2013).

11 Dirección general de la Secretaría de la Gobernación de Puebla, página de transparencia (es preciso aclarar que están registradas 611).

12 Del artículo 224 al 233 de la Ley Orgánica Municipal de Puebla.

13 Recordemos que anteriormente la figura del presidente recaía en la figura del secretario de gobernación federal, lo cual se replicaba en todos los Estados de la república.

14 Artículo 226. Las juntas auxiliares serán elegidas el último domingo del mes de abril del año que corresponda; durarán en el desempeño de su cometido tres años y tomarán posesión el día 15 de mayo del mismo año (Ley Orgánica Municipal, 2001).

larmente por: el secretario del ayuntamiento, el regidor de la Gobernación, el síndico municipal, el director de la Gobernación y, en el caso de Puebla capital, por el director de atención vecinal y comunitaria¹⁵. Los integrantes aceptan o rechazan el registro de las planillas.¹⁶

En las elecciones del año 2011 los requisitos para la inscripción fueron:

1. Nombre de la planilla.
2. Logo de la planilla, el cual no debe hacer referencia a partido político alguno.
3. Solicitud de registro con el nombre de los integrantes de los regidores propietarios y suplentes.
4. Copia certificada del acta de nacimiento por integrante de la planilla.
5. Original y copia de la credencial de elector por cada integrante de la planilla.
6. Constancia de vecindad, por cada integrante de la planilla
7. Carta de antecedentes no penales emitida por la Procuraduría General de Justicia del Gobierno del Estado para cada integrante de la planilla.

En la búsqueda de evidencia con actores directos se les preguntó a los regidores de los ayuntamientos de Cuautlancingo, Atlixco, San Martín Texmelucan, Coronango, San Pedro Cholula, Cuetzalan, Zacatlán y Tehuacán. Los regidores consultados señalaron en la convocatoria del año 2014 que la Secretaría de Gobernación Estatal fue la encargada de redactar la convocatoria y enviarla a los cabildos para su aprobación.

El motivo fue que en ese mismo año hubo una serie de reformas, promovidas por el titular del poder ejecutivo estatal, en las que se aprobó que en las elecciones para presidentes auxiliares se pudieran registrar candidatos avalados por los partidos políticos. También se especificaron los siguientes requisitos:

1. Carta de no inhabilitado por parte de la Contraloría del gobierno del estado

¹⁵ Anteriormente, director de colonias y juntas auxiliares.

¹⁶ Para la gente de los pueblos no es desconocido el tema de los apoyos institucionales de acuerdo con el partido del presidente municipal para que los presidentes auxiliares sean afines a este y, a su vez, en el mes de septiembre, cuando se hacen las reuniones del Consejo de Planeación Municipal sea calificada como prioritaria la obra pública que sus allegados proponen y se fortalezcan electoralmente. El director de gobernación municipal es el encargado de hacer el cabildo con diferentes fuerzas políticas, líderes naturales, etc., de quienes aprueba antes de la publicación de la convocatoria y a quienes nulifica antes de la propia contienda para que se formen las alianzas políticas pertinentes.

2. Los candidatos independientes debían agregar el apoyo firmado del 3% del total de empadronados inscritos ante el registro federal de electores.

Estas modificaciones provocaron lo siguiente: que “la Cuarta Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación declaró violatorias a la Constitución Federal las convocatorias emitidas en Puebla” (Revista Proceso, 11 de abril de 2014).

La convocatoria fue nuevamente emitida en todos los ayuntamientos, suprimiendo el 3% de apoyo y la participación de los partidos políticos como tales.

Los presidentes auxiliares fueron elegidos bajo la modalidad de usos y costumbres de elección de planilla con urna cerrada, y para el caso de Puebla capital, la elección se hizo con un solo centro de votación: la presidencia auxiliar.

La cronología de los hechos para el año 2014 fue la descrita en la tabla 1, en la cual se pueden observar las partes más importantes del propio proceso y determinar los puntos de conflicto a observar y a renovar en las próximas contiendas que sean similares.

5. Los problemas de operación electoral

Una vez aceptados los acuerdos entre los aspirantes y la Presidencia Municipal, representada por la comisión, los integrantes de la comisión se dan a la tarea de ver el cronograma de la elección emitido en la convocatoria.

Los pueblos que establecieron como método la “elección abierta” instalan casillas en cada sección electoral. La designación de las autoridades de la casilla para el día de la elección tenía características tradicionales, sin embargo, las nuevas reglas provocaron inconformidad entre los pobladores.

Algunas de las acciones que sustentan esta incertidumbre política son: en primer lugar, fueron funcionarios municipales los que actuaron como presidentes en cada una de las casillas, y los representantes de las planillas registradas ante la casilla, una vez validados por esta comisión, fueron insaculados para ser denominados secretario, escrutador y vocal. La papelería electoral fue elaborada y resguardada en el Ayuntamiento para que el día de la jornada electoral fuera trasladada por el propio presidente de la casilla al lugar de la elección para ejecutar el proceso de instalación de la casilla.

Para el caso de San Martín Texmelucan, en el año 2014 se obligó que los representantes de las planillas, así como los de casilla, presentaran carta de antecedentes no penales y carta de vecindad. Esto se clasificó como un abuso de autoridad, con lo cual existía la posibilidad de inhabilitar

Tabla 1. Cronología de hechos en la elección de presidentes auxiliares

Reforma a la Ley Orgánica Municipal de Puebla	Convocatorias	Nulidad de convocatorias	Nuevas convocatorias	Proceso de elección de presidentes auxiliares	Jornada electoral	Calificación de las elecciones por parte de los cabildos de los ayuntamientos	Toma de protesta de las autoridades auxiliares
30 de diciembre de 2013	4 de abril de 2014	11 de abril de 2014	15 de abril de 2014	Del 20 al 25 de abril de 2014	27 de abril de 2014	27 de abril de 2014	30 de abril de 2014

FUENTE: elaboración propia.

a varios representantes y, por tanto, al no cumplir con las planillas, simplemente se promovía la nulidad del registro¹⁷. Los listados nominales para el caso de la elección del 2011 únicamente contenían el número de folio de la credencial de elector, lo cual le dificultaba al secretario de la casilla encontrar al votante entre los 750 o más nombres registrados por casilla.

En una elección común llevada por el Instituto Estatal Electoral, o el ahora INE, en la papelería electoral se agrega el padrón electoral impreso en cuadernillos, uno por cada casilla y por cada representante de partido político. Estos cuentan con la copia de la credencial de elector con la cual se pueden verificar los datos y la foto del votante.

Para las elecciones de 2014, los cuadernillos únicamente contenían el nombre y folio de la credencial para votar de los habilitados para este mismo proceso, lo que hizo que los votantes perdieran tiempo y se molestaran.

Se registraron lugares donde las casillas fueron cerradas hasta restablecer el orden público, como en la junta auxiliar de Metepec. En Atlixco, en las elecciones de 2011 las casillas fueron quemadas por unos simpatizantes de una de las planillas, y en la Ceiba, junta auxiliar de Xicotepetec de Juárez, se desconoció el triunfo de uno de los candidatos y la junta auxiliar se mantuvo cerrada por un año. En San Juan Huiluco de Huaquechula se mantuvo cerrada la presidencia auxiliar por tres años y medio, entre otros ejemplos.

¹⁷ Se han registrado casos en diferentes puntos del Estado donde en los que se les niega la constancia de vecindad a los integrantes de las planillas para motivar el no cumplimiento de los requisitos señalados en la convocatoria. Existen casos extremos donde el presidente municipal y el auxiliar, una vez entregados los documentos a las planillas afines, informan a la población que los han llamado de la capital por cuestiones de recursos o auditorías, por lo que las autoridades auxiliares o municipales llegarán después de los registros de planillas. Ante ello, los pueblos se han tomado las instalaciones de la Presidencia Municipal, y en esos momentos la Secretaría de Gobernación, por medio de un visitador, obliga al presidente municipal a emitir los documentos para los registros.

Estos casos fueron motivados por las inconsistencias en el desarrollo de la operación electoral interna de la casilla.

Sin embargo, a pesar de estos problemas, los participantes en una elección a presidente auxiliar llegan a niveles del 80% de participación electoral en comunidades pequeñas y acostumbradas a este proceso. El contraste se observa en las juntas auxiliares urbanas, donde el nivel de participación es del 5% del total de la población votante, como en el municipio de Puebla¹⁸.

Para el caso de la capital de Puebla, en su proceso electoral se instala una sola mesa receptora de votación en la cabecera de la junta auxiliar, donde en teoría deben ir a votar todos los electores habilitados. No se coloca una casilla en cada sección electoral, como sucede en otros municipios, por lo que el día de la jornada electoral, en torno a la presidencia auxiliar se aglomeran de 3.000 a 15.000 personas para poder emitir su sufragio, situación que los regidores del municipio no han modificado para el mejor control y desarrollo de las mismas elecciones.

Otro de los problemas que existen es que debido a que el número de boletas electorales se calcula de acuerdo con los niveles de participación de las últimas elecciones similares, en varias casillas se terminan las boletas, lo cual genera inconformidades de los mismos candidatos. Esto ha provocado que los pobladores cierren las casillas e intervenga la fuerza pública municipal y estatal.

El principal problema en cuanto a este tema es que el control de las elecciones de las juntas auxiliares es centralizado por el mismo Ayuntamiento, poniendo en desventaja a varios de los participantes. Además, la organización se presenta como un punto de conflicto que pone en riesgo la gobernabilidad de los municipios.

¹⁸ Se suspendieron las elecciones en 15 de las 17 juntas auxiliares de la capital en la elección de abril del 2014.

Aunado a lo anterior, la fiscalización de los gastos de campaña, que son aportados por los candidatos, es opaca y no brinda condiciones mínimas de equidad. Adicionalmente, los candidatos son quienes sufragan los costos de la papelería e insumos para la elección, por medio de aportaciones durante de su registro.

6. El INE y su participación en las elecciones vecinales

El motivo por el cual el INE debe participar y no únicamente coadyuvar en los trabajos específicos está contemplado en la ley:

Artículo 225 [...] el Ayuntamiento podrá celebrar convenio con el Instituto Electoral del Estado, en términos de la legislación aplicable, para que este coadyuve con la elección para elegir a las personas que formarán parte de las Juntas Auxiliares.

Los Ayuntamientos, en los reglamentos respectivos, fijarán las bases mínimas que contendrán las convocatorias para el registro de candidatos, mismas que deberán observar las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral aplicables (Ley Orgánica Municipal).

Artículo 91. El Consejero Presidente del Consejo General tendrá las atribuciones siguientes: [...]

xix. Suscribir convenios con los ayuntamientos que lo soliciten, para coadyuvar en la elección de Juntas Auxiliares [...] (Ley Estatal Electoral).

En cuanto al manejo de las elecciones, el artículo 1.º del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala:

c) la función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

En el caso del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, su artículo 1.º señala:

iv. La función estatal de organizar la elección de los integrantes del Poder Legislativo, del titular del Poder Ejecutivo y miembros de los Ayuntamientos de la entidad [...].

A lo que se debe agregar: y juntas auxiliares.

El INE es el único organismo habilitado para llevar los procesos electorales y que cuenta con los mecanismos de infraestructura, además de centralizar las actividades bajo el nuevo modelo electoral del país. Por tanto, es necesario

establecer parámetros de equidad que den certeza a la participación en la elección de presidente auxiliar.

7. Conclusiones

La participación política vecinal que se genera en torno a los candidatos para presidir las juntas auxiliares es muy diferente a las de diputado o presidente municipal, ya que, debido a esa naturaleza vecinal, la gente evalúa la vida personal del candidato, así como su planilla y equipo de trabajo desde su nacimiento hasta la etapa actual. Por tanto, esta elección política es defendida por la población, que la siente suya. Es por ello que la población siente que las autoridades electorales no la protegen, al ver las elecciones cooptadas por los ayuntamientos.

Una serie de irregularidades no permiten un desarrollo de los Gobiernos desde lo local. El voto *swicher* se eleva de acuerdo con la percepción de la población de un 40% de las elecciones regulares a un 60%, según las observaciones y análisis propios.

Ante los problemas que se presentaron por el cambio de la Ley Electoral y la Orgánica Municipal en Puebla, las carencias de las juntas auxiliares han salido a la luz pública, entre ellas la falta de presupuesto para su funcionamiento.

Una de las propuestas para mejorar la relación del Gobierno municipal con sus pueblos es la del “regidor de pueblo”, figura que podría aplicarse cuando, una vez electo el presidente auxiliar, este se integre al Ayuntamiento como regidor, teniendo voz y voto en el Cabildo, con las prerrogativas que confiere el cargo. Esto cambiaría la perspectiva de hacer Gobierno en Puebla desde lo local de los municipios¹⁹. Así, en los cabildos tendrían fuerza de gobierno real para defender los presupuestos, así como la participación en la asignación de obra de manera directa, y no por medio del director de gobernación o, en su defecto, por el funcionario que actúa como mediador entre el Gobierno Municipal y las juntas auxiliares.

En una auditoría de rendición de cuentas, en el rubro del desempeño no saldrían bien evaluados los Gobiernos Municipales debido a las trabas que se imponen a la población en la participación política en la elección de sus autoridades auxiliares, y en el caso de las reformas que fueron señaladas, violentan las garantías individuales por vulnerar los derechos políticos de los interesados. Ningún partido político local se atrevió a analizarlas para impulsar la discusión en el Congreso local mismo.

Se vulneran los derechos ciudadanos para exigir la transpa-

¹⁹ Lo cual ya se aplica en el Estado de Tlaxcala.

rencia del Gobierno, que no solo se reduce a la petición de información, sino que en la práctica se da con el ejercicio administrativo y el ejercicio de gobierno cotidiano. Lo anterior les otorga certeza a los ciudadanos para el ejercicio pleno de sus derechos y la evaluación de los órganos administrativos de los gobiernos locales en sus actividades y en la participación vecinal.

Además, los recursos económicos para esta elección por el momento no son revisados ni observados, por tanto, no son calificados. Es necesario que un organismo revise esta fiscalización debido a que algunos candidatos se exceden en sus gastos, a pesar de que el dinero de las campañas es privado. El problema jurídico del cambio de denominación de gobierno a organismo municipal descentralizado generó una serie de movimientos sociales al quitarle la facultad de operación del registro civil, lo cual desembocó en movimientos políticos y en una serie de represiones por parte de la autoridad estatal, así como de recomendaciones por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que al momento del análisis aún no han sido solventadas. Los trabajos políticos que realizó el Gobierno del Estado consistieron en una serie de acuerdos políticos para retener estas facultades otorgadas como prerrogativa temporal para calmar el descontento de estos grupos.

Mientras se apuesta en consejos locales de gobierno a la descentralización, en Puebla el Gobierno y el Poder Legislativo se enfilan a la centralidad. En este caso, se quitó un orden de gobierno por buscar un ahorro, respaldándolo en un combate a la corrupción por el manejo del registro civil.

Por tanto, hemos llegado a la conclusión de que el INE sería un buen mediador, además daría certidumbre en la elección de este organismo que es de carácter vecinal y, por tanto, la gente debe sentirlo propio sin que existan requisitos que lo hagan inalcanzable para la gente que desea representar a su pueblo.

Como se puede apreciar, las juntas auxiliares son una veta de estudio en el tema de la participación ciudadana y la gestión de su administración y gobierno desde lo local. La gestión de las autoridades estatales y municipales de acuerdo con su afiliación política incidió en las elecciones de las juntas auxiliares, trasgrediendo incluso derechos políticos de la población.

Referencias bibliográficas

- Audelo, Cruz Jorge. (2004). “¿Qué es el clientelismo?, algunas claves para comprender la política en los países en vías de la consolidación democrática”. Hermosillo México: Estudios Sociales de la Universidad de Sonora, Hermosillo México.
- Bazdrech, Miguel Parada. (2005). “El gobierno local del futuro: nuevo diseño del municipio.”, México: Red de Investigadores de Gobiernos Locales de México.
- Buford, H. Junker. (1972). *Introducción a las ciencias sociales: el trabajo de campo*, Argentina: Editorial Marymar.
- Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Constitución de Cádiz.
- Constitución del Estado de Puebla.
- Constitución General de la República.
- Convocatoria para presidentes auxiliares.
- Guerrero, Juan Pablo. (2002). *El municipio mexicano del siglo XXI*. México: CIDE.
- Guillen López, Tonatiuh (Coord.). (2005). *Gobernar con calidad para el desarrollo, experiencias de innovación en los municipios mexicanos*. México: CIDE.
- Guillen, Tonatiuh López. (Coord.). (2007). *Gobierno de proximidad*, México: CIDE, INFED, Segob, Colegio de la Frontera Norte.
- Hernández, Gabriela. (2014, abril). *Revista Proceso, 11 de Abril de 2014*, estados, por. Recuperado de Gabriela Hernández [http://portal.te.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/boletin/4/16/2014, consultado el 06 de agosto de], consultado el 6 de agosto de 2014.
- Kliksberg, Bernardo. (1998). *Seis tesis no convencionales sobre participación, instituciones y desarrollo*. Recuperado de [Online], diciembre (http://cmap.upb.edu.co/rid=1195260069828_1757975637_934/Seis_Tesis_Klisberg%20de%20la%20participaci%C3%B3n.pdf), consultado el 20 de febrero de 2013.
- Kliksberg, Bernardo. (2001). “Diez falacias sobre los problemas sociales en América Latina”. *Revista CLAD Reforma y Democracia 19*, febrero. [http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/019-febrero-2001-1/diez-falacias-sobre-los-problemas-sociales-de-america-latina], consultado el 4 de mayo del 2013.

Kliksberg, Bernardo. (2001). *El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del Estado*. México: INAP. [http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/14%20el%20nuevo%20debate%20sobre%20el%20desarrollo%20y%20el%20rol%20del%20estado.pdf], consultado el 20 de febrero del 2013.

Ley del Federalismo Hacendario del Estado de Puebla.

Ley Orgánica Municipal.

Mejía Lira, José. (1994). *Problemática y desarrollo municipal*. México: Plaza y Valdez.

Mujica de López, Mercedes; Marín, Freddy; Smith, Héliida; Lovera, María Isabel. (2008). Municipio innovador, un modelo para el desarrollo local sostenible. Venezuela, *Multiciencias, 8* (diciembre), 130-136. Venezuela: Universidad del Zulia Punto Fijo.

Nateras, Martha Elisa. (2006). El papel de la familia en la sucesión del poder en el municipio tradicional, *Espacios Públicos, 9*(18), 112-121. México: Universidad Autónoma del Estado de México.

Olmedo, Raúl. (2007). *Participación ciudadana y organización vecinal*. México: Editorial Comuna UNAM, México.

Olmedo, Raúl. (2007). *Participación ciudadana y organización vecinal*. México: Editorial Comuna UNAM, México.

Rangel, Guerrero Cristi. (2010). Municipios, consejos municipales y democracia en Venezuela., Venezuela, *Procesos Históricos, 17*, 7092. Venezuela: Universidad de los Andes.

Sánchez Montiel, Juan Carlos. (2005). Ensayo bibliográfico sobre el municipio. *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México, 29*(enero-junio), 175-186. México: Universidad Nacional Autónoma de México Distrito Federal.

Yanome Yesaki, Mauricio. (2005). La facultad jurisdiccional de los municipios en México., México *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, XXXVIII* (114), septiembre-diciembre, 1235-1273. México: Universidad Nacional Autónoma de México.





LA ADOPCIÓN DE LAS TIC CON ACTITUD CRÍTICA EN EL SECTOR DE LA EDUCACIÓN POR PARTE DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO DE BOGOTÁ D.C. UN CASO DE ÉXITO.

Jairo Augusto Ortegón Bolívar

Autor

Jairo Augusto Ortegón Bolívar

Ingeniero Electrónico Universidad Distrital Francisco José de Caldas (UD). Especialista en Administración de la Universidad Colegio Mayor del Rosario. Magíster en Teleinformática de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas (UD). Doctor en Sociedad de la Información y el Conocimiento con Énfasis en TIC, de la Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona, España. Investigador y par académico del Ministerio de Educación Nacional, Colciencias y algunas universidades públicas y privadas.

Correo electrónico: jortegonb@uoc.edu, jortegonb@yahoo.com
Dirección postal: Carrera 73 n.º 8B-13, Bogotá D. C.

Fecha de recepción: 13.01.2015
Fecha de aprobación: 14.09.2015

Resumen

Este artículo se enmarca en el ámbito de estudio de la sociedad de la información y el conocimiento, temática abordada por la Universitat Oberta de Catalunya (UOC). Presenta los resultados finales de un proceso de investigación científica y de formalización de conocimientos en el ámbito de la aplicación estratégica de las nuevas tecnologías, y en especial de Internet, como soportes del gobierno electrónico local. Pretende captar el nivel de impacto que han tenido las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en la operatividad de la administración pública de Bogotá D. C. especialmente en lo que concierne a su relación con el ciudadano involucrado en el sector de la educación del nivel básico y medio.

Palabras clave: TIC, gobierno electrónico local, e-administración, gestión pública, educación, Internet.

Abstract

This article was gestated within the field of study of the Information Society and Knowledge, subject to fundamental review of research Universitat Oberta de Catalunya (UOC), and presents the final results of a scientific research process and formalization knowledge in the field of strategic application of new technologies, particularly the Internet and electronic media Local Government. And intends to capture the level of impact they have had the Information Technology and Communication ICT in the operation of public administration of Bogotá especially as his relationship with citizens involved in the Education Sector of the basic level concerns and half of the capital city

Keywords: ICT, local e-government, e-government, public administration, education, internet.



1. Introducción

Este artículo surge luego de una revisión de la literatura sobre las teorías de gobierno electrónico¹ y en especial las relacionadas con el gobierno electrónico local² y el desconocimiento de su impacto en el quehacer de los ciudadanos bogotanos. Abarca el periodo 2005-2012 y se ejecutó en unidades educativas y administrativas pertenecientes a la Secretaría de Educación, órgano adscrito a la Alcaldía Mayor de Bogotá, ciudad capital de la República de Colombia.

Consecuentemente, esta investigación buscó captar el impacto real en la operatividad de la administración pública de la capital del uso de las TIC respecto al en la relación con el ciudadano bogotano involucrado en el sector de la educación en los niveles de educación básica primaria, básica secundaria y media (grados 1.º al 11.º).

1 Gobierno electrónico (e-gobierno): Es la adopción de las TIC por parte de las administraciones públicas. Las vías a través de las cuales se conectan e interactúan con otras organizaciones y personas son diversas, especialmente mediante sus páginas Web, pero también a través del correo electrónico y otras herramientas como el teléfono móvil, los pda, la video conferencia, las intranets privadas, las extranet, el cable, las ondas de radio frecuencia, el satélite y demás aplicaciones derivadas (Criado & Ramilo, 2001a).

2 Gobierno electrónico local: Es la utilización de las TIC por parte de los gobiernos locales para la mejora de su gestión interna, de la oferta de servicios e información, y de los sistemas de intercambio e interacción con los ciudadanos y con las organizaciones públicas y privadas. Acciones a las que cabe añadir las orientadas a sentar las bases para el desarrollo de la sociedad de la información, tanto en lo que se refiere a la promoción de infraestructuras como a la promoción de una cultura de la información acorde con la nueva realidad (Salvador, 2004, p. 6).

La relación entre la administración pública y el ciudadano es biunívoca, y fundamentalmente se circunscribe al hecho de que el ciudadano tiene unos deberes frente a dicha administración y también unos derechos cuyo disfrute ella debe garantizar. La asistencia por parte del Estado debe realizarse en una forma incluyente y eficaz que redunde en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, en su desarrollo personal y en el de su comunidad.

Este estudio permitió concluir, entre otros aspectos: que muy a pesar de la variedad de enfoques administrativos adoptados en forma continuada por los diferentes dirigentes de turno que han tenido a cargo las instituciones vinculadas a la Alcaldía Mayor de Bogotá, como la Secretaría de Educación Distrital (SED) y sus diferentes centros de educación conectados a través de la RedP³, estas instituciones han logrado irse adaptando lentamente con su propio estilo y ritmo al nuevo marco tecnológico de gestión, aun cuando no sigan en su integridad los lineamientos emitidos por la administración nacional, dada la autonomía de que gozan las alcaldías municipales y distritales en virtud de la Constitución que rige el país desde 1991. De igual forma, la profundidad con la que en algunos casos concretos han penetrado las TIC en estas instituciones demuestra un aprovechamiento notable de las herramientas teleinformáticas que han transformado la manera de gestionar estos entes administrativos y académicos.

3 Red Integrada de Participación Educativa (RedP): Se inició como un proyecto de cultura ciudadana que buscaba "que la información que es común se vuelva común", un proyecto de construcción de ciudadanía y sentido de pertenencia a partir del flujo de información para toda la ciudadanía y que tomaría como base a la escuela (SED-RedP, 2004a).

2. Metodología

El estudio busca indagar acerca del posible impacto de las TIC en la dimensión externa⁴ y en la dimensión relacional⁵ de la administración pública del Distrito Capital y su Gobierno, representado por la Alcaldía Mayor. Así mismo, aborda la relación de la Alcaldía Mayor con los ciudadanos que hacen uso del sector de la educación a través de la estructura organizativa a cargo de la Secretaría de Educación (SED).

Esta investigación se fundamentó en el estudio de casos, por lo tanto, el método de trabajo elegido fue el enfoque cualitativo. Se usaron instrumentos de recolección de información cualitativos y complementariamente cuantitativos (Yin, 1994).

El procedimiento utilizado para seleccionar los casos de estudio fue un muestreo intencional teórico. Se eligieron aquellas unidades que garantizaban una mejor comprensión del fenómeno en estudio para el caso del sector de educación básica primaria y básica secundaria de Bogotá.

El universo de esta investigación fue el sector educativo del Distrito Capital. Las unidades de análisis estudiadas fueron la Secretaría de Educación, los Supercades (7)⁶, los

4 Dimensión externa: La población objetivo de la administración pública para implementar las TIC está compuesta en primera instancia por los ciudadanos como receptores de servicios, de información y de atención pública, y por las empresas privadas y asociaciones del municipio gestionado desde la alcaldía correspondiente (Salvador, 2004).

5 Dimensión relacional: Evidencia el papel de la administración pública local como cliente o usuaria de servicios ajenos. La administración pública local hace uso de las TIC para relacionarse con otras entidades de la administración pública local u otras entidades, ya sean regionales, departamentales o internacionales, que la surtan de recursos, así como con otras organizaciones, sean públicas o privadas, que son proveedoras de las necesidades municipales. El resultado de esta interrelación y extrarelación redundan en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos (Salvador, 2004).

6 Supercade (Centros de Servicio Distrital): Son centros de servicios donde bajo un solo techo se pueden realizar más de 250 trámites (agrupados en 160 tipologías) y obtener servicios de entidades públicas, tanto del orden distrital como nacional, así como privadas. En un Supercade se pretende dignificar el ser humano dando prevalencia al respeto por las ciudadanas y ciudadanos mediante una atención con altos estándares de servicio y que resuelva de manera ágil y efectiva sus solicitudes (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000).

La adopción de las TIC con actitud crítica en el sector de la educación por parte del gobierno electrónico de Bogotá. Un caso de éxito. Jairo Augusto Ortigón Bolívar, págs 68 - 89

CADEL (17)⁷, los CADE virtuales (40)⁸, los Rapicade (35), la Red Integrada de Participación Educativa (RedP) y las escuelas del Distrito Capital (50). Así mismo, se analizaron las iniciativas del Gobierno nacional y el Gobierno distrital relacionadas con la adopción, adaptación, implantación y uso de las TIC en los ámbitos nacional y distrital.

El periodo de observación de la investigación inició en el año 2005, con un corte de recopilación de información para su correspondiente presentación, análisis y reporte final el 31 de diciembre de 2012 (Eisenhardt, 1989).

Para captar la variabilidad y la observabilidad de la dimensión externa y la dimensión relacional de la adopción de las TIC, para el trabajo de campo se manejaron varios instrumentos de observación que permitieron contrastar información, a saber: entrevistas en profundidad (Valles, 2002), la observación Web, el análisis documental, las estadísticas públicas y privadas, y una detallada revisión bibliográfica.

Complementariamente, se aplicaron encuestas por cuestionarios que fueron realizadas a estudiantes, docentes, directivos docentes, madres y padres de familia que tenían hijos en los centros educativos del Distrito Capital y directivos y otros funcionarios que laboraban en las oficinas y dependencias administrativas de la Alcaldía Mayor de Bogotá y de la Secretaría de Educación (Borge & Ferrer, 2005). Para la recolección de la información y para efectos de muestreo, se dividió a Bogotá en cinco zonas, a saber: zona centro, zona occidente, zona oriente, zona norte y la zona sur.

7 CADEL (Centros de Servicio Especializados del Nivel Central): Fueron concebidos en 1991 como un programa que facilitaría los procesos de desconcentración y descentralización de los servicios prestados por las entidades distritales, en especial las de servicios públicos domiciliarios. Actualmente existen 18 CADEL, ubicados en 13 localidades de la ciudad, que prestan sus servicios a la ciudadanía a través de tres estrategias básicas: recaudo de servicios públicos domiciliarios por medio de convenios con entidades financieras; información y orientación acerca de entidades, actividades, novedades y, en general, todo lo relacionado con el Distrito Capital; y, finalmente, la realización de trámites de las entidades distritales. Los CADEL disponen de un equipo humano cualificado y soportado en redes de teleinformática, siguiendo buenas prácticas de calidad que facilitan un servicio eficaz, amable y digno a los ciudadanos y a los hijos de esos ciudadanos (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000).

8 CADE virtuales: Son unidades móviles de consulta y en algunos casos de pago, diseñados para ser ubicados en espacios públicos de gran afluencia de personas. Por esta razón, se encuentran en cadenas de almacenes y supermercados de alta demanda ciudadana (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000).

3. Antecedentes y marco de referencia

Los estudios sobre el impacto de las TIC en la administración pública son relativamente recientes dentro de la literatura de las ciencias políticas y de la administración. Las administraciones públicas no han sido ajenas al uso de las tecnologías, de hecho, desde la década de 1960 han sido usuarias asiduas, pero de una manera limitada conceptualmente.

La informática se entendía como una actividad separada dentro de un departamento o agencia, dirigida por expertos, pero operacionalizada de una manera semejante a como se usaban las máquinas de escribir. Por ello, el uso inicial de los computadores institucionales y de los computadores personales tuvo un impacto limitado en las organizaciones en cuanto a su gestión, sobre todo teniendo en cuenta que fueron introducidos para reforzar los límites, estructuras y sistemas de poder existentes (Bellamy & Taylor, 1998).

Visto su desarrollo evolutivo, se reconoce que las TIC son herramientas con un potencial permanente para construir estructuras organizativas y apoyar los modelos de administración pública que se puedan desarrollar a través del tiempo en un país como Colombia y, por ende, en cada uno de sus entes administrativos. De ese modo, la adopción, la adaptación, la implantación y el uso de las TIC también permiten ofrecer una respuesta de calidad a los servicios que demandan localmente los ciudadanos.

En este estudio de casos, las TIC ayudan a dar respuestas oportunas y eficientes a múltiples requerimientos generados por las interrelaciones de las instituciones que componen la estructura de la administración pública en general o específicamente de una ciudad como Bogotá. Así mismo, las TIC en proyectos de gobierno electrónico (e-gobierno) se han convertido en un factor de cambio para las organizaciones privadas y públicas (Raya, & Raya, 1995). Ese factor de cambio puede reflejarse en la transformación de la concepción del grado de competencia de determinada unidad corporativa privada en su relación con la administración pública, o en la identificación sectorial de los diferentes niveles, unidades y servicios, tanto en el ámbito nacional y departamental, como en el municipal, respecto al servicio que debe prestarle la administración pública al ciudadano común a través de las distintas ramas del **Gobierno**. Del mismo modo, se pone en evidencia la necesidad de articular políticas, procedimientos, servicios integrados y transversales que respondan con coherencia a las necesidades de los ciudadanos.

Para observar un poco más el impacto de las TIC en el desempeño de la administración pública local habría que revisar los diferentes estudios que se han realizado, por ejemplo en España, sobre las relaciones entre las TIC y los

Gobiernos locales. Algunos de ellos son los trabajos de científica(o)s hispanoamericana(o)s como Ramilo (2004), sobre las administraciones locales vascas, de Criado (2001a) sobre las administraciones locales madrileñas y valencianas, o de Salvador (2004) sobre las administraciones locales catalanas, y diferentes casos chilenos (Instituto Chileno de Estudios Municipales, 2011). Estos son algunos ejemplos notables que muestran la relación cada vez más cercana entre la administración pública, sus gobernantes, los ciudadanos y el uso de las TIC (Ramilo, 2004).

Igualmente, es imprescindible tener en cuenta las percepciones de diferentes investigadores acerca de las interacciones entre la administración pública y las TIC. Estas han tenido una amplia gama de facetas, sin embargo, se destacan tres tendencias de pensamientos al respecto: dos extremos y una tendencia intermedia.

En un extremo se encuentran los modernistas optimistas⁹, que se han centrado en los aspectos benéficos de las tecnologías para la sociedad y el sector público. En el otro extremo están los modernistas pesimistas¹⁰, que han acentuado el potencial nocivo de las TIC para el sector público y la sociedad en general. Finalmente, en el medio están las diferentes propuestas mediadoras de los modernistas críticos¹¹, que han optado por una posición intermedia.

9 Modernistas optimistas: Esta tendencia plantea que las TIC provocarían, de una manera inevitable, el surgimiento de una nueva sociedad ligada a los flujos de información y a la facilidad para las comunicaciones en todos los órdenes de la vida humana (Masuda, 1984). Se presumía entonces que las TIC tenían un extraordinario potencial para cambiar la naturaleza de la realidad económica e institucional donde fuesen involucradas (Zuboff & Maxmin, 2003).

10 Modernistas pesimistas: Esta visión considera que las tecnologías tienden a ser destructivas en lo que respecta a los valores socialmente deseables, y que tienen un potencial relevante para generar graves problemas dentro de los sistemas de gobierno de las sociedades democráticas, por cuanto permiten la intromisión en los ciudadanos. Estos últimos tienen una mayor capacidad de control gracias a los desarrollos tecnológicos y derivada de la progresiva convergencia del potencial procesamiento y de la comunicación de la información dentro de la sociedad de la información (Taylor & Webster, 1996). A esta visión se añade la desconfianza del ciudadano respecto al tratamiento que tendrá su información una vez ingresa a la red de telecomunicaciones (ciberdelitos), así como los problemas de coordinación entre diferentes entidades gubernamentales. Ambos constituyen los nuevos riesgos y amenazas para las sociedades democráticas (Webster, 2007).

11 Modernistas críticos: Esta perspectiva ha abordado los retos que representó inicialmente la difusión de la informática y las redes de comunicaciones, analizando de una manera no determinista el desarrollo de los sistemas de información dentro de la actividad gubernamental y preguntándose acerca de los conflictos y problemas derivados de la difusión de las TIC dentro de las instituciones políticas. Considera que para hacer posible la **sociedad de la información** se requiere disponer de conocimiento, pero también del tiempo necesario para decidir qué hacer con la tecnología, ya que estos procesos recíprocos de aprendizaje de disciplinas y aspiraciones tienen lugar lentamente y operan a través de

Estos últimos muestran algunos resultados que se han ido detectando en determinados estudios, así como una reacción a las posiciones deterministas que caracterizaron a las propuestas extremistas inicialmente mencionadas (Criado, 2009).

Por consiguiente, dado que los planteamientos que han inspirado el gobierno electrónico (e-government) son más bien políticos que de carácter técnico, se deduce que las TIC, entre ellas las menos recientes, como la prensa, la radio, la televisión analógica, la telefonía convencional, y ahora las nuevas tecnologías como la teleinformática, la telefonía móvil, la televisión digital y otras tecnologías inalámbricas e internet, y sus demás aplicaciones, se han convertido en herramientas básicas para el cambio, y serán eficaces en la medida que exista una clara voluntad política y directiva para liderar las transformaciones necesarias en las estructuras, en los procedimientos y en la cultura organizativa de los entes administrativos de los gobiernos existentes.

Para el caso colombiano, se puede resumir que los cambios gubernamentales en los cuales se usan nuevas tecnologías se inician en el ámbito nacional con la introducción, implementación, adaptación y uso de las TIC en el año 2000, con motivo de la promulgación, por parte del Gobierno nacional, de la Agenda de Conectividad¹². Esta se formuló como una política de Estado con el propósito de promover el uso de las TIC como herramienta para el desarrollo del país.

Para el caso del Distrito Capital, la introducción, adopción y posterior implementación, adaptación y uso de las TIC como soporte de la administración pública aplicada al sector de la educación en el gobierno electrónico local de Bogotá se inicia desde 1995 con la promulgación de los *Lineamientos de Política Informática*¹³. Sus preceptos se constituyeron en la carta de navegación que seguiría la administración pública de Bogotá en los siguientes años en materia de TIC aplicadas a la educación y que fue condensada en un documento base

generaciones, transformando patrones culturales, familias, educación, medios de comunicación y organizaciones (Nora & Mine, 1978).

12 Agenda de Conectividad: Documento Conpes 3072 de febrero del año 2000, en el cual el Gobierno Nacional expresó su visión de avanzar en el proceso de integrar las TIC como elemento fundamental del Plan Nacional de Desarrollo Nacional y garantizar el acceso equitativo y el acceso universal a la información, así como el acceso y uso del conocimiento (Conpes 3072, 2000).

13 Lineamientos de Política Informática: Se constituyó como la carta de navegación de Bogotá en materia de informática, bajo el nombre "Cultura informática: educación, sujeto y comunicación". El plan "Bogotá una gran escuela" hizo parte de estos lineamientos. En primer lugar proponía garantizar una plena cobertura de las necesidades educativas para que todas las personas en edad escolar tuviesen acceso al sistema educativo. De igual forma, buscaba ofrecer una educación pertinente y de calidad a través de programas de estudio y métodos de enseñanza que resultasen de interés para los estudiantes (RedP, 2004).

denominado "Cultura informática: educación, sujeto y comunicación"¹⁴, en el cual se pone de manifiesto el impacto de las TIC en la operatividad de la administración pública de Bogotá y su relación con el ciudadano, especialmente en lo que concierne al sector de la educación.

En este sentido, la presente investigación se propone demostrar que es factible que la Administración Pública Distrital, aplicando componentes del gobierno electrónico local, contribuya al servicio ciudadano mediante la adopción, adaptación y uso de las TIC, y en especial, con el aporte de Internet (Carelli, 2001).

3.1 Problema de investigación

La ciudadanía bogotana, y en especial la que hace se beneficia, junto con sus hijos, de los servicios de educación en los niveles de educación básica y media, no es consciente de las ventajas de la adopción y el uso de las TIC que la Secretaría de Educación ha venido poniendo en práctica en el sector de la educación.

Lo anterior se evidencia en el desconocimiento que tienen los ciudadanos respecto a la forma de solicitar algunos servicios públicos en una forma cómoda y efectiva. Entre estas solicitudes están las concernientes a la reserva de cupos para sus estudiantes o su correspondiente matrícula. Incluso, los integrantes de las instituciones del sector de la educación capitalina tampoco son conscientes del gran beneficio que están recibiendo con la adopción y el uso de las TIC, en términos de eficacia, eficiencia y transparencia para facilitar su gestión.

3.1.2 Formulación del problema

En las dimensiones externa y relacional del gobierno electrónico local de Bogotá, esta investigación indagará acerca de cómo encontrar respuestas (dentro del sector que lidera la Secretaría de Educación de Bogotá) a la siguiente pregunta referida al uso de las TIC:

¿Cómo benefician las TIC el desempeño de la administración pública distrital en cuanto a la gestión del sector de la educación en Bogotá?

14 Cultura informática: educación, sujeto y comunicación: Documento que recoge una primera aproximación del ideario de la SED frente a la contribución de la Red Integrada de Participación Educativa (RedP) a las finalidades del Plan Sectorial de Educación en lo que se refiere al papel de las tecnologías en el mejoramiento de la calidad educativa. Se trata de insumos conceptuales y herramientas estratégicas que se le proponen a la ciudad para avanzar en la comprensión del importante rol de las TIC en la apuesta por una educación de calidad y una mayor cobertura en los procesos de formación. Establece lineamientos generales para la definición de la política en función de los enfoques distritales de participación, inclusión y eficiencia (SED, Cultura informática: educación, sujeto y comunicación, 1989).

3.1.3 Sistematización del problema

Es importante ver si la adopción y el uso de las TIC por parte de la administración pública distrital facilita la modernización y eficacia de la misma, y si su relación con los otros actores de la sociedad beneficia el acceso a la educación de los ciudadanos o sus congéneres, quienes hacen uso del sector. Para saberlo es importante encontrar respuestas a los siguientes interrogantes:

¿Por qué la eficiencia y la eficacia de la administración pública de Bogotá mejoran en el sector de la educación con la adopción y uso de las TIC?

¿Cómo la ciudadanía bogotana usuaria del sector de la educación se beneficia con el acceso y el uso de las TIC?

4. Resultados obtenidos

A partir de las teorías y disquisiciones sobre lo que representan las TIC, y de su impacto como herramienta coyuntural en el desempeño de un gobierno electrónico a favor del bien común, es decir, de la sociedad civil, abordaré el impacto de las TIC en el gobierno electrónico local que está al servicio del Gobierno Distrital, representado por la Alcaldía Mayor. Prestaré especial atención a la gestión del sector de la educación básica y media liderada por la Secretaría de Educación. Los resultados de la investigación darán respuestas a las preguntas asociadas al problema de investigación.

4.1 Propuestas de los lineamientos de la política informática en la Administración Distrital en el sector de la educación

Según los lineamientos de política informática constituidos como la carta de navegación de Bogotá en materia de informática, denominados *Cultura informática: educación, sujeto y comunicación*, la adopción de las TIC en la operatividad de la administración pública, y su relación con el ciudadano, especialmente en lo que concierne al sector de la educación, se remonta a una historia de 25 años atrás, durante los cuales la Administración Pública Distrital habría buscado incorporar las TIC en los procesos educativos.

De acuerdo a una entrevista en profundidad realizada con el coordinador de Informática de la Secretaría de Educación (SED) del Distrito, ingeniero Henry De la Ossa, y a documentos de dominio público, se observa que el periodo 1989-1995 se caracterizó por la necesidad de comprender cómo se conjugaban los avances en la tecnología informática con las necesidades pedagógicas y metodológicas de la educación en Bogotá.

Este periodo se inició con el ensayo y puesta en práctica del Programa de Informática Educativa (PIE)¹⁵, cuya estrategia principal se basó en la participación ilustrativa impartida por el dinamizador en informática educativa, o docente de informática, en cada una de las instituciones vinculadas a la SED. Adicionalmente, en 1991 era necesario acompañar a los directivos, docentes y demás estamentos de las instituciones (escuelas y colegios, principalmente) en su relación y familiarización con las herramientas recién dotadas, instaladas y distribuidas en el aula de informática (AI)¹⁶ en cada escuela o colegio.

Dentro del enfoque descrito se maduró el constructo de informática educativa frente a las prácticas institucionales de implementar la informática como una asignatura de sistemas que requería de estudio especial y dedicado. Se creía que los insumos logrados posteriormente servirían para apoyar las demás áreas del conocimiento; luego vino el suministro de infraestructura tecnológica removible y se dotaron las primeras escuelas y colegios, en un principio con ataris, cartuchos con el lenguaje LOGO y, posteriormente, con computadores personales distribuidos en las AI, logrando en este lapso la acumulación de experiencias y conocimientos que permitieron la siguiente fase.

El segundo periodo de la informática en la educación de Bogotá se caracterizó por la formulación y gestión del proyecto *Red Integrada de Participación Ciudadana*, que luego se transformó en la *Red Integrada de Participación Educativa (RedP)*, como un megaproyecto que permitiría suministrar recursos de tecnología, entre ellos la conectividad y la informática, a la totalidad de las escuelas y colegios distritales.

En ese momento, la RedP se inició como un proyecto de cultura ciudadana que buscaba “que la información que es común se vuelva común”, proyecto de construcción de ciudadanía y sentido de pertenencia a partir del flujo de información para

¹⁵ Programa de Informática Educativa (PIE): Herramienta estratégica para la gestión pedagógica y administrativa que se basa en las necesidades del centro educativo enmarcadas en el Proyecto Educativo Institucional (PEI) formulado por la Secretaría de Educación Distrital (SED) para sus CED a cargo, conforme a políticas del Ministerio de Educación Nacional. Este programa de desarrollo educativo fue concebido para ser realizado en tres fases principales: primera etapa (1989-1991): capacitación con amplia cobertura; segunda etapa (1992-1994): introducción de dinamizadores; tercera etapa (1995-1997): acogió los cambios legislativos en la educación y el Plan de Desarrollo Formar Ciudad (SED-PIE, 1992).

¹⁶ Aula de Informática (AI): Sala de informática con una capacidad media de veinte computadores por AI, usados por parejas de estudiantes. Inicialmente se implementaron una por escuela y posteriormente se instalaron dos en promedio por institución. Estas aulas tenían conexión a Internet y su uso estaba restringido al desarrollo de aplicativos conforme a los parámetros académicos fijados por la administración de la escuela. Los docentes de asignaturas diferentes a Informática usaban estas salas alternadamente para aplicaciones con los estudiantes (SED-RedP, 2001).

toda la ciudadanía y que tomaría como base a la escuela, por ser reconocida como una de las instituciones sociales que conservaba el prestigio que otras instituciones habían perdido.

4.1.1 Resultados obtenidos

En la tabla 1 se muestra un resumen de los logros alcanzados en materia de TIC por el sector educativo de Bogotá en la dimensión externa y en la dimensión relacional en el periodo 1995-1998.

Tabla 1. Resumen de los logros alcanzados en TIC por el sector educativo 1995-1998

Propuestas distritales TIC	Proceso	Logros dimensión externa	Logros dimensión relacional
Lineamientos de política informática en la administración pública distrital de Bogotá, 1989-1995	Construcción de postulados y experimentación	- Construcción del documento Cultura informática: sujeto y comunicación. - Aporte de infraestructura tecnológica removible: Computadores personales; ataris, cartuchos con el lenguaje LOGO. Y acumulación de experiencias y conocimientos que permitieron la siguiente fase. - Impulso del postulado directivo: “que la información que es común se vuelva común” para la construcción de ciudadanía y sentido de pertenencia.	Formulación y gestión del proyecto Red Integrada de Participación Educativa (RedP), que permitiría suministrar recursos de tecnología como: conectividad y la informática a la totalidad de las escuelas y colegios distritales.
Plan Sectorial de Educación del Distrito Capital 1995-1998	1. Dotación de informática y conectividad 2. Capacitación docente 3. Acompañamiento y soporte tecnológico 4. Coordinar el proceso de desconcentración en la educación en el Distrito Capital	- Se instalaron 1.328 computadoras en 148 (18%) escuelas. - El promedio de estudiantes por computadora fue de 41 por equipo. - Solo el 20% (41) de los salones de profesores tenía computadores instalados. - El 98% de los dinamizadores tenía computadoras en casa, los demás docentes solo el 46%. El uso de computadoras o software por dinamizador fue de 22 horas semanales.	

FUENTE: Elaboración propia a partir de los planes distritales sobre TIC.

4.2 Propuesta del Plan Sectorial de Educación 2001-2004

Como un componente del *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá 2001-2004, Bogotá para vivir todos del mismo lado*, oficializado mediante el Decreto 440 del 1.º de junio de 2001, la Secretaría de Educación del Distrito Capital diseñó el *Plan Sectorial de Educación 2001-2004*, que tiene como principal finalidad lo siguiente:

“Elevar el conocimiento y la capacidad de aprender de las personas, movilizándolo el potencial educativo y cultural de la ciudad para convertir todos los espacios y actores de la ciudad en oportunidades para el aprendizaje. Igualmente, buscaba elevar la capacidad de autoaprendizaje de los estudiantes de la educación distrital como forma efectiva de mejorar sus competencias básicas mediante la universalización y cualificación del uso pedagógico de las TIC”. (Lineamientos Generales del Plan Sectorial de Educación 2001-2004, 2010).

Para el propósito descrito, la SED dio preeminencia al uso de la infraestructura cultural, científica y tecnológica, considerada como instrumento fundamental del proceso educativo, que buscaba desarrollar la capacidad de aprendizaje permanente de los individuos, con lo cual se estimularían las metodologías pedagógicas que promoverían el autoaprendizaje y la interacción de los estudiantes para superar los modelos pedagógicos tradicionales.

4.2.1 Resultados obtenidos

En la tabla 2 se presenta un resumen de los logros alcanzados en TIC por el sector educativo de Bogotá en la dimensión externa y en la dimensión relacional en el periodo 2001-2004.

Tabla 2. Resumen de logros alcanzados en tic por el sector educativo 2001-2004

Propuestas distritales TIC	Proceso	Logros dimensión externa	Logros dimensión relacional
Plan Sectorial de Educación del Distrito Capital 2001-2004	1. Dotación de infraestructura tecnológica 2. Formación docente 3. Asesoría y seguimiento 4. Socialización 5. Investigación académica 6. Promoción de redes docentes que usen las TIC en los procesos de aprendizaje	- Se instalaron 15.000 computadores en las 657 instituciones educativas distritales para atender 700.000 estudiantes. - Promedio de un computador por cada 46 estudiantes. - 125 bibliotecas escolares lograron un computador para la consulta bibliográfica y la programación y desarrollo de la digitalización de los títulos existentes. Fueron dotadas con el software de consulta que facilitara la localización de los libros. - Se emprendió un programa para la modernización de las bibliotecas escolares sustentado con tecnología.	- Lograron contratar, alcanzar el apoyo o en otros casos diseñar y ejecutar proyectos tales como : Ludomática, ambientes virtuales de aprendizaje, incorporación de TIC en la educación, ambientes de aprendizaje y colaboración con Micro Mundos. - Capacitación estratégica en informática educativa involucrando a 316 instituciones y capacitando presencialmente a 1.002 docentes.

Fuente: Elaboración propia a partir de Planes Distritales sobre TIC.

4.3 Plan Sectorial de Educación 2004-2008

Con base en las experiencias ya surtidas, la Secretaría de Educación, siguiendo los principios de solidaridad, inclusión, equidad, autonomía, reconocimiento de la diversidad y la interculturalidad, tanto para el nivel central como para los niveles local e institucional del Distrito Capital, determinó que la inclusión de las TIC era imprescindible en su operatividad educadora y la asoció programáticamente al Plan Sectorial de Educación 2004-2008 “Bogotá: una gran escuela”.

Los principios antes enunciados serían ejecutados a través del Plan de Informática Educativa Distrital, que se proponía elevar la capacidad de aprendizaje y autoaprendizaje de los estudiantes de la educación distrital como condición para garantizar su acceso al conocimiento y como forma efectiva de mejorar su calidad de vida mediante la universalización y cualificación del uso pedagógico de las TIC. Para ello, la SED estableció unos lineamientos generales que definirían su política y, para el efecto, propuso desarrollar las siguientes acciones:

1. Pretendía trazar un panorama de posibilidades y metas en el trabajo con TIC y superar las acciones aisladas de dotación de infraestructura informática, otorgándole un sentido pedagógico ligado a la propuesta del Plan Sectorial de Educación¹⁷.

¹⁷ **Plan Sectorial de Educación 2004-2008.** Es un plan de desarrollo distrital para la educación que tiene como lema “Bogotá para vivir todos del mismo lado”. Se propuso convertir la capital en una ciudad-escuela que enfatizara la convivencia, la seguridad y el respeto por las normas; económicamente competitiva en producción de conocimientos y servicios, donde lo público es sagrado. Buscó

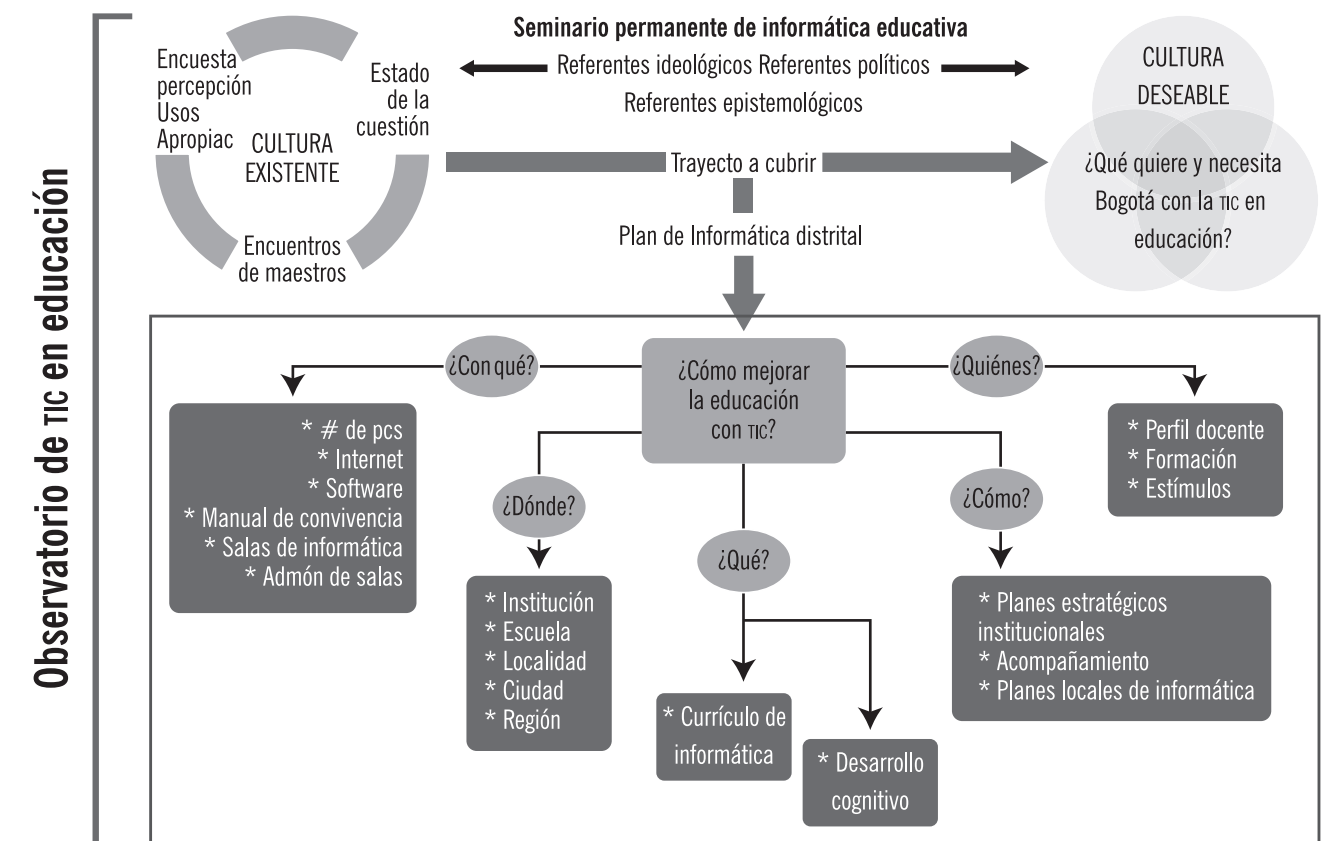
2. Visionaba la necesidad de consolidar un equipo cualificado que participase del proyecto, por ello instó a que técnicos, académicos, docentes, directivos docentes, investigadores y proveedores de tecnología informática continuaran un proceso de formación permanente y manejaran los elementos coyunturales para la construcción y ejecución de propuestas de tecnología, comunicación y educación, en el marco de la política distrital de turno, creando en forma permanente la Comisión Distrital de Sistemas¹⁸.

3. Igualmente, la SED buscaba consolidar, mediante consenso, un documento denominado *Hacia una cultura informática: educación, sujeto y comunicación*, que dejaría a consideración de la comunidad educativa distrital. En él se recogía una primera aproximación del ideario de la SED frente a la contribución de la Red Integrada de Participación Educativa (RedP) a las finalidades del Plan Sectorial de Educación 2004-2008 “Bogotá: una gran escuela”, en lo que se refería al papel de las TIC en el mejoramiento de la calidad educativa.

aportar a la construcción de una visión de ciudad compartida. El documento contiene, en primer término, el objetivo y las líneas generales de la política distrital en educación; luego, para cada etapa del proceso educativo (inicial, básica y superior), se plantearon la situación actual, los propósitos y las acciones que se emprenderían (Plan Sectorial de Educación 2004-2008, 2008).

¹⁸ **Comisión Distrital de Sistemas:** Su misión estuvo constituida por varias funciones, velar porque todas las entidades tuviesen presencia en la red, articular los esfuerzos para el desarrollo de esa presencia en beneficio de la comunidad, unificar y hacer más eficientes la prestación de los servicios teleinformáticos (Plan Sectorial de Educación 2004-2008, 2008).

Ilustración 1. Seminario permanente de informática educativa



FUENTE: Documento de política pública Cultura informática: educación, sujeto y comunicación. Bogotá, 2005.

El Gobierno distrital, a través de la Secretaria de Educación, consideraba que los cambios en la estructura del conocimiento y su proceso de construcción, así como la fuerza que estaban adquiriendo las TIC, especialmente Internet, en el sector de la educación, obligarían a pensar en alternativas inmediatas tendientes a vincular a la comunidad de docentes distritales a estas nuevas lógicas del saber. Para ello pondría en práctica políticas basadas en sus propios referentes ideológicos, políticos y epistemológicos que facilitarían acceder a la llamada SI para de esta manera, contribuir a cerrar la denominada “brecha digital” y promover la igualdad de oportunidades para el uso de estas nuevas tecnologías y aprovecharlas en la actividad educativa.

El modelo expuesto en la ilustración 1 trata de expresar el reconocimiento de las dinámicas presentes en los diversos niveles de la educación distrital frente a la adopción y el uso de las TIC, y las direcciona para tratar de responder una pregunta referencial de su política en informática: ¿cómo mejorar la educación con las TIC?

Al tiempo, reconoce que no era suficiente el conocimiento cierto y sistemático que se tenía hasta ese momento sobre dichas dinámicas, y que no servía para alimentar la construcción de una política de informática para la educación de la ciudad, pensando si esa era la cultura deseable y si era la que Bogotá requería. Al tiempo, trataba de explicar las posibles soluciones al interrogante referencial planteado a través de respuestas a las siguientes preguntas: ¿con qué recursos?; ¿con qué personas?; ¿con qué metodología?; ¿qué conocimiento se proponía ofrecer? y ¿qué posibles escenarios se deberían cubrir?

Con el propósito de dar respuestas a estas preguntas, la SED, a través del área de Informática Educativa y como un desarrollo al Plan Sectorial de Educación 2004-2008 “Bogotá: una gran escuela”, promovió debates conceptuales y académicos a través del *Seminario Permanente de Informática Educativa* (SPSIE) e impulsó discusiones en torno a nuevas perspectivas de aprovechamiento de las TIC, su papel en la educación y los nuevos desafíos de la escuela en el mundo contemporáneo. Para la definición de la problemática fueron abiertos escenarios participativos

y de investigación que servirían de fundamento para las decisiones adoptadas en materia de mejoramiento de la calidad de la educación mediante el aprovechamiento de las TIC en los procesos pedagógicos y de aprendizaje, desarrollando los siguientes cuestionamientos:

1. Se realizó un debate teórico y conceptual orientado a cuestionar la creencia generalizada respecto a la neutralidad de las TIC en general de la tecnología informática en particular. Con ello también se buscaba reevaluar las muchas veces sobrestimada importancia que representarían dichas tecnologías para la solución de los problemas educativos.

2. Se consideró que la puesta en escena de las TIC en función de la solución de los problemas educativos se asociaba con el desplazamiento de la concepción instrumental de la gestión y la implementación tecnológica que se ampara en la concepción jerárquica, gerencial, tecnocrática y productiva de la educación.

3. Se debía avanzar en una perspectiva que reconociese la recontextualización social que vincula la tecnología informática con los nuevos lenguajes y procesos de transformación cultural, las dinámicas de cambio que se observaran en el terreno de la economía política del mundo contemporáneo y el procedimiento político que precedía la incorporación de las TIC en la educación y las diversas perspectivas que en relación con los fines de la educación emergen en el momento.

4. Se concluía, por tanto, que asumir una perspectiva que reconociese y criticase los parámetros administrativistas, gerenciales y tecnocráticos que definían la educación en general y el uso instrumental de las TIC en particular era un criterio fundamental para introducir las transformaciones previstas por el Plan Sectorial de Educación.

4.3.1 Resultados obtenidos del Plan Sectorial de Educación 2004-2008, Bogotá: una gran escuela

Estos resultados fueron producto de la observación directa sobre contenidos de entrevistas, encuestas y revisión de documentos de dominio público emitidos por la Administración Pública Distrital, entre ellos:

1. Entrevista con el ingeniero Manuel Castro Rodríguez, director de la RedP de la localidad La Candelaria
2. Rendición de cuentas de la Alcaldía Mayor de Bogotá.
3. Informe de auditoría realizado por la Contraloría de Bogotá¹⁹ mediante el documento *Estudio Estructural de la Política de Educación Distrital*.

También se hicieron otros hallazgos, como el ambiente socioeconómico que favorecía u obstaculizaba la incorporación significativa en las dinámicas pedagógicas y de aprendizaje de las TIC como soporte del *e-government* de Bogotá en el sector de la educación. En las tablas 3 y 4, respectivamente, se hace un resumen de los logros alcanzados en TIC por el sector educativo de Bogotá en la dimensión externa y en la dimensión relacional en el periodo 2004-2008:

¹⁹ **Contraloría de Bogotá:** Ente de control distrital que ejerce la vigilancia de la gestión fiscal de las localidades del Distrito Capital mediante la aplicación de los procedimientos, sistemas y principios que ha establecido la ley. También ejerce la vigilancia y control fiscal a quienes tienen o llegaren a tener la facultad de contratar, ordenar gastos y pagos con cargo a los Fondos de Desarrollo Local y demás entidades que administren bienes o fondos públicos locales en los programas, subprogramas y proyectos del plan de desarrollo. Igualmente, ejecuta, de manera transversal a todos los sectores de fiscalización, las políticas orientadas a propiciar la participación ciudadana y el ejercicio del control social (Contraloría Distrital, 2008).

Dimensión externa

Tabla 3. Resumen de logros alcanzados en TIC por el sector educativo en el periodo 2004-2008

Propuestas distritales TIC	Proceso	Logros dimensión externa
Propuesta del Plan Sectorial de Educación 2004-2008	1. Dotación informática y conectividad	Cobertura del 100% de 817 centros educativos distritales (CED) con software libre y software propietario. Cada escuela contaba con su aula virtual (AV), en promedio dos (AV) por escuela. -28.000 computadores para las áreas administrativa y pedagógica de las escuelas. - 100% de CED (817) con cobertura de Internet. 480 con banda ancha. - Software educativo de contenido curricular para el 100% de las CED (817). CABRI ²⁰ , Derive ²¹ y English Discoveries Online ²² (150).
Propuesta del Plan Sectorial de Educación 2004-2008	2. Soporte y acompañamiento tecnológico	- RedP logró licencias de software para el funcionamiento del Parque Tecnológico y soporte con software libre. - Desarrollo del sitio Redacadémica ²³ como portal pedagógico de la educación distrital. 200 colegios desarrollaron su portal. - Proyectos como Usos pedagógicos de Internet ²⁴ (formación en los lenguajes de Internet, diseño gráfico, teoría del color, etc.) realizaron investigación local e hicieron manejo de un administrador de contenidos Joomla ²⁵ para diseñar, desarrollar y publicar en el portal pedagógico, Redacadémica. - Creación del portal institucional de la SED. -Aplicación del proceso de matrícula completo en línea para 1.300.000 estudiantes. - Asesoría y acompañamiento a colegios que carecían de informática. Fueron visitados una vez por semana, durante 10 semanas, 8 horas diarias con RedP Móvil ²⁶ . -Cinco (5) comunidades virtuales de las Rediel ²⁷ de Usme, Bosa, Engativá, Barrios Unidos, Rafael Uribe y Fontibón

²⁰ **CABRI:** Programa desarrollado por Ives Baulac, Franck Bellemain y Jean-Marie Laborde, del Laboratorio de Estructuras Discretas y de Didáctica del IMAG. Es un programa que ayuda a aprender cómo se hace geometría o a estudiar las propiedades geométricas de las figuras y sus múltiples componentes para luego entender la rigurosidad matemática de las demostraciones (SED-CABRI, 2007).

²¹ **Derive.** Es un programa para el cálculo matemático. Maneja variables, expresiones algebraicas, ecuaciones, funciones, vectores, matrices, trigonometría, etc. Tiene capacidades de calculadora científica y puede representar funciones gráficas en dos y tres dimensiones en varios sistemas coordenados (SED-Derive, 2008).

²² **English Discoveries Online:** Programa diseñado por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en Colombia e implementado a través de Internet. Este programa permite desarrollar competencias en la parte oral, auditiva y escrita, así como del lenguaje y la gramática mediante la interacción directa entre el alumno, la pantalla y las cuatro fuentes del conocimiento: el entorno, el trabajo en equipo, el uso de TIC y el tutor (SENA, 2007).

²³ **Portal educativo Redacadémica:** Sitio institucional virtual de la SED encargado de la socialización y divulgación de contenidos educativos. Es un espacio para gestionar los recursos y ambientes de aprendizaje, y promover el intercambio de experiencias y propuestas educativas en congruencia con la tendencia de incorporar las TIC en los procesos de enseñanza aprendizaje (SED-Redacadémica, 2008).

²⁴ **Proyecto de uso pedagógico de Internet.** Proyecto del Ministerio de Educación Nacional de Colombia que busca motivar el uso pedagógico de medios electrónicos, radio, televisión, video, cine e impresos en las prácticas pedagógicas de los maestros. Sus objetivos se orientan a mejorar el desarrollo de las competencias de los estudiantes en lo que se refiere al acceso a estos medios y, sobre todo, al fortalecimiento de las habilidades y las competencias de los maestros para el uso eficaz de estos recursos en sus prácticas pedagógicas (Ministerio de Educación Nacional, 2009).

²⁵ **Joomla.** Es un administrador de contenidos que puede trabajar en Internet o en intranets y requiere de una base de datos MySQL, así como, preferiblemente, de un servidor HTTP Apache. Ayuda a mejorar el rendimiento web, cuenta con versiones imprimibles de páginas, flash con noticias, blogs, foros, polls (encuestas), calendarios, búsqueda en el sitio web e internacionalización del lenguaje (SED-Joomla, 2010).

²⁶ **RedpMóvil:** Herramienta móvil complementaria de apoyo a las escuelas que no poseían aún un aula de informática (AI). La dotación tecnológica de RedP Móvil estaba compuesta por un vehículo automotor adecuado para el propósito con doce computadores para veinticuatro estudiantes por sesión, con conexión a Internet satelital y video beam. Los docentes y orientadores de las actividades pudieron integrar en un sólo proyecto las diferentes áreas del conocimiento y fomentar en sus estudiantes el uso pedagógico de las TIC (SED-Redacadémica, 2007).

²⁷ **Red de Informática Educativa Local (Rediel):** Hace parte de la Red Capital de Bibliotecas Públicas de Bogotá y, a su vez, es un programa de la Secretaría de Educación del Distrito que conformaba un sistema de conocimiento integrado por cuatro bibliotecas mayores, seis locales, diez de barrio y un Bibliobús, conectados entre sí y ubicados en puntos estratégicos de toda la ciudad (SED -Rediel, 2007).

Propuestas distritales TIC	Proceso	Logros dimensión externa
Propuesta del Plan Sectorial de Educación 2004-2008	3. Capacitación docente	- Creación de Programas de Formación Permanente de Docentes (FFPD), desarrollo de la modalidad de formación virtual para maestros en varios cursos técnicos y de usos pedagógicos. Beneficiados en formación virtual aproximadamente 2.500 maestros, y en formación presencial alrededor de 4.300.
		-Formación virtual de maestros en informática educativa en temáticas como: introducción a los computadores, herramientas de software de propósito general, la tecnología informática para la enseñanza de las matemáticas, lengua y literatura, idioma extranjero, ciencias sociales, ciencias naturales e innovación educativa. Beneficiados 9.393 maestros y maestras. Se han formulado 1.193 proyectos pedagógicos para beneficio de 469.650 estudiantes.
		-Formación de 5.252 maestros y dotación del software educativo Micro Mundos Pro ²⁸ como estrategia de informática educativa orientada a la educación primaria para la creación de ambientes de aprendizaje colaborativo en 124 instituciones que corresponden al 50% de localidades del Distrito. Desarrollos pedagógicos como Jugando y creando con Scratch, Aprendamos con un clic, Fútbolmath para 262.625 estudiantes.
		-Formación de 520 docentes en usos pedagógicos de Internet en 40 instituciones educativas, beneficiando a 26.000 estudiantes. Desarrollos AVA para matemáticas, ciudad educadora, biología, inglés, sociales y calculadoras graficadoras.
		Capacitación en Moodle ²⁹ , AVA ³⁰ . Total beneficiados: 3.163 docentes, 1.578 estudiantes, 503 colegios distritales, 160.000 estudiantes.
		- 300 docentes de 150 instituciones formándose en English Discoveries Online, CABRI.
		- 320 docentes en 10 nuevas Rediel conformadas en las localidades de Fontibón, Kennedy, Barrios Unidos, Suba y Candelaria, Santafé.
		- 27.000 maestros informados a través del portal Redacademica.
		- 250 docentes de 125 instituciones de educación distrital en certificación en inglés en convenio con el British Council ³¹ .
		- 480 docentes de 60 instituciones formados en Micro Mundos en el segundo semestre del 2005. Con base en esta capacitación, varias escuelas realizaron diferentes desarrollos pedagógicos como: Jugando y creando con Scratch, Aprendamos con un clic y Fútbolmath, entre otros.
4. Capacitación especial de estudiantes	1.200 estudiantes del grado 11 de colegios distritales pertenecientes a ocho localidades capacitados para las pruebas de Estado ICFES, mediante la presentación de simulacros y pruebas diagnósticas, haciendo uso de las TIC.	
5. Implantación de procesos pedagógicos	30 docentes formados en comunidades virtuales en la plataforma Moodle del portal de Redacadémica.	

FUENTE: elaboración propia a partir de planes distritales sobre TIC.

28 **Micromundos.** Ambiente de aprendizaje, basado en el lenguaje de programación Logo, en el cual se pueden construir proyectos para cualquier materia del currículo, incorporando gráficos, figuras animadas, texto, sonido y multimedia. Con esta herramienta se pueden desarrollar presentaciones, programas interactivos y proyectos de investigación, entre otros (Micro Mundos, 2008).


29 **Moodle.** Ambiente educativo virtual de distribución libre creado en el 2002 por Martin Dougiamas. Su diseño está basado en las ideas del constructivismo en pedagogía que afirman que el conocimiento se construye en la mente del estudiante en lugar de ser transmitido sin cambios a partir de libros o enseñanzas y en el aprendizaje colaborativo (SED-Moodle, 2007).

30 **Ambientes Virtuales de Aprendizaje (AVA):** Sistemas de software diseñados como herramientas pedagógicas para los docentes en la gestión de cursos virtuales para sus estudiantes, ayudándolos especialmente en la administración y desarrollo de los cursos a su cargo. El sistema puede seguir el progreso de los estudiantes, ser controlado por los profesores y los mismos estudiantes (SED-AVA, 2008).

31 **British Council:** organización internacional del Reino Unido para las oportunidades educativas (especialmente enseñanza del inglés) y las relaciones culturales (SED - British Council, 2011).

Dimensión relacional

Tabla 4. Resumen de logros alcanzados en TIC por el sector educativo en el periodo 2004-2008 en su dimensión relacional

Propuestas distritales TIC	Proceso	Logros dimensión externa 
Propuesta del Plan Sectorial de Educación 2004-2008	Dotación informática y conectividad	-Trabajo en conjunto de acceso a 250 objetos virtuales con el Ministerio de Educación Nacional.
		-47.000 personas inscritas en tres ediciones de la Ciberodisea ³² .
		-1.500 niños participantes en la carrera de observación de Ciberodisea.
		- Conectaron 665 sedes, 17 colegios en concesión, 3 bibliotecas mayores, 16 bibliotecas menores, 16 centros de servicio (CADEL) y el nivel central.
		- 52 proyectos de aprendizaje colaborativo con el Proyecto de uso pedagógico de Internet.
		- 322 maestros y 322 estudiantes capacitados en Proyecto de uso pedagógico de Internet.
		-1.205 maestros que participaron en congresos de informática. De ellos, 185 de otras partes del país.
		Proyectos colaborativos con la participación de 96 estudiantes en cada colegio.
- Ministerio de Educación Nacional y SED, con campañas como la de A que te cojo ratón, pretenden capacitar a 25.000 maestros en las jornadas Semana de alfabetización digital.		

FUENTE: Elaboración propia a partir de planes distritales sobre TIC.

4.4 Plan de Desarrollo para Bogotá 2008-2012

El Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, 2008-2012, “Bogotá positiva: para vivir mejor”, fue formalizado mediante el Acuerdo 308 del 9 de junio de 2008, promulgado por Concejo de Bogotá, y tenía como premisa el afianzamiento de la ciudad de Bogotá, en la que todas y todos los ciudadanos vivan mejor. Su pretensión era que se mejorara la calidad de vida de la población y se reconocieran, garantizaran y se restablecieran los derechos humanos y ambientales con criterios de universalidad e integralidad, de tal forma que la ciudad se convirtiera en un territorio de oportunidades que contribuyera al desarrollo de la familia, en especial de las niñas y niños en su primera infancia.

Se pretendía que Bogotá fuese una ciudad en la que todas y todos pudiesen disfrutar de los beneficios del desarrollo; una ciudad responsable con el ambiente e integrada con su territorio circundante, con la nación y con el mundo; una Bogotá positiva que contase con las finanzas sanas y una gestión pública efectiva, transparente, abierta a la participación ciudadana y con servicios cercanos a la ciudadanía.

4.4.1 Resultados obtenidos

En la percepción del investigador de este estudio, y conforme a lo que se ha podido observar, la Alcaldía Mayor había buscado dentro de su política pública educativa ofrecer gratuidad para el acceso y la permanencia de niñas, niños y jóvenes en el sistema educativo oficial, así como algunos aportes al objetivo de lograr transformaciones pedagógicas en los colegios para garantizarle a la población estudiantil el derecho a una educación que respondiese con calidad a sus intereses individuales y colectivos.

Sin embargo, hasta el momento en que pudo gobernar normalmente el señor Samuel Moreno Rojas, alcalde mayor (dado que desde el 23 de septiembre de 2011 fue privado de su libertad ciudadana por orden de la justicia colombiana por supuesta responsabilidad en corrupción administrativa en el llamado “carrusel de la contratación” de Bogotá), ajustó algunas realizaciones referentes a los objetivos propuestos, no obstante, luego esas ejecuciones parecen haberse detenido, por lo menos mediáticamente.

32 **Ciberodisea:** Programa impulsado por la SED que consiste en una carrera de observación por Internet en la cual los patrocinadores son pieza fundamental, pues es precisamente por sus sitios de Internet por donde la población educativa navega en la búsqueda de información. La carrera tiene como objetivos fundamentales los siguientes: incentivar el uso de Internet por donde la población educativa navega en la búsqueda de información, y promover la participación del sector privado y otras entidades públicas como una oportunidad para que las empresas divulguen su imagen y sensibilidad social y su compromiso con la creación de una ciudad digital (SED, vía virtual, 2010).


Sin embargo, producto de la concientización de sus órganos operativos, lograda en los planes precedentes, sobre el compromiso de hacer de las TIC un soporte para ejecutar un nuevo modelo de enseñanza puesto en marcha por la administración pública anterior, se lograron unos avances que se describirán a continuación en las tablas 3 y 4, respectivamente.

Tabla 3. Resumen de logros alcanzados en TIC en su dimensión externa por el sector educativo durante el periodo 2008-2012

Propuestas distritales TIC	Proceso	Logros dimensión externa
Plan para Bogotá D. C. 2008-2012	Dotación informática y conectividad	- Lograron que las restantes 337 escuelas o colegios tuviesen conectividad a Internet 1Mbps. Estudiantes beneficiados: aproximadamente un millón doscientos mil estudiantes (1.086.000 estudiantes de los colegios y escuelas oficiales, y adicionalmente, 183.514 matriculados en colegios en concesión o convenio).
		-Promedio de 20 estudiantes por computador. La meta era de 16 estudiantes por computador.
		-Para ese corte, las escuelas o colegios de Bogotá contaban con 24.652 computadores.
		-Se requería una dotación de 9.723 pc adicionales y se adquirieron 5.712 pc. La RedP debía contrarrestar la obsolescencia del equipamiento anterior.
		- Adquirieron 10.091 puestos de trabajo, 1.661 computadores personales, 505 computadores soluciones cinco en uno ³³ , 200 computadores soluciones portátiles, 72 Access Point, 115 impresoras, 62 tableros interactivos, 56 proyectores. 406 aulas entregadas. Beneficiados 12.160 maestros y 258.945 estudiantes. Dotación de aulas para invidentes para 300 estudiantes.

FUENTE: Elaboración propia a partir de planes distritales sobre TIC.

Tabla 4. Resumen de logros alcanzados en TIC en su dimensión relacional por el sector educativo durante el periodo 2008-2012

Propuestas distritales TIC	Proceso	Logros dimensión externa 
Plan de Desarrollo para Bogotá D. C. 2008-2012	Soporte y acompañamiento tecnológico	Red Académica ha continuado cumpliendo su función pedagógica en los procesos de formación de los estudiantes. Estos pueden acceder a servicios de: YouTube, publicar sus fotos en Picasa ³⁴ y Facebook con un sentido pedagógico.
		-Con el Programa Ondas ³⁵ se desarrollaron 100 proyectos en 33 colegios, beneficiando 10.000 estudiantes;
		- Uso del Programa Pequeños Científicos ³⁶ con 6.800 estudiantes. Se mejoraron 294 laboratorios para: ciencias, matemáticas y física, biología y química, aulas de tecnología y biotecnología.

FUENTE:Elaboración propia a partir de planes distritales sobre TIC.

Por tanto, por aspectos de cronograma y neutralidad en el análisis, para el caso de los gobiernos electrónicos distritales es necesario hacer un alto y realizar un corte a 31 de diciembre de 2012 a fin de hacer un análisis, formular unas conclusiones lo más ecuanímenes posible y detectar unas las implicaciones correspondientes.

33 **Computadores soluciones cinco en uno:** Sistemas de cómputo que traían incluidos el PC maestro con sus soportes de hardware y software correspondientes, sus estaciones de trabajo, convertidores de USB, tarjetas de video para las consolas e impresoras láser (SED, 2008).

34 **Picasa.** Aplicación instalada por el buscador Google destinada, en forma gratuita, a compartir álbumes completos de fotos. Hace el inventario de todos los archivos gráficos del computador, su clasificación y orden, e incluye, además, herramientas de edición y retoque fotográfico. Interactúa con picasweb permitiendo colocar las fotos directamente en los álbumes (SED- Picasa, 2008).

35 **Programa Ondas:** Estrategia de Colciencias para fomentar la cultura ciudadana de ciencia, tecnología e innovación en la población infantil y juvenil colombiana a través de la investigación. Ondas promueve que los niños y las niñas generen investigaciones que busquen la solución de problemas de su entorno, naturales, sociales, económicos y culturales, y desarrollen capacidades y habilidades derivadas de estas nuevas realidades (cognoscitivas, sociales, valorativas, comunicativas y propositivas), para moverse en un mundo que se reorganiza desde nuevos procesos del saber fundados en la ciencia, la tecnología y la innovación, de cara a la realidad colombiana, con responsabilidad social ecológica (Colciencias, 2001).

36 **Programa Pequeños Científicos.** Proyecto que busca propiciar la renovación de la enseñanza-aprendizaje de las matemáticas, las ciencias naturales y la tecnología, y también pretende desarrollar en los estudiantes habilidades de experimentación, de expresión y comunicación, así como valores ciudadanos mediados por la confrontación de ideas. Ha sido desarrollado por UDIE y Una empresa docente, dos grupos de investigación de la Universidad de los Andes (Universidad de los Andes, 2004)

5. Conclusiones e implicaciones

El desarrollo de esta investigación permitió recolectar suficiente información para auscultar, bajo la óptica de las ciencias políticas, de la administración y la ingeniería, el impacto de la adopción de las TIC como soporte de la operatividad del gobierno electrónico (*e-government*) local de Bogotá respecto al ciudadano involucrado en el sector de la educación, foco de interés del presente estudio.

Ese impacto causado por las TIC como soporte del gobierno electrónico de Bogotá en su relación con la ciudadanía vinculada al sector de la educación distrital (madres o padres de familia, estudiantes, directivos educativos, directores gubernamentales, docentes y otros funcionarios), ha permitido inferir y proponer unas conclusiones, así como proyectar algunas implicaciones políticas, situación que a continuación procederé a presentar con base en explicaciones que se deducen de las respuestas sobre cada una de las preguntas propuestas en referencia a los objetivos de la investigación y al problema planteado.

5.1 Conclusiones sobre cada pregunta

¿Cómo benefician las TIC el desempeño de la administración pública distrital en cuanto a la gestión del sector de la educación en Bogotá?

Una primera conclusión frente a esta pregunta es que, para el caso de la SED, actor gestor del gobierno distrital en el sector de estudio, sus logros iniciales con relación a la atención de las inquietudes y requerimientos de la ciudadanía son inmensos, valga decir que si antes los procesos que requerían realizar los actores involucrados en este sector para la atención de los requerimientos ciudadanos eran de tipo manual y con duraciones de días e incluso meses, ahora que estos funcionarios hacen uso de las TIC para atender las peticiones ciudadanas, la ejecución de esas operaciones se redujo a decenas de minutos. Entonces, su cambio ha sido radicalmente positivo, con un alto beneficio para la ciudadanía relacionada con el sector de la educación. Estos resultados demuestran la presencia activa de las dimensiones externa, interna y relacional del *e-government* del Distrito Capital.

Una segunda conclusión relacionada con la dimensión interna³⁷ de las TIC como aporte a la gestión de la Administración Pública Distrital, y a pesar de que sus resultados no son materia de este estudio, es que los funcionarios

37 **Dimensión interna:** Se refiere a la manera como las TIC afectan a los métodos de trabajo de la Administración Pública local en sus dos modalidades: la organizativa, tanto de los recursos humanos como de los materiales; y la modalidad que asume la gestión de estos recursos (Salvador M., 2004).

distritales, como ciudadanos, se han beneficiado con la adopción de las TIC por cuanto han aumentado su nivel de experticia en TIC (con el apoyo de entidades como: la RedP, el IDEP, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y otras entidades públicas y privadas), ya que recibieron nuevos equipos (computadores con acceso a Internet) y mayor capacitación en el manejo de estas herramientas teleinformáticas para mejorar su desempeño en la atención de las necesidades del ciudadano.

Igualmente, se ha apreciado una horizontalización de la pirámide laboral, al propiciar un incremento de ingenieros, tecnólogos y técnicos frente a un decremento de personal administrativo tradicional no involucrado en el uso de las herramientas teleinformáticas. También se visualizaron las dimensiones interna, externa y relacional en la previsible desagregación o distribución en red de los órganos de gestión municipal en unidades operativas (CADEL, Rapi-cades y Supercades) dotadas de sistemas teleinformáticos y ubicadas en espacios diversos dentro de Bogotá para la atención ciudadana. De esta forma se crearon extensiones reticulares de la Alcaldía Mayor y la SED. En ellas, las tareas de secretaría, tesorería e intervención del Distrito se mantienen en la sede central y se generan ámbitos de actuación descentralizada que prestan servicios de extensión y que combinan los servicios municipales con servicios de otras administraciones en el ámbito local y nacional, como apoyo al servicio para el ciudadano.

¿Cómo la ciudadanía bogotana usuaria del sector de la educación se beneficia con el acceso y el uso de las TIC?

En cuanto a los ciudadanos que se benefician directamente con el acceso y uso de las TIC en el sector de la educación del Distrito Capital, en primera instancia se puede hablar de las madres o padres de familia responsables de la educación de estudiantes, que en la inmensa mayoría de los casos son sus propios hijos. También se refiere a los estudiantes de educación básica y media en general, a los directivos educativos de las escuelas del Distrito, a los directores gubernamentales delegados por la SED, a los docentes de los centros educativos distritales (CED) y a otros funcionarios auxiliares que apoyan las labores educativas.

Una vez depurado el análisis de la información recolectada, se encontró que efectivamente los actores antes enunciados se han beneficiado con el acceso y uso de las TIC en sus dimensiones externa, interna y relacional por las siguientes razones:

En primer lugar, los directivos de los centros educativos, los docentes, los estudiantes y los funcionarios auxiliares, que son componentes de la ciudadanía bogotana, se han

beneficiado de un permanente apoyo de la SED, a su vez soportada en sus entidades adscritas (RedP, IDEP, UD y otras entidades). Ello se ha reflejado en la provisión de dotación de infraestructura física e informática (a través de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, ETB) de programas de capacitación, de acompañamiento tecnológico y de conectividad a través de Internet. El propósito de ello es que el ciudadano antes descrito pueda acceder a información para un mejor desempeño de labores de enseñanza, aprendizaje, dirección académica y, por ende, al acceso de diferentes formas de conocimiento que han podido facilitar el desarrollo de proyectos educativos e innovaciones pedagógicas. A su vez, el uso de las TIC les ha permitido proponer resultados de nuevas experiencias pedagógicas de inclusión, de ética pública, de pacto social, de autonomía, de justicia y de reencuentro con la vida.

En segundo lugar, se destaca el hecho de que las madres y padres de familia de hijos educandos logran hoy en día realizar en línea procesos como la reserva de cupos para el estudio de sus hijos y luego la matrícula completa.

Antes de la implementación de las TIC, este proceso de matrícula requería de varios días (por lo menos cuatro con sus idas, vueltas y venidas) para el desarrollo de estos trámites. A estos tiempos de espera tan extensos se agregaban una serie de incomodidades como las largas filas a que irremediablemente estaban sometidos los ciudadanos para realizar estos procesos de matrícula.

De no someterse a estas filas y demás procesos administrativos, las madres y los padres de familia quedaban expuestos al tráfico de influencias (corrupción administrativa) propiciado por los intermediarios o tramitadores, quienes a su vez les exigían sumas de dinero, ya fuera por lograr estos cupos o por guardarles un turno preferencial en las filas para la realización del trámite de matrícula de sus hijos.

Es claro entonces que los beneficios de los ciudadanos involucrados en el sector de la educación han sido grandes con la adopción y uso de las TIC en lo concerniente a trámites ante la Administración Pública Distrital en el sector de la educación. Por lo tanto, se ha logrado mejorar el nivel de calidad de vida de los padres, propiciando un ahorro económico y protegiéndolos de problemas laborales ante posibles ausencias a sus respectivos trabajos al tratar de atender personalmente el deber ciudadano de garantizar el estudio de sus congéneres, base fundamental para un mejor futuro familiar.

¿Por qué mejoran la eficiencia y la eficacia de la Administración Pública de Bogotá en el sector de la educación con la adopción y el uso de las TIC?

Al respecto se observa que la Alcaldía Mayor de Bogotá, como representante de la Administración Pública del Distrito Capital, con la adopción, adaptación, implantación y uso de las TIC ha podido ser eficiente y eficaz por cuanto ha logrado aunar y enfocar esfuerzos apalancados en las TIC, lo que ha permitido mejorar el acceso y la transparencia en los procesos (disminuyendo la corrupción administrativa). Así mismo, han aumentado la permanencia de los estudiantes y la calidad de la educación que se imparte en los centros educativos distritales (escuelas o colegios) bajo su dirección.

Al destacar el efecto positivo del uso de las TIC en este sector de estudio se hace un reconocimiento a la educación como un derecho fundamental e integral, en el cual las dimensiones de aceptabilidad, accesibilidad y adaptabilidad que componen este derecho se pueden materializar en proyectos y acciones concretas que mejorarían la calidad de la educación. Su aplicación ha beneficiado concretamente a las niñas, niños y jóvenes de la capital, quienes pueden acceder al conocimiento y, de esta forma, ha acrecentado los niveles de desarrollo humano, social, económico y cultural de los educandos capitalinos.

Para visualizar un poco más la razón por la cual las TIC son adoptadas y usadas por la Administración Pública del Distrito Capital y cómo mejoraron la eficiencia y eficacia de su gestión en el sector de la educación, es importante recordar brevemente el ambiente que se vivía en las escuelas dirigidas por la SED desde 1955, época en que nace formalmente esta entidad como órgano director de la educación en Bogotá.

El ambiente de una escuela de ese entonces se podría describir de la siguiente forma: la oficina de la dirección de la escuela estaba compuesta por el director y la secretaria, había dos escritorios, cuatro sillas, una máquina de escribir mecánica, papelería y en el mejor de los casos, un teléfono fijo.

Se puede suponer entonces cuánto se tardaría una comunicación escrita que tuviese que enviar un director a cualquiera de los actores que componían el sector de la educación, cuánto tiempo empleado en comunicaciones fallidas, cuánto papel desperdiciado, cuánta tramitología truncada y archivada en los escritorios, cuánto tiempo (mínimo veinte días) esperando una respuesta que normalmente iba y venía por el correo postal o través de los turnos de mensajería interna de la SED.

Y si se mira el ambiente interior de aquella misma época del aula escolar, se recordará que el docente estaba a cargo de unas diez filas de bancos para estudiantes, cada banco con puestos para cinco estudiantes, un pizarrón de madera pintado en negro, barras de tiza de varios colores, borrador y, desde luego, en algunas de esas aulas las paredes contenían láminas ilustrativas sobre diferentes temáticas y también mapas.

Ahora bien, volviendo a la dirección de la escuela, como se recordará, la máquina de escribir mecánica fue reemplazada por la eléctrica hacia 1970 (Mashepedia, 2010), y solo hasta 1996 se sustituyó por los PC (ordenadores y portátiles, 2010). En el año 2000 esos computadores de oficina fueron conectados a Internet y a las Web. Desde entonces, la administración de la escuela pudo disfrutar de las facilidades que brindan las TIC.

En cuanto al aula de clase, se cambiaron las hileras de bancos de madera por pupitres individuales y el pizarrón de madera se cambió por el tablero acrílico color blanco, acompañado por marcadores borrables de tinta. Hacia 1995 ese ambiente se fue transformando hacia un modelo con presencia de las TIC. En algunas escuelas ese tablero se cambió por uno electrónico y se crearon las aulas de informática (A1), que contenían todas las bondades que puede ofrecer la tecnología para ayudar al ejercicio del nuevo modelo de enseñanza-aprendizaje.

Lo que se quiere mostrar es que un ambiente educativo que permaneció inmutable por más de sesenta años, con ligeros matices, fue revolucionado por un nuevo ambiente soportado en TIC que fue asimilado y utilizado por la Administración Pública del sector de la educación de Bogotá en un periodo inferior a diez años.

Lo anterior le permitió a la Administración Pública mejorar el desempeño en su gestión para atender las demandas ciudadanas del sector: ahorro de tiempo en la respuesta, aumento de la precisión en la información suministrada, mejores niveles de calidad en la educación y una respuesta efectiva ante los requerimientos ciudadanos. También aportó beneficios económicos para la Administración Pública, el ciudadano y el estudiante involucrado en el sector, con ahorros globales en favor del ciudadano.

5.2 Implicaciones políticas

Con la observación de la literatura estudiada se pudo comprobar que la gestión de los dirigentes colombianos en procura de la adopción, adaptación, implantación y uso de las TIC en el ejercicio del *e-government*, ya sean estos presidentes, gobernadores, alcaldes distritales o alcaldes municipales, ha estado limitada en gran parte al presupuesto

económico asignado y, desde luego, al liderazgo y a la política de cada uno de estos dirigentes y a sus grupos de trabajo.

Es necesario reconocer que son muchos más los problemas de carácter primario que han afrontado estos dirigentes estatales, especialmente los gobiernos municipales y departamentales, debido a: la corrupción de varios de sus miembros dirigentes, la ineficiencia e ineficacia en el manejo de los recursos asignados, la pobreza de los ciudadanos, la carencia de servicios básicos, la niñez desamparada, las consecuencias del desplazamiento social, la aflicción humana de los drogadictos, los fenómenos del paramilitarismo, el narcotráfico, la guerrilla, las bandas de criminales de diferente origen e incluso las inclemencias del medio ambiente (fenómenos de la niña, fenómeno del niño, fallas geológicas) entre otros males que aquejan al país, lo que impide que se avance en la adopción e implantación de las TIC en los diferentes municipios.

Ahora bien, desde la óptica de las ciencias políticas, de la administración y de la ingeniería, las actividades desarrolladas por dirigentes pertenecientes a los entes gubernamentales, la respuesta dada a los esfuerzos por parte de los demás actores que integraron el sector de la educación del Distrito Capital a lo largo de los periodos estudiados, y ciertos comportamientos administrativos, obedecieron al seguimiento de determinados razonamientos de causalidad entre las TIC y la Administración Pública, como una consecuencia de la influencia de diversas visiones externas dentro de la sociedad de la información (SI). Se dio la oportunidad de hacer mención a estos planteamientos en el aparte de antecedentes de este documento, expuestos por los modernistas optimistas, los modernistas pesimistas o los modernistas críticos.

Para el caso del *e-government* de Bogotá, la principal influencia o el posible modelo de causalidad que siguieron los dirigentes respecto a las tendencias antes descritas es la de los modernistas críticos. Como derivadas de las visiones de los modernistas críticos, la *e-government* de Bogotá se inclinó por seguir la tendencia europea, ya que este movimiento centra su interés en el estudio de las interacciones entre las TIC y las burocracias públicas. Tiene una aproximación con las estructuras weberianas (Snellen & van de Donk, 1998), modelo familiar de años atrás en las diferentes entidades de la Administración Pública de América Latina y para nada extraño en las esferas nacionales y distritales de Colombia antes de que se hiciera presente la corriente de modernización del Estado, con la puesta en práctica de la nueva gestión pública (NGP) en este hemisferio (Hughes O., 2003).

Así las cosas, vistos los diferentes contenidos de las propuestas de la SED y sus resultados sobre adopción, adapta-

ción y uso de las TIC en la educación, iniciando con los “Lineamientos de política informática en la Administración Pública Distrital de Bogotá en el sector de la educación”, y continuando con los demás planes formales que se describieron, se encontró que sus actores principales (directivos administrativos de las SED, directivos de escuelas y docentes) se tomaron el suficiente tiempo de reflexión para trazar el camino que desarrollarían en su apuesta de incluir las TIC en el nuevo modelo de enseñanza-aprendizaje que se propusieron y donde quedó explícito que las TIC eran un medio fundamental para desarrollar el modelo propuesto, pero no un fin en sí mismas.

Referencias bibliográficas

Agenda de Conectividad. (14 de abril de 2002). Registro electrónico de obras. Recuperado el 5 de mayo de 2005 de: www.google.com/#q=www.agenda.gov.co&hl=es&tbo=d&ei=nV3IUOPuNIvU9QTpsYHIAw&start=10&sa=N&bav=on.2,or.r_gc.r_pw.r_qf.&bvm=bv.1355534169,d.eWU&fp=219b055c3bfef34d&bp-cl=40096503&biw=1280&bih=552

Alcaldía Mayor -Rendición de Cuentas. (2009). Rendición de cuentas. Recuperado el 12 de abril de 2010, de <http://www.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/informesdegestion/rendici%C3%B3n%20de%20cuentas%20pol%C3%ADtica%20de%20discapacidad%202008-2009.pdf>

Alcaldía Mayor, Secretaría de Hacienda. (2002). Bogotá en datos. Recuperado el 13 de junio de 2007, de <http://institutedeestudiosurbanos.info/endatos/0200/02-030-vivienda/02.03.01.htm>

Bellamy, C., & Taylor, J. (1998). *Governing in the Information Age*. Buckingham, London: Open University Press.

Bogotá cómo vamos. (2010). Recuperado el 6 de marzo de 2007, de <http://www.bogotacomovamos.org/>

Borge, R., & Ferrer, M. (2005). *Tècniques d'investigació en ciència política II*. Barcelona: Editorial uoc.

Colciencias. (2001). Programa Ondas. Recuperado el 15 de abril de 2010, de http://www.colciencias.gov.co/programa_estrategia/programa-ondas

Colegio de Las Américas. (2008). Colegio de Las Américas. Recuperado el 14 de mayo de 2010, de www.colegio.redp.edu.co/lasamericas

Contraloría Distrital. (2008). *Seguimiento a la ejecución del plan de desarrollo*. Recuperado el 15 de abril de 2010, de <http://pqr.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/informes/Estructurales/Subdir%20Evaluacion%20>

sectorial%20planes%20de%20desarrollo%20y%20políticas%20publicas/-%20Los%20primeros%20Diez%20y%20Ocho%20(18)%20meses%20de%20la%20Administracion%20Garzon.pdf

Criado, J. (2009). *Entre sueños utópicos y visiones pesimistas. Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en la modernización de las administraciones públicas*. Madrid: INAP, pp. 235-298.

Criado, J. & Ramilo, M. (2001a). E-administración: ¿un reto o una nueva moda?, *IVAP*, 21.

Criado, J. I. & Ramilo, M. C. (2001a). *E-Administración: ¿un reto o una nueva moda para las administraciones del siglo XXI? Algunos problemas y perspectivas de futuro en torno a Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en la administración pública*. Madrid: Editorial Universidad Complutense.

Educar. (2009). Educar.org. Recuperado el 5 de noviembre de 2011, de <http://www.educar.org/inventos/maquinade-escribir.asp>.

Eisenhardt, K. (1989). Building Theories from Case Study Research., *Academy of Management. Academy of Management Review*, 14(4), 532-550.

Enteremonos RedAcademica. (2008). *Informática Educativa*. Recuperado el 3 de mayo de 2009, de http://www.colombiaaprende.edu.co/html/mediateca/1607/articulos-108668_archivo.pdf

Hughes, O. (2003). *Public Management and Administration*. 3 ed. London: Palgrave.

ICFES. (2011). *ICFES Mejor Saber*. Recuperado el 15 de octubre de 2011, de <http://www.icfes.gov.co>

IDEP. (1994). Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico. Recuperado el 19 de mayo de 2006, de <http://www.idep.edu.co/>

Instituto Chileno de Estudios Municipales. (2011). *Gobierno electrónico municipal*. Universidad Autónoma de Chile.

Lineamientos Generales del Plan Sectorial de Educación 2001-2004. (2010). Educación y ciudad: política pública. Recuperado el 10 de marzo de 2007, de <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/revistaey/article/viewFile/9751/89684>

Mashpedia. (2010). *Máquina de escribir*. Recuperado el 4 de octubre de 2011, de http://es.mashpedia.com/M%C3%A1quina_de_escribir.

Masuda, Y. (1984). *La sociedad informatizada como sociedad post-industrial*. Madrid: Tecnos.

Micro Mundos. (2008). *Semana de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*. Recuperado el 18 de mayo de 2009, de http://www.semanaciencia.info/rubrique.php?id_rubrique=52

Congreso de la República de Colombia. (2001). Ley 715 de 200, promovida por el Ministerio de Educación Nacional. Recuperado el 3 de mayo de 2005, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4452>

Ministerio de. Educación Nacional. (2008). *Proyecto uso pedagógico de Internet*. Recuperado el 23 de abril de 2009, de <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-87580.html>

Nora, A., & Mine, S. (1978). L' Informatisation de la Societé. París: La Documentation Francaise. *La Documentation Francaise*, 120-125.

Ordenadores y portátiles. (2010). *Historia del ordenador*. Recuperado el 20 de octubre de 2011, de <http://www.ordenadores-y-portatiles.com/historia-del-ordenador.html>

PIC UOC. (2007). Internet Interdisciplinary Institute (IN3). Recuperado el 6 de marzo de 2008, de <http://www.uoc.edu/in3/pic/esp/>

Plan de Desarrollo Distrital de Bogotá 2008-2012. (2008). “Bogotá positiva: para vivir mejor”. Recuperado el 12 de octubre de 2010, de http://www.colombiaaprende.edu.co/html/directivos/1598/articles-203172_arachivo_pdf1.pdf

Plan Sectorial de Educación 2004-2008. (2008). *Educación de calidad para una Bogotá positiva*. Recuperado el 12 de octubre de 2010, de http://www.sedbogota.edu.co/AplicativosSED/Centro_Documentacion/anexos/publicaciones_2004_2008/plan_sectorial_2004_08.pdf

Proyecto de Informática Educativa Institucional (PIEI). (2002). Cedinca. Recuperado el 15 de mayo de 2006, de http://www.colombiaaprende.edu.co/html/mediateca/1607/articulos-75599_archivo.pdf

Ramilo, M. C. (2004). El gobierno electrónico en el ámbito local del País Vasco: del discurso tecnológico a la realidad institucional. En: *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración pública*. Vitoria: Universidad del País Vasco.

Ramilo, M. C. (2004). El gobierno electrónico en el ámbito local del País Vasco: del discurso tecnológico a la realidad institucional. *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública*. Vitoria: Universidad del País Vasco.

Raya, J. & Raya, C. (1995). *Redes Locales y TCP/IP*. Redes Locales y TCP/IP. Madrid: Ra-Ma.

RedP. (2004). SED-RedP. Recuperado el 14 de marzo de 2005, de <http://www.redp.edu.co/>

Salvador, M. (2004). Midiendo el gobierno Electrónico: un análisis de las páginas Web de las corporaciones locales desde la perspectiva del ciudadano. *IX Congreso Internacional del CLAD*. Caracas: CLAD.

Salvador, M. (2004). Midiendo el gobierno electrónico: un análisis de las páginas Web de las corporaciones locales desde la perspectiva del ciudadano. *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública*. Madrid: CLAD.

SED Cultura Informática: Educación, Sujeto y Comunicación. (1989). *Lineamientos de política informática Bogotá*. Recuperado el 12 de octubre de 2006, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/BJV/awdoc.jsp?i=1127>

SED-AVA. (2008). *Ambientes virtuales de aprendizaje*. Recuperado el 13 de noviembre de 2009, de <http://www.idep.edu.co/pdf/aula/59.pdf>

SED-CABRI. (2007). *Colegios públicos de excelencia para Bogotá*. Recuperado el 25 de octubre de 2009, de http://www.sedbogota.edu.co/AplicativosSED/Centro_Documentacion/anexos/publicaciones_2004_2008/99198-Pensamientomate_bja.pdf

SED-CADEL. (2000). *Guía y trámite de servicios*. Recuperado el 3 de marzo de 2005, de http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/frame_detalle_scv.php?h_id=23067

SED-Derive. (2008). Recuperado el 19 de marzo de 2009, de <http://www.sedbogota.edu.co/index.php/atencion-al-ciudadano.html>

SED-Docentes. (2007). Redacademica. Recuperado el 2 de julio de 2008, de <http://www.redacademica.edu.co/index.php/formacion-docente/docentes-que-aprenden-de-docentes>

SED-IDEP. (1994). Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico. Recuperado el 6 de mayo de 2005, de <http://www.idep.edu.co/desinstituto.php?cual=5>

SED-Joomla. (2010). Recuperado el 14 de noviembre de 2011, de http://sedlocal.sedbogota.edu.co/dlekenedy/index.php?option=com_poll&id=14:joomla-is-used-for

SED-Moodle. (2007). Recuperado el 4 de octubre de 2009, de <http://www.sedbogota.edu.co/index.php>

- SED-Picasa. (2008). *Premio a la investigación e innovación*. Recuperado el 13 de mayo de 2009, de <http://www.youtube.com/watch?v=1e9TvqGGTX8>
- SED-Red Académica. (1998). *Red Académica*. Recuperado el 10 de febrero de 2005, de Consultar: <http://www.redacademica.edu.co>
- SED-Redacademica. (2007). Recuperado el 28 de abril de 2009, de <http://redacademica.redp.edu.co/redpmovil/>
- SED-Rediel. (2007). [bogota.gov.co](http://www.bogota.gov.co). Recuperado el 5 de febrero de 2009, de www.bogota.gov.co/portel/libreria/
- SED-Redp. (12 de Octubre de 2004a). Redp, Red Integrada de Participación Educativa. Recuperado el 21 de octubre de 2006, de <http://www.redp.edu.co/index.php/>
- SED. (2004). Secretaría Educación del Distrito. Recuperado el 14 de marzo de 2005, de (<http://www.sedbogota.edu.co/secretaria/export/SED>)
- SED. (2008). *Equidad en la educación de Bogotá*. Recuperado el 14 de octubre de 2009, de: http://www.sedbogota.edu.co/archivos/CONTRATACION/LIC_BANCO_INTER/46/LPI-SED-BID-046-2007_SOLUCIONES_CINCO_EN_UNO_.pdf
- SED. (2012). *SED Historia institucional*. Recuperado el 15 de junio de 2012, de <http://www.cide.edu.co/doc/historiased.pdf>
- SED-British Council. (2011). Recuperado el 13 de noviembre de 2009, de <http://www.sedbogota.edu.co/index.php>
- SED-PIE. (1992). *Programa de Informática Educativa*. Recuperado el 3 de febrero de 2005, de <http://www.people.fas.harvard.edu/~laserna/PIE.eval/PIE.eval.html>
- SENA. (2007). SENA adquiere *software* para enseñar inglés a través de Internet. Ministerio de Educación Nacional. Recuperado el 4 de mayo de 2008, de <http://www.mineduacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-125609.html>
- Snellen, I., & van de Donk, W., eds. e. (1998). Snellen, I., & van de Donk W., eds. (1998). *Public Administration in an Information Age. A Handbook*. Amsterdam: IOS Press. Amsterdam: IOS Press.
- Taylor, J., & Webster, W. (1996). Universalism: Public Services and Citizenship in the Information Age. *Information Infrastructure and Policy*, 5, 217-233. Information Infrastructure and Policy.
- Universidad de los Andes. (2004). *Pequeños científicos*. Recuperado el 12 de mayo 12 de 2006, de <http://res.uniandes.edu.co/view.php/404/view.php>

- Valles, M. (2002). Entrevistas cualitativas., *Cuadernos metodológicos*, 32, 61-62. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Veeduría Distrital. (2010). *Control social*. Recuperado el 3 de julio de 2011, de <http://www.veeduriadistrital.gov.co/es/noticias.php?uid=0&todo=0&leng=e>
- Webster, W. (2007). Myths, Rhetoric and Policy in the Information Age: the Case of Closed Circuit Television. En D. Griffin, P. Trevorrow y E. Halpin (eds). *Developments in e-Government. A Critical Analysis*, eds.. Amsterdam: ios Press, 16-30.
- Yin, R. (1994). Case Study Research. – *Design and Methods, Applied Social Research Methods*, 5, 2nd ed. CA: Sage.
- Zuboff, S., & Maxmin, J. (2003). *Why Corporations are Failing Individuáis and the Next Episode of Capitalism*. London: Penguin Press.



Autores**Germán Rubio Guerrero**

Docente de tiempo completo de la Universidad del Tolima. Administrador de empresas de la Universidad del Tolima. Especialista en Gerencia de Producción de la Universidad ICESI. Especialista en Estadística de la Universidad del Tolima. Magíster en Administración de la Universidad Nacional de Colombia. Estudiante del Doctorado en Gestión de la Universidad EAN

Correo electrónico: grubio@ut.edu.co

Dirección postal: Carrera 7 n. °14-45, Condominio Residencial Miramonti, torre 2, apto 304, Ibagué, Tolima

Luis Alfredo Muñoz Velasco

Docente de tiempo completo de la Universidad Surcolombiana. Economista de la Universidad Santo Tomás. Especialista en Gestión del Desarrollo Regional de la Universidad Surcolombiana. Especialista en Administración Financiera de la Universidad EAN. Especialista en Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia. Magíster en Derecho Económico de la Universidad Externado de Colombia. Estudiante del Doctorado en Desarrollo Sostenible de la Universidad de Manizales.

Correo electrónico: luisalfredo.munoz@usco.edu.co

Dirección postal: Carrera 47 n. ° 6-41 casa 16, Condominio Campestre Paisaje de Almería, Neiva, Huila.

Fernando Adolfo Fierro Celis

Docente tiempo completo de la Universidad Surcolombiana. Administrador de Empresas de la Universidad Surcolombiana. Especialista en finanzas de la Universidad del Rosario. Especialista en Gerencia en Servicios de la Salud y Seguridad Social, de la Universidad Surcolombiana. Magíster en Administración de la Universidad de la Salle. Estudiante del Doctorado en Gestión de la Universidad EAN

Correo electrónico: fernando.fierro@usco.edu.co

Dirección postal: Calle 6 n. ° 16a-13 Neiva, Huila

Fecha de recepción: 07.06.2015

Fecha de aprobación: 13.10.2015



LAS EMPRESAS COMO FORMADORAS DE IDENTIDAD INDIVIDUAL Y GRUPAL EN LA SOCIEDAD A PARTIR DE LA FENOMENOLOGÍA

Germán Rubio Guerrero
Luis Alfredo Muñoz Velasco
Fernando Adolfo Fierro Celis

Resumen

El artículo destaca los diferentes aspectos de la sociedad (individuo y grupo) dentro de la economía desarrollada por las empresas multinacionales, creando realidades económicas que desde la fenomenología construyen nuevas culturas de compra estandarizadas que permiten perder el control interno de la racionalidad de los individuos y, a su vez, fortalecer la personalidad.

El tema se desarrolla en tres partes, la primera se refiere a cómo la fenomenología crea y unifica la cultura del individuo con los mensajes confusos que envían las multinacionales; la segunda se ocupa del mensaje que se difunde respecto al ideal de sociedad y cómo el individuo afecta de manera voluntaria el locus del control interno; y la tercera aborda el fortalecimiento de la identidad individual en el desarrollo del planteamiento del yo, el ello y el super yo.

Palabras clave: sociedad económica, límites morales, individuo, mercado, empresa.

Abstract

The article highlights the various aspects of society (individual and group) within the economy developed by multinational corporations, creating economic realities that from phenomenology build new standardized purchasing cultures, which allow internal control loss of individuals' rationality, and in turn strengthen the personality.

The development of the subject is presented in three parts, the first tackles how phenomenology creates and unifies the culture of the individual, with the confusing messages sent by the multinationals, the second concerns this dissemination of what a society should be, the individual voluntarily affects the locus of internal control, the third one is presented with the strengthening of individual identity in the development of the statement of the id, ego, and super-ego.

Keywords: Economic society, moral limits, individual market, company.



1. Introducción

El nuevo crecimiento individual dentro del mundo globalizado (Friedman, 2005), en donde el proceso de desarrollo de la globalización se conoce y se presenta de diferentes maneras de acuerdo a las posibilidades económicas (Sen, 2000) que el contexto le brinde a las personas, hace que la identificación del individuo (Bauman, 2002) sea completamente diferente a la los demás, pero estandarizada respecto a la finalidad de las empresas.

El fin es que los individuos dentro de una sociedad desarrollen una única forma de pensar, que emerja de los conductismos de las organizaciones (Robbins, 1999) y que direccionen los procesos de compra (camuflados por el bienestar). Desde esta perspectiva se pretende demostrar que el desarrollo del yo interior económico es posible a través de los bombardeos empresariales y sociales

El desarrollo se enmarca en una cultura de consumir con base en la fenomenología de la creación de la realidad, con los contextos en que interactúa el individuo dentro de un grupo social. Creada o impuesta la realidad, se fortalece el proceso del individuo a través del *locus* del control, con mensajes codificados que moldean el *locus* de control externo con presiones psicológicas de éxito que influyen directamente la *internalidad* del individuo (*locus* de control interno) para la creación de una personalidad de mercado.

Para explicar el fenómeno de desarrollo de la personalidad se esboza la propuesta del filósofo y psicólogo Jean Piaget (1896-1980), en su discurso acerca de cómo los individuos poseen tres factores que establecen la identidad para de-

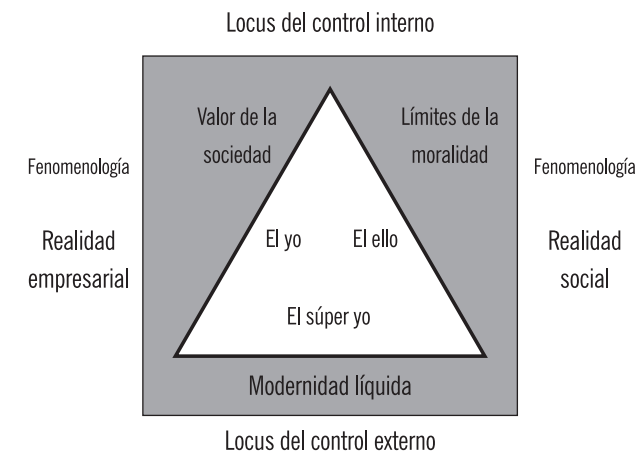
terminar sus acciones y su comportamiento en un proceso de decisión (Chapman, 1988).

Según el autor, el ser humano es una balanza que se compone de tres partes, la primera hace referencia al yo, en donde están todas las variables familiares de la socialización primaria que moldean su personalidad (Lévy-Leboyer, 1997); la segunda parte es el ello, que está influenciado por la parte externa de la familia del individuo conocida como socialización secundaria; y por último se encuentra el súper yo, que hace referencia al pensamiento del individuo dentro del análisis de su personalidad (Beilin, 1992), todo esto bajo la interiorización de los tres mundos (Popper, 1972).

Dentro de este contexto se presentan las siguientes analogías para el desarrollo de la tesis central del artículo, la primera es la creación de realidades o de una cultura del consumidor a través de la fenomenología generada por las empresas multinacionales para la compra de sus productos. La segunda analogía es el fortalecimiento de este proceso mediante la manipulación del *locus* del control externo, obligando al *locus* del control interno a buscar la felicidad mediante el éxito de la posesión de bienes de consumo. Para la tercera, cuarta y quinta analogía se utiliza lo planteado por Piaget de la siguiente manera: tercera analogía, el valor de la sociedad (Patel, 2012) entendido como el yo; cuarta analogía, los límites de la moralidad (Sandel, 2013), entendidos como el ello; y en la quinta analogía se encuentra el individuo entendido como el súper yo (Bauman, 2002).

Para mayor claridad ver la figura 1.

Figura 1. La empresa como formadora de identidad individual y grupal.



FUENTE: trabajo propio con base en Herrera (1998), Oros (2005), Patel (2012), Sandel (2013) y Bauman (2002).

2. La fenomenología como factor empresarial en la creación de cultura

Para analizar el proceso de la cultura en una sociedad y al ser humano dentro de ella es importante conocer la fenomenología. Este planteamiento señala que “Desde un enfoque filosófico, expresado en el pensamiento de Husserl, explicitar la correlación entre el hombre, su realidad y el mundo de las cosas, es decir, la estructura de la experiencia humana, es lo que se ha llamado fenomenología” (Herrera, 1998, p. 50). Dicho proceso puede ser modificado de acuerdo a los objetivos trazados por la sociedad, que en este caso son las empresas con sus propios intereses.

Al tener claros sus planes estratégicos, las empresas crean representaciones gráficas de cómo funcionan la sociedad y su cultura, lo cual conlleva a deseos homogéneos que crean comportamientos que operan como conjuntos de producciones que tienen lugar en las actividades continuas de los hombres colectivizados. Ellos tienen su existencia espiritual permanente en la unidad de la conciencia de la comunidad, y su tradición la sigue conservando (Hoyos & Vargas, 1996). De esta manera es más fácil comprender la interacción de la sociedad y el individuo en la construcción del contexto cultural enfocado hacia intereses empresariales.

Por esta razón, el conjunto de producciones que surgen de la correlación entre el hombre y la realidad crea nuevos parámetros (racionalidad) en las diferentes sociedades, lo que indica que cada organización, de acuerdo a la forma de obtener sus propios beneficios, crea diferentes culturas (realidades) que le enseñan la mejor forma de hacer explícitos sus deseos para abordar diferentes sociedades en

un solo objetivo. Lo anterior porque los individuos dentro de una sociedad están familiarizados con situaciones que generan un bien común para los demás, y aquello que está bien para los demás, lo aceptan como propio y lo replican en su comportamiento.

Al analizar el fenómeno de la creación de una cultura de compra dentro de una sociedad, el individuo y su grupo son transversales, pues crean cultura e identidad y “la cultura constituye una variable importante” de aceptación (Orrego, 2009), tanto para el desarrollo de la sociedad como para individuo. Esta respuesta de identificación hacia y desde el grupo “construye comunidades de voluntades de personas determinadas que están de acuerdo, incluso inmediatamente, como sujetos volitivos” (Husserl, 1987, p. 183). De esta forma, la influencia de una persona se ve reflejada en las demás y es más fácil permear al sujeto en todas sus expresiones.

Es importante recordar que así como el ser humano es la base de la creación de la cultura o de una nueva sociedad, cada sujeto interpreta y le da su propio significado a su existencia. Bajo este esquema, Husserl afirma: “yo, significa para cada uno de nosotros algo diferente: para cada uno Yo significa la persona completamente determinada con un nombre propio concreto, que vive sus percepciones, recuerdos, expectativas, fantasías, sentimientos, deseos, voliciones, que tiene sus estados, ejecuta sus actos, y además tiene sus disposiciones, predisposiciones innatas, capacidades y habilidades adquiridas” (Husserl, 1994, p. 48), , colocando una vez más al ser humano en toda su comprensión con limitaciones de sociedad, de acuerdo a lo maleable de la forma de percibir qué es bueno y qué es malo dentro de un contexto permisivo o aceptable.

Al moldear un punto en común de cada individuo en una sociedad de consumo se pueden unificar formas de pensar que reflejan las creencias de una sociedad. En palabras de Herrera (1998), “el ser humano es un ser cultural que experimenta el mundo social en términos de motivaciones; de acuerdo con esto, desempeña ciertos comportamientos, se ajusta a valores, y especialmente se dispone creativamente para emprender como un acto de sentido; a su vez, se siente determinado por las valoraciones positivas o negativas e influenciado por sus coterráneos”. Estos elementos son utilizados por los medios de comunicación, el *marketing* y los directores ejecutivos para despertar las compras por necesidad, consumo y aceptación¹.

1 Cuando se habla de compra de necesidad se hace referencia a las necesidades básicas; cuando se trata de las compras de consumo se hace referencia a productos suntuarios o de mejoramiento de calidad de vida; en el caso de los productos de aceptación se entienden como productos que están enmarcados dentro de un contexto, por ejemplo, una persona posee un carro, pero dentro de su ambiente social solo es aceptado de cierta clase o marca.

El tercer poder, es decir, “los medios de comunicación”, impulsan estilos de vida definidos por consumos determinados por una demanda *snob* y por moda, que caracterizan categorías sociales de los individuos y de la sociedad, recreando nuevas formas de entender y comprender el bienestar y la felicidad de la población.

Bajo los parámetros anteriores, se puede afirmar que cada sociedad crea su propio concepto de individuo y grupo, con sus propias características (en este caso de consumo), que se fortalecen en el esquema mental (Senge, 1994) de cada persona. En este sentido, Husserl (1987) afirma que “los seres humanos deben comprometerse a configurar una cultura auténticamente humana”, pero, ¿qué tan auténtica es la cultura o qué tanto se puede desarrollar una cultura si posee limitaciones propias o impuestas de un bienestar difuso, infundido por un ente que persigue sus propios objetivos monetarios?

Sin embargo, esta cultura o desarrollo de la misma, con las diferentes cortinas de humo que disminuyen la visión del individuo, desembocan en la definición de sujeto como consumidor innato, que se influncia por la comprensión de la realidad que cada individuo tenga. Bajo este concepto Herrera (1998) comenta que “es a través de nuestra experiencia que la realidad adquiere un sentido” (p. 18) y esta realidad se construye con base en la creación de necesidades por parte de las empresas, que de manera inconsciente le permiten recibir al individuo la felicidad a través de la experiencia de compra debido a sus características inherentes.

Para complementar lo expuesto respecto a la realidad de cada individuo, según Schutz (2003, p. 20), “cada sujeto comprende su realidad y su sentido común, toda vez que cada individuo integra un mundo particular, en el cual no solo hay objetos sino otros semejantes”. En este sentido, la cultura y la sociedad influyen en el concepto y la forma de ver (como se quiere ver), debido al reflejo de la persona dentro de la sociedad, lo que conlleva el uso, la creación y el fortalecimiento de estereotipos creados por las empresas, pero sostenidos por la sociedad.

Al esbozar el término de realidad, para Schutz (2003) no se puede dejar de lado la importancia que toma el sujeto dentro de esta definición: “no puedo comprender una cosa social sin reducirla a la actividad humana que la ha creado, y, más allá de ello, sin referir esta actividad humana a los motivos que la originan” (p. 23).

Es decir, el sujeto es parte vital de toda sociedad y él mismo crea su propia definición de sujeto con base en la representación gráfica de cómo funciona el mundo. Dicha

representación es impulsada por mensajes², por ejemplo, la marca de lencería Victoria Secret transmite el mensaje de ser una mujer sexy. Por tanto, si una mujer no posee esa marca de lencería, no es una mujer sexy. Otro ejemplo es Apple, de la que se ha dicho que ha creado su propia cultura de devoción hacia la marca, en la cual el poseedor del último equipo tecnológico es un vanguardista de la tecnología.

Una vez creada una nueva realidad inmersa en una cultura que identifica a todos los individuos de una sociedad, se origina el contexto o grupo. De hecho, los individuos se desarrollan a partir de contextos únicos definidos por una configuración industrial, histórica y local, así como por el patrón de inversión en recursos (Barney, 1991; Wernerfelt, 1984) que se efectúa con el tiempo (Auerswald & Branscomb, 2003).

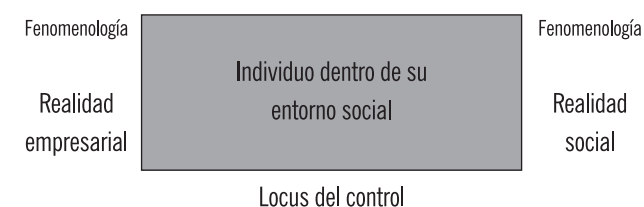
El proceso cultural en la representación de consumo permite, según Hall & Hall (1990), desarrollar el siguiente ejemplo de un producto en tres diferentes culturas: la alemana, la francesa y la americana. Para que un alemán compre un producto debe tener el conocimiento suficiente para efectuar la compra, sin embargo, si esta persona observa que un famoso lo usa, existe más probabilidad de compra. Los franceses dejan a disposición del público la compra del producto, pero su decisión está influenciada por la forma glamurosa de venta con modelos o personas diferentes. Entre tanto, los americanos son más inclinados a utilizar la figura de moda para la vender el producto. El proceso de compra es diferente en estas tres culturas, pero tienen en común una estandarización que cambia la conducta del comprador.

En la misma línea se encuentran los mensajes de la industria cinematográfica³ y musical, que, a través de los videos musicales y las letras de las canciones, crea estereotipos de comportamiento y de vestimenta para los adolescentes que persiguen ídolos de momento, imitando su manera de vestir. Esto fortalece la comunidad de consumo debido a que la persona imitada representa un estilo de vida. Los procesos de la industria mencionados primero se reflejan en las ganancias económicas y luego reciben la aprobación para salir al mercado, es decir, primero se caracteriza el producto para tener el mercado asegurado antes de su lanzamiento.

2 Los ejemplos en forma de mensajes son abstracciones de los autores y no base de realidades. Estos ejemplos se utilizan de manera ilustrativa y académica, no para juzgar acciones sociales, civiles o judiciales.

3 Para una mejor comprensión de las marcas dentro de una película, está el artículo titulado “A Study of Factors Affecting Consumer Evaluations and Memory of Products Placements in Movies” elaborado por Alain And Francis, en donde realizan un estudio de como aparecen e influncian las grandes marcas en las películas.

Figura 2. Creación de realidades mediante la fenomenología



FUENTE: trabajo propio con base en Herrera (1998).

Para resumir, cada grupo de personas o sociedades se forma en un contexto social dinámico que actúa de acuerdo a las variaciones del tiempo y de los recursos que se derivan de la sociedad, esto genera un cambio de mentalidad o formación de la personalidad del individuo dentro de su propia realidad o libertad (Sen, 2000).

Para Mucchieli (1985), la mentalidad se puede definir como “un sistema de referencia implícito de una sociedad o grupo social, homogéneo desde el punto de vista del espíritu común (que en este caso es el creado por las empresas). Este marco de referencia les permite a las personas percibir e interpretar la realidad de cierta manera y, por tanto, ver las reacciones y conductas de acuerdo con esa percepción del mundo” (p. 145), lo que implica una concientización del individuo dentro de la sociedad o simplemente seguir patrones instituidos por intereses particulares.

3. La cultura del locus del control interno

Al tener como base la persona y su comportamiento, y en aras de entender el proceso mediante el cual la realidad afecta la personalidad y genera rasgos de consumo, se puede partir del locus del control interno⁴, ya que, en palabras de Robbins (1999), la percepción que una persona tiene sobre la fuente de su destino es un locus de control interno. Es decir, la persona, de acuerdo a los mensajes codificados y a su aceptación dentro de un grupo o sociedad, desarrolla su forma de pensar y esquemas mentales (Senge, 1994) que la hacen creer que debe tener cierta posición (en productos) para obtener libertades económicas (Sen, 2000).

Bajo otro punto de vista se encuentran Ong & Hishamuddin (2008), quienes plantean que el control interno se define como la creencia que tiene una persona sobre los resultados, a través de la habilidad, el esfuerzo o las destrezas que posee, y no tanto sobre las acciones que otros llevan a cabo. A partir de este esquema se puede inferir que cada individuo

4 Aunque el locus del control interno en su posición original, se presenta en como las fuerzas internas y externas afectan las decisiones y el actuar de las personas, en este artículo se presenta como la manera de influencia para las acciones del individuo, en otras palabras, el individuo cree lo que la sociedad le dice que debe creer a través de su locus.

es dueño de sus decisiones y de su propio resultado, es decir, cada uno de manera consciente supone que construye su propio mundo, y ese mundo es el mejor para la persona, pues solo ella lo conoce. Sin embargo, sus decisiones están influenciadas por los matices que brinda el entorno. De esta manera cada individuo desarrolla su mundo de consumo creyendo que lo que hagan los demás (cultura dominante) es lo mejor para todos, lo que implica unificar las diferentes culturas mediante un solo comportamiento.

Así lo argumentan también Miller & Toulouse (1986) al decir que una persona interna cree que las consecuencias de su conducta provienen de sus propios esfuerzos, y una persona externa considera que los eventos de su vida dependen de factores que están fuera de su control, atribuibles a la casualidad o al destino.

Bajo este esquema, los factores externos son las realidades o la cultura que rodean al individuo dentro de su contexto de exigencia. Por lo tanto, se puede influenciar al individuo a través de las exigencias de éxito propias del mercado (“no eres exitoso sino haces u obtienes esto”), que crea un nuevo locus del control interno comercial. Por ejemplo, como no obtengo lo último de la tecnología, los factores externos verán mi locus como individuo perdedor, soportado en la felicidad de la posesión de bienes.

De esta manera, Oros (2005) se refiere a las creencias de control. Parte de la representación subjetiva de las propias habilidades para controlar o modificar hechos importantes en la vida (Bandura, 1999; Lazarus & Folkman, 1991; Richaud de Minzi, 1991). Estas creencias configuran la base para el comportamiento, dado que constituyen el paso previo para la planificación y ejecución de acciones orientadas a una meta (metas enviadas por las multinacionales en forma de necesidades y de obtención de éxito de poseer). Al mismo tiempo, determinan las reacciones afectivas consecuentes, causando estados emocionales de orgullo o vergüenza (Flammer, 1999), emociones que son infundadas o aceptadas por la sociedad donde interactúa la persona y que son manipuladas por códigos de marketing.

Se pueden describir dos casos de cómo se percibe el proceso del locus. En el primero una situación se concibe como contingente con la conducta del individuo, y en ese caso se habla de locus de control interno. En este caso, el individuo siente que tiene la capacidad de dominar el acontecimiento. En el segundo caso, la situación no es contingente con la conducta del sujeto, y por tanto se denomina locus de control externo, donde, sin importar los esfuerzos que el individuo haga, el resultado será consecuencia del azar o del poder de los demás (Oros, 2005).

Tabla 1. Clasificación del locus de control

Continente	Medio	Fuente	Objeto	Suceso	Momento
Externalidad	Otros poderosos	Personal ideológico	Personas instituciones	Éxito fracaso	Pasado presente
Internalidad	Afectividad esfuerzo	Personal ideológico	Personas instituciones	Éxito fracaso	Pasado presente

FUENTE: Oros (2005).

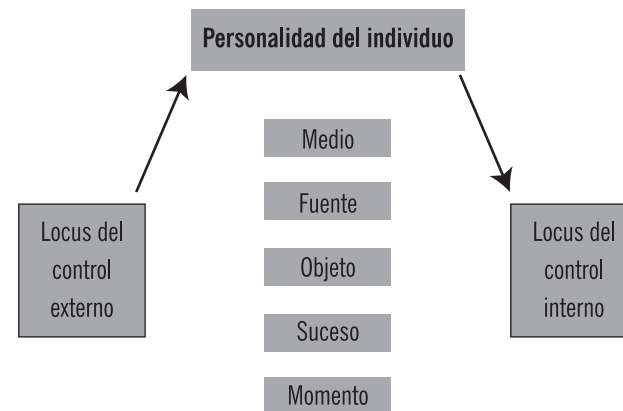
Las empresas comienzan el proceso de desinformar el *locus* del control externo para poder moldear el *locus* del control interno; este proceso es soportado por la teoría de rasgos de McClelland (1968), que plantea la exposición de la persona a tres motivaciones: la del poder, la de logro y la de filiación. Esta última es la que más se usa para bombardear a los individuos y su *locus* del control externo, de esta manera se percibe un *locus* externo que ha sido moldeado para beneficiar al mercado o para alcanzar objetivos de compra.

Este moldeamiento se puede evidenciar en los estudios mencionados por Oros (2005), que señalan que tanto la externalidad como la internalidad pueden ser divididas en dos modalidades a las que llaman control personal y control ideológico. La primera hace referencia a la cantidad de control que un individuo cree que posee mucha gente en la sociedad (esta sociedad constituye una presión para el individuo y para el logro de los objetivos de las multinacionales). La segunda se refiere a la cantidad de control que un individuo cree que posee individualmente (situación que ha sido moldeada con anterioridad).

Antes que Oros (2005), Mirels (1970), citado por Milgram & Milgram (1975), hizo una diferenciación entre el control que se ejerce sobre las personas y el dominio que se tiene sobre las instituciones sociales y políticas. Dicha clasificación resulta del todo oportuna si se tienen en cuenta los propósitos de la psicología social comunitaria, “cuyo objeto es el estudio de los factores psicosociales que permiten desarrollar, fomentar y mantener el control y el poder que los individuos pueden ejercer sobre su ambiente individual y social, para solucionar problemas que los aquejan y lograr cambios en esos ambientes y en la estructura social” (Montero, 1984, p. 390). Esto pone de manifiesto que el estudio y el análisis de la percepción de control no se restringen únicamente a variables individuales, sino que contempla además factores macrosociales, históricos y políticos, que pueden ser moldeados⁵.

⁵ Un buen ejemplo de cómo los Gobiernos y las empresas pueden moldear estos factores a través de mensajes es el documental *Zeitgeist*, que se divide en tres partes. En la tercera muestra cómo el Gobierno o grupos poderosos de Estados Unidos difumina mensajes para la guerra y el control. El segundo documental es *Inside job*, que muestra cómo los grupos económicos, incluyendo el académico, se pusieron de acuerdo para burlar la normatividad americana y hacer sus pro-

Figura 3. Creación de locus de control



FUENTE: trabajo propio con base en Oros (2005).

Para resumir, Oros (2005) clasifica el análisis del *locus* del control en cinco dimensiones (ver tabla 1): medio de control, agente de control, objeto de control, momento de control y sucesos.

Para el medio de control, el autor responde a la pregunta ¿por medio de qué o quién es ejercido el control? En el caso de la externalidad, el individuo puede sentir que el control está fuera de él y que se ejerce mediante el poder de personas específicas (otros poderosos). En el caso de la internalidad, el sujeto siente que él tiene la facultad de controlar y la ejerce mediante su relación afectiva con otros (control afectivo, busca que la sociedad acepte sus bienes) o mediante el propio esfuerzo (instrumental).

El control se puede ejercer a nivel individual (dominio personal, “yo”) o a nivel colectivo (ideológicos, “muchas gente” “constructo de sociedad empresarial”, “todos”), que se complementan con el objeto de control que responde a la pregunta ¿sobre quién se ejerce el control? En ocasiones el control se puede ejercer sobre una persona determinada (padres, hijos, maestros) o sobre instituciones.

Todas estas consideraciones se evalúan según el tipo de suceso al que están asociadas (éxitos o fracasos), configurando así la cuarta dimensión. Para finalizar, estas experiencias reglas con libre mercado (Smith, 1776). A raíz de esto se produce la crisis económica del 2008.

encias de éxito o fracaso pueden formar parte de nuestros recuerdos (pasado) o de nuestras expectativas (futuro), que forman historia y personalidad.

4. El valor de la sociedad (el yo)

El yo, como socialización primaria, se enmarca dentro del valor de la sociedad, es decir, qué valores o mensajes codificados está enviando la sociedad a la misma sociedad (conformada por individuos) en el momento de realizar transacciones económicas que están revestidas de formación social (McClelland, 1968).

Dicha explicación presenta el consenso como factor “para producir en la población mediante las nuevas técnicas de mercadeo (Kotler, 2003), la aceptación de algo inicialmente no deseado” (p. 19). Esa nueva aceptación es impuesta de manera pacífica, sin que realmente se pueda hacer un análisis crítico de lo que es bueno para la sociedad y para el individuo dentro de ella.

Esto, según Chomsky & Ramonet (2010), se presenta porque “los intereses comunes esquivan totalmente a la opinión pública, y solo una clase especializada de hombres responsables lo bastante inteligentes puede comprenderlos y resolver los problemas que de ellos se derivan” (p. 10); o sencillamente le damos el poder a las personas que se autoproclaman directores ejecutivos o CEO (Chief Executive Officer, por sus siglas en inglés) (Garten, 2001) para que tomen las decisiones por los demás o por el resto de la sociedad, lo que deja de lado el proceso democrático en una clase de personas (Acemoglu & Robinson, 2012).

Dicho proceso democrático es definido como “un sistema en el que la clase especializada está entrenada para trabajar al servicio de los amos, de los dueños de la sociedad, mientras que al resto de la población se le priva de toda forma de organización para evitar los problemas que pudiera causar” (Chomsky & Ramonet, 2010, p. 19).

Lo anterior implica que los mensajes dirigidos a las diferentes comunidades no tengan detractor alguno, sino más bien que sean aceptados e interiorizados (Nonaka & Takeuchi, 1995) para que más adelante esta misma sociedad se encargue de solicitar más mensajes codificados que le hagan más fácil su vida, sin posibilidades de negociar (Camp, 2004).

La nueva codificación hace que, según Chomsky & Ramonet (2010), la “población esté profundamente adoctrinada para que no haya reparo en que no se está dando cancha a las opiniones de la oposición” (p. 40), modificando realidades, es decir, “el cuadro del mundo que se presenta a la gente no tiene la más mínima relación con la realidad” y crea sus propios esquemas mentales (Senge, 1994), ya que

la verdad sobre cada asunto queda enterrada bajo montañas de mentiras, que hacen que las personas sean más piadosas y no pongan en duda decisión alguna por parte de los directores de la sociedad, quienes presentan un panorama de acuerdo a lo que la sociedad desea ver y lo que la necesidad del individuo desea comprar.

De esta manera se presenta un panorama de desigualdad tanto en los hilos como en la historia conductora de la sociedad misma, es decir, ¿qué sociedad se puede construir si está permeada por el deseo de una sola élite? Esta se construye bajo cimientos falsos que impactan el desarrollo de la persona y su “yo interior”, afectando, así mismo, y la construcción de valores y desequilibrando los procesos económicos.

Bajo el contexto del discernimiento del bien y el mal (entre los valores que nos muestra la sociedad como óptimos, y los valores adecuados para la sociedad escogidos por el individuo) existe una línea difusa entre los valores que aporta la sociedad y aquellos que la persona absorbe como ciertos para ella.

Bajo el lineamiento de Patel (2012), “todo puede ser etiquetado con un precio; no solo agrada muchísimo a nuestros políticos y a nuestras elites empresariales, sino que también puede llevar a la tragedia social” (p. 27). Esta situación se refleja en los límites morales del mercado y en el mensaje a los individuos compradores acerca de que todo tiene un precio, lo importante es colocárselo.

Según Patel (2012), estos nuevos precios hacen que “Vivamos atrapados en una cultura que insiste en que la forma más adecuada de ver el mundo es a través de un mercado salvaje, al declarar que mediante el ejercicio ilimitado de la oferta y la demanda podemos hacer del mundo un lugar mejor” (p. 33).

Pero a costa de qué costo moral se puede presentar ese mejoramiento de la vida humana si se ha construido bajo valores superfluos. Los valores infundidos por la sociedad según Patel (2012) hacen que:

Cada uno se vuelva producto de su propia felicidad. En sus mismos términos, obtenemos nuestra propia utilidad al combinar de manera productiva los bienes y servicios adquiridos en el mercado con nuestro propio tiempo en el hogar. En otras palabras, la felicidad es el resultado de sumar las cosas que compramos y el tiempo que empleamos en usarlas. (p. 49)

Lo anterior desemboca en la infelicidad de los individuos por la falta de recursos (Barney, 1991) económicos para la obtención de los productos, permeando valores morales que se ven reflejados en lo que se compra.

Por otro lado, los valores del “yo” se refuerzan a partir de los valores, la planeación y la gestión empresarial (Ama-ya, 2005). Ello se presenta porque todos hacen parte de una empresa y su vida transcurre en la organización. Es allí donde se adquieren valores que influyen de manera directa o indirecta en la sociedad y en los individuos. Este comportamiento empresarial, según Mintzberg & Quinn (1988), propuesto en su ápice estratégico, se identifica con lo argumentado por Patel (2012) cuando expone:

Rompen la ley⁶ siempre que sea posible, disimulan y ocultan sus acciones, sacrifican el bienestar a largo plazo por la ganancia inmediata, son agresivas y contenciosas, hacen caso omiso de las normas de salud y de seguridad, huyen del pago a sus proveedores y empleados, y nunca jamás sienten una grano de culpa (p. 60), presentando estas actuaciones como daños colaterales ante la sociedad. (Bauman, 2012)

Esta situación es irradiada de la misma manera a los trabajadores que influyen dentro de la primera célula social, es decir, se adquieren valores en la empresa y se transmiten a la familia para la construcción del propio “yo” interior y el “yo” interior de los integrantes de la familia.

Las estructuras empresariales (Chandler, 1962) nuevas hacen que los mercados estén dirigidos solo por la obtención de ganancia, percibida a través de los indicadores financieros (Ortiz, 2011), situación que distorsiona el fin del mercado y deja a las empresas (Patel, 2012) libres de “decidir qué producir y a qué precio vender, actuando como seres fríos y calculadores, motivados nada más que por su propio beneficio, en un mundo donde los factores productivos pueden comprarse y venderse de manera libre en el mercado” (p. 61).

Esto permite moldear los valores de acuerdo a las tendencias del mercado, dejándolos al libre albedrío, sin anclaje moral social, solo con un anclaje moral empresarial acorde a su planeación (Fernández, 2006).

Este escenario permite que los valores morales evolucionen según el poder relativo de los actores sociales que emergen en las diferentes comunidades, dependiendo de su situación geográfica, lo que desemboca en que cada sociedad tenga su propio conjunto de normas y costumbres (Yunis, 2009) que son longevas y hereditarias, de acuerdo a las relaciones de poder de aquellos que controlan los recursos al asignar valores y cambiar la pirámide de las necesidades (Maslow, 1954). Luego lo importante del desarrollo es que el “yo” se permea y evoluciona de manera amorfa de acuerdo a los mensajes sociales, la semiótica empresarial y la educación (Schvars-

6 Para ampliar la definición de la empresa desde un punto de vista psicópata se recomienda el libro de Bakan (2006).

Figura 4. La creación del “Yo”



FUENTE: trabajo propio con base en Patel (2012), Sandel (2013) y Bauman (2002).

tein, 1992). Dichos mensajes se emiten desde una forma de ver el mundo, creando fenomenología empresarial mas no social (Husserl, 1987), situación que se puede dar sin ponerle precio a los productos, de lo contrario, la sociedad se enfrentaría a diferentes desarrollos del “yo” que se verán influenciados por valores de moda, es decir, se toman las decisiones de acuerdo al valor que esté de moda o que sea impuesto por la sociedad.

5. Los límites de la moralidad (el ello)

Para establecer el “ello”, los principales proveedores de materia prima para la edificación de la personalidad económica son los mercados y su competitividad (Porter, 1991). Según Sandel (2013), “a lo largo de las últimas tres décadas, los mercados y los mercados de valores, han llegado a gobernar nuestras vidas como nunca antes lo habían hecho” (p. 13), transformando, en criterio de Sandel (2013), “la lógica del comprar y vender no solo a los bienes materiales, sino que gobierna cada vez más otros aspectos de la vida” (p. 14) que fortalecen la personalidad del individuo como comprador, al crear una nueva fenomenología de la interacción entre el individuo y el mercado (Herrera, 1998) soportada en valores empresariales.

A su vez, la falta de moral en el corazón del triunfalismo del mercado se debe a la codicia que incita a asumir riesgos de manera irresponsable (Sandel, 2013) y “hacen que la intromisión de los mercados y del pensamiento orientado a los mercados, en aspectos de la vida tradicionalmente regidos por las normas no mercantiles es uno de los hechos más significativos de nuestro tiempo” (p. 15). Lo anterior se presenta por la innovación disruptiva (Schumpeter, 1939) y por la ansiedad de los compradores de obtener el último artículo del mercado a cualquier costo.

Este nuevo despertar hace que el “ello” pretenda “Una tendencia corrosiva natural de los mercados (Stiglitz, 2010a), al poner un precio a las cosas buenas de la vida para corromperlas. Porque los mercados no solo distribuyen bienes, sino que también expresan y promueven ciertas actitudes respecto a las cosas que se intercambian” (Sandel, 2013, p. 17).

Desde esta perspectiva, se imponen nuevos valores y métodos de poner precio a las cosas que se desean. Esta nueva imposición de precios permea de manera rápida la forma de valorar los productos y las necesidades, brindando nuevos marcos tanto en la personalidad como en la toma de decisiones en el momento de efectuar valoraciones sesgadas desde y hacia el mercado (Tversky & Kahneman, 1974).

El imponerse se evidencia en la transición de una economía de mercado eficaz para organizar la actividad productiva (Taylor, 1971) hacia una economía de sociedad, que se refiere, según Sandel (2013), a “una manera de vivir en la que los valores mercantiles penetran en cada aspecto de las actividades humanas. Es un lugar en donde las relaciones humanas están hechas a imagen del mercado” (p. 18). Lo que corrobora las tesis que soportan este artículo, especialmente porque los límites del mercado ayudan a la definición de una personalidad económica (“el ello”), transformando la inteligencia emocional (Goleman, 1996).

Dicho aspecto crea y camufla una nueva versión de ética y corrupción. En términos de Sandel (2013), “Se asocia la corrupción al dinero obtenido de forma ilícita. Pero el concepto de corrupción abarca mucho más que los sobornos y los pagos ilícitos. Corromper un bien o una práctica social significa degradarlos, darles un valor inferior al que le corresponde” (p. 42).

La corrupción, de manera inconsciente, acepta de forma exacta algo inexacto que profundiza nuestro ser y la forma de ver las realidades, cambiando las normas sin que esté claro qué principio debe prevalecer.

Bajo estos principios, no se muestra de manera clara, según Sandel (2013), “bajo qué condiciones las relaciones comerciales reflejan libertad de elección y bajo qué condiciones ejercen algún tipo de coacción” (p. 51). Esto se debe a que la sociedad absorbe las relaciones comerciales como propias y determinantes para toda una clase de personas, las cuales no perciben el valor social real de las relaciones formadas a partir de la acción voluntaria que se pretende formar e implementar. Para el proceso es importante comprender que las “relaciones mercantiles son apropiadas en ciertos dominios y se ha de entender qué normas deben regir el proceder”

(Sandel, 2013, p. 53), porque lo que comienza siendo un mecanismo de mercado se convierte en una norma de mercado. La preocupación obvia es que el pago a los individuos puede acostumbrarlos a ver en el mercado una manera de hacer dinero, minando así, o desplazando o corrompiendo, el amor o el valor mercantil de la sociedad, con lo cual se fortalece la relación mercantilista entre el comprador y el mercado (p. 66).

Las relaciones humanas (McGregor, 1960) son en última instancia (Sandel, 2013) relaciones mercantiles que dejan su impronta en las normas sociales. Simplemente, los mercados reflejan y fomentan ciertas formas, consideradas normales, de valorar los bienes que se intercambian, inclusive los morales, desplazando normas no mercantiles. “Conforme los mercados y el pensamiento orientado al mercado van invadiendo esferas de la vida tradicionalmente regidas por normas no mercantiles [...] los mercados no puede dilucidarse a partir de cuestiones controvertidas sobre la manera justa de valorar los bienes que se intercambian” (pp. 82-86).

Es decir, se constituye un grupo de personas que interactúan (Mayo, 1949) unas con otras cuando hacen sus vidas, sin embargo, hay que tener en cuenta la interacción humana en general y los principios de acuerdo con los cuales los individuos toman decisiones que enmarcan su proceso de compra que, según Sandel (2013), hace la:

Distinción entre teoría económica y ética, entre razonamiento mercantil y razonamiento moral, la moralidad representa el modo como nos gustaría que el mundo se comportara, y la ciencia económica representa el modo como realmente se comporta, la economía es una ciencia que no hace valoraciones, que es independiente de toda filosofía moral y política de la sociedad en general. Lo cual siempre ha sido cuestionable. (p. 93)

Al mismo tiempo tienen que prever (Sandel, 2013) “Si poner precio a una actividad desplazará las normas no mercantiles. Y para prever esto tienen que investigar los supuestos morales que configuran una práctica dada y determinar si la mercantilización de esa práctica (aplicándole un incentivo o una medida disuasoria de orden económico) desplazará esos supuestos” (p. 95).

Apoyados en Sandel (2013), “la psicología moral (que normas existen y cómo los mercados pueden afectarlas) y en la filosofía moral (cuándo los mercados erosionan las normas no mercantiles) [...] el razonamiento mercantil introduce de contrabando ciertos juicios morales a esa pretensión de ser neutral en cuestión de valores” (pp. 95, 97) que son la base fundamental para el proceso del crecimiento del

individuo y sus posibles efectos ante la sociedad y la globalización (Stiglitz, 2010b).

La nueva forma de mercado con sus *intraemprendedores* (Garzón, 2005) hace que se analice la posibilidad de que “los mercados no son meros mecanismos de intercambio; encarnan ciertos valores, y a veces, los valores del mercado desplazan normas no mercantiles que merecen ser preservadas” (Sandel, 2013), con el fin de que exista eficiencia en el intercambio mercantil y que las dos partes salgan beneficiadas sin perjudicar a otros, al suponer que las relaciones mercantiles y las actitudes que fomentan no disminuyen el valor de los bienes que se intercambian.

Sin embargo, esto se ve de manera parcial, debido a que “conforme los mercados se extienden a esferas de la vida tradicionalmente regidas por normas no mercantiles, la idea de que los mercados no tocan o contaminan los bienes que en ellos se intercambian se tornan cada vez menos plausibles”, al no percibir los cambios inducidos en el mercado para beneficio de las grandes corporaciones (pp. 116-118).

Se puede afirmar que en ocasiones los valores morales del mercado hacen que en todos los aspectos se pueda perpetuar un cierto comportamiento (Spencer & Spencer, 1993) que se reproduce dentro de la sociedad, impidiendo el fortalecimiento del “ello” dentro de la socialización secundaria influenciada por los límites morales del mercado, al fortalecer las competencias laborales (Mertens, 1997).

La nueva socialización secundaria puede destruir más cuando el factor económico ingresa en la institucionalidad del individuo (Sandel, 2013). “La introducción del dinero en dominios no mercantiles puede cambiar las actitudes de las personas y desplazar compromisos morales y cívicos” (p. 122). Al “considerar las normas morales y cívicas simplemente como formas rentables de motivar a las personas [...] pueden cambiar las actitudes de las personas y desplazar valores no mercantiles” (Lucia & Lepsinger, 1999, pp. 122-123) al modificar nuevamente el fortalecimiento del desarrollo de la personalidad económica.

Al presentarse la malformación del mercado regida por los valores de la élite y fortalecida por los valores del mercado a través del intercambio comercial y la creación de nuevos mercados (Chan & Mauborgne, 2005), se ve claramente como dichos factores alteran el carácter de los bienes que tocan. Es importante preguntar, según Sandel (2013), “cuál es, y cuál no es el sitio de los mercados. Y no se puede responder a esta pregunta sin reflexionar sobre el significado y la finalidad de los bienes y sobre los valores que deberán gobernarlos” (p. 206).

Sandel (2013) afirma que para este fin la “única esperanza de mantener a los mercados en su sitio es reflexionar de forma abierta y publica sobre el significado de los bienes y las prácticas sociales que se valoran” (p. 207) y orientar los esfuerzos por el tipo de sociedad que se desea construir. No es fácil enseñar a las personas “a ser ciudadanos capaces de pensar de forma crítica acerca del mundo que los rodea, cuando buena parte de la infancia la ocupa la capacitación básica para vivir en una sociedad de consumidores” (p. 205).

Sin embargo, los valores que se permean generan esperanza:

El altruismo, la generosidad, la solidaridad y el civismo no son mercancías que disminuyen con el uso. Son como músculos que se desarrollan y fortalecen con el ejercicio. Uno de los defectos de una sociedad dirigida por el mercado es que hace que estas virtudes languidezcan. Para renovar nuestra vida pública necesitamos practicarlas con más energía. (Sandel, 2013, p. 205)

Esos valores se han perdido o transformado en el tiempo de acuerdo a las necesidades de la sociedad. Tal y como lo plantea Aristóteles, citado por Sandel (2013), la virtud es algo que cultivamos con la práctica: nos volvemos justos con los actos justos, mesurados con los actos mesurados, valerosos con los actos valerosos (p. 133), sin embargo, al plantearse este factor de crecimiento, según Aristóteles cabe preguntarse cómo se pueden mejorar o renovar estos valores sociales si ya están infectados por valores mercantiles que desplazan a los no mercantiles y desarrollan el “ello” de la personalidad económica.

6. El individuo (el “súper yo”)

El desarrollo de la personalidad económica está fundamentado en la modernidad líquida de Zygmunt Bauman (2002), autor que explica, de manera clara, la influencia del

Figura 5. La creación del “Ello”



FUENTE: trabajo propio con base en Patel (2012), Sandel (2013) y Bauman (2002).

individuo (como súper “yo” para este caso) en los procesos mercantiles. El principio del desarrollo del individuo como “súper yo”, en sus palabras, ayuda a explicar el desarrollo del individuo bajo el siguiente planteamiento:

Lo que compartían era el presagio de un mundo estrechamente controlado, en el que la libertad individual no solo estaba hecha añicos sino que ofendía gravemente a la gente entrenada para obedecer órdenes y seguir rutinas prefijadas; un mundo en el que una pequeña élite tenía en sus manos todos los hilos –de modo que el resto de la humanidad eran meros títeres–; un mundo dividido en manipuladores y manipulados, planificadores y cumplidores de planes –los primeros ocultaban los planes y los segundos ni siquiera sentían deseos de espiarlos para comprender su sentido–, un mundo en el que cualquier otra alternativa resultaba inimaginable. (p. 59)

Lo que permite predecir que las personas bajo el mando de la élite están preparadas para ser controladas de manera natural, al permitir estructurar mentes (Boyatzis, 1982) que estén preparadas para recibir, mas no para percibir, lo que la sociedad “necesite” y no lo que realmente quiere.

Esta situación influyente establece nuevas formas de conducta y de adiestramiento empresarial (Ouchi, 1981) para el individuo y la sociedad en donde las nuevas formas de pensar, como el Fordismo (1954) y el Taylorismo (1971), profundizan estas nuevas etapas, tal como se plantea en la siguiente apreciación de Bauman (2002):

El fordismo fue, en sus días de gloria, un modelo de industrialización, de acumulación, de regulación [...] una combinación de formas de adaptación de las expectativas y la conducta contradictoria de los agentes individuales con respeto a los principios colectivos del régimen de acumulación [...]. El paradigma industrial incluía el principio taylorista de racionalización que se basaba en la separación de los aspectos intelectuales y manual de trabajo [...]. El conocimiento social era sistematizado desde la cima y los planificadores lo incorporaban a las maquinarias. (p. 62)

Cuando Taylor y los ingenieros tayloristas introdujeron estos principios a comienzos del siglo xx, su objetivo explícito era reforzar el control de los gerentes sobre los trabajadores (Alles, 2009), lo cual conlleva a un nuevo oleaje de orden, monotonía y regulación. Según Bauman (2002) se trataría de “un entorno en donde se considera que algunos acontecimientos tienen más posibilidades de ocurrir que sus contrarios y cuando otros acontecimientos no tienen casi posibilidad de producirse o son directamente descartados” (p. 61). Bajo este esquema se puede ver claramente el proceso del desarrollo de la personalidad económica a

la hora de establecer las bases de pensamiento de la toma de decisiones y los factores a tener en cuenta en el “supero yo” del individuo.

Estas nuevas posibilidades crean todo un “*container*” lleno hasta el borde de innumerables oportunidades que aún deben buscarse o que ya se han perdido. Hay más posibilidades –muchísimas más– de las que cualquier vida individual, por larga, industriosa y osada que sea, podría explorar, y menos todavía adoptar” (Bauman, 2002, p. 67), para crear nuevos esquemas sociales que dependen del individuo.

Lo importante es que a este individuo, según Bauman (2002), le “corresponda descubrir qué es capaz de hacer y ampliar esa capacidad al máximo y elegir los fines a los cuales aplicar esa capacidad –o sea, aquellos que le produzcan la mayor satisfacción– (Harford, 2007). Al individuo le corresponde domesticar lo inesperado para convertirlo en entrenamiento” (p. 68), de esta manera es más plausible el logro de construcción mental orientado al desarrollo de la sociedad.

Sin embargo el proceso de conversión y de construcción mental significa que “nada ha terminado y que todo está por delante, el “ser alguien” que esa conversión promete augura el silbato final del árbitro: no eres más libre” (Bauman, 2002), “cuando has alcanzado tu propio mundo, no eres tú mismo cuando te has convertido en alguien” (p. 68), lo que implícitamente lleva a pensar que las personas “cuando no pueden errar, tampoco puede estar seguras de haber acertado. Si no hay actos equivocados, nada permite distinguir un acto acertado” (p. 69), y por lo tanto es imposible reconocer cuál es el acto correcto entre muchas alternativas ni antes ni después de haber actuado, factor importante en la construcción del “súper yo” económico. De esta manera, el error hace parte de la construcción, sin embargo, lo interesante es que se aprenda de ese error y cómo está enfocado a la construcción de la sociedad y del individuo.

El proceso de construcción a través del aprendizaje del error se ve reflejado en las palabras de Margaret Thatcher, citada en Bauman (2002):

“No existe la sociedad”, significa que no hay utopía ni distopía; como lo expreso Peter Drucker (2002), el gurú del capitalismo *light*, “la sociedad ya no salva”, sugiriendo (aunque más por omisión) que la responsabilidad de la condena tampoco corresponde a la sociedad: tanto la redención como la condenación son responsabilidades de cada uno, resultado de lo que cada uno, como agente libre hace su propia vida. Estas frases de estos pensadores (Thatcher como Drucker) soportan la tesis de como la modernidad líquida hace que se construya. (p. 85)

Y de esta manera exista una nueva realidad de vida del “súper yo”, que a fin de cuentas se fortalece para la personalidad económica del individuo en una sociedad de compra.

En la nueva sociedad de consumo, según Bauman (2002), “comparten la dependencia del consumo –la dependencia universal de comprar– es la condición *sine qua non* de toda libertad individual; sobre todo, de la libertad de ser diferente, de tener identidad” (p. 84), con el propósito de que “el carácter genuino de la libertad de elección del consumidor, especialmente su libertad de auto identificarse por medio del uso de productos masivos y comercializados, es un tema discutible. Esa libertad no existe sin las sustancias y los materiales abastecidos por el mercado” lo que permite que “en un mundo en el que las cosas deliberadamente inestables son la materia prima para la construcción de identidades necesariamente inestables, hay que estar en alerta constante; pero sobre todo hay que proteger la propia flexibilidad y la velocidad de readaptación para seguir las cambiantes pautas del mundo de ‘afuera’” (pp. 90-92).

La nueva “modernidad líquida es una asociación de posibilidades indefinidas e infinitas, lo que lo ha tornado vacilante y frágil. Lo que ayer se consideraba normal y satisfactorio hoy puede resultar preocupante y hasta patológico y requerir una cura” (Bauman, 2002, p. 85), situación que pone en riesgo el fortalecimiento del “súper yo”, debido a los aspectos y mensajes cambiantes de la sociedad ante el individuo y del individuo ante él mismo.

Para concluir este artículo, es importante citar a (Chomsky & Ramonet, 2010), en los siguientes términos:

Hay que hacer que conserven un miedo permanente, porque a menos que estén debidamente atemorizados por todos los posibles males que pueden destruirlos, desde adentro o desde afuera, podrán empezar a pensar por sí mismos, lo cual es muy peligroso, ya que no tienen la capacidad de hacerlo. Por ello es importante distraerlos y marginarlos. (p. 45)

Distracción que hace que las personas sean manejables para la clase del nuevo individuo consumidor que necesita la sociedad.

7. Conclusiones

La fenomenología, como proceso natural de creación de realidades, puede ser manipulada y transformada hacia los intereses de particulares con fines específicos comerciales para el incremento de las ganancias de los grupos poderosos, esta transformación implica un andamiaje político, social y cultural para el éxito en la permanencia de los mercados.

Figura 6. La construcción del “Súper yo”



FUENTE: trabajo propio con base en Patel (2012), Sandel (2013) y Bauman (2002).

La presión psicológica de los mensajes codificados hacia la sociedad mediante el uso de individuos populares para proporcionar un bien de consumo hace su aporte a la microeconomía en la conducta del consumidor, utilizando la publicidad como herramienta para acondicionar comportamientos mediante la alineación por el mercado. Parafraseando a Marx, el mercado es la devoción, y la publicidad, el opio que corrompe la sociedad hacia el consumo sin límite, dentro de un contexto de mercado y publicidad para la alineación y consumo (Pey, 2010).

Los límites del mercado son insaciables y cambiantes, de acuerdo a las necesidades de la sociedad, bajo la sombra de la identidad propia de las organizaciones (Ader, 1993). En este sentido, la moralidad del mercado permea de manera amorfa tanto los valores del individuo como de la sociedad, lo que desencadena la estructuración de un nuevo ciudadano y su propia *autopoiesis* (Luhmann, 1997).

La nueva modernidad pone en riesgo la consecución de los valores y la perpetuidad de los mismos, lo que hace que en cada generación de individuos estos tengan poco o mucho impacto, de acuerdo a la situación y su racionalidad limitada (Simon, 1957). Desde esta perspectiva, los mercados y la sociedad se construyen en conjunto como un sistema (Bertalanffy, 1984), uno es complementario del otro, lo difícil es conocer cuáles son los límites de cada uno y hasta dónde se reconoce el papel del otro. Esto configura un círculo virtuoso para las empresas y un círculo vicioso para la sociedad.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D. & Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza* (M. Madera, Trans.). Bogotá: Grupo Planeta.
- Ader, J. (1993). *Organizaciones*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Alles, M. (2009). *Dirección estratégica de recursos humanos: gestión por competencias*. Buenos Aires: Granica.
- Amaya, J. (2005). *Gerencia: planeación & estrategia*. Bogotá: Universidad Santo Tomás de Aquino.
- Auerswald, P. & Branscomb, L. (2003). Valleys of death and Darwinian seas: Financing the invention to innovation transition in the United States. *The Journal of Technology Transfer*, 28(3-4), 227-239.
- Bakan, J. (2006). *La corporación: la búsqueda patológica de lucro y poder* (J. Conde, Trans.). Barcelona: Volter.
- Bandura, A. (1999). *Auto-eficacia: cómo afrontamos los cambios de la sociedad actual*. España: Desclée de Brouwer.
- Barney, J. (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*, 17(1), 99-120.
- Bauman, Z. (2002). *Modernidad líquida* (M. Rosenberg, Trans.). Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Bauman, Z. (2012). *Daños colaterales: desigualdades sociales en la era global*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Beilin, H. (1992). *La contribución permanente de Piaget a la psicología del desarrollo*. London: Development Psychology.
- Bertalanffy, L. (1984). *Teoría general de los sistemas: fundamentos, desarrollo, aplicaciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Boyatzis, R. (1982). *The competent manager: a model for effective performance*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Camp, J. (2004). *De entrada, diga no: las herramientas que los negociadores no quieren que usted conozca*. Bogotá: Empresa Activa.
- Chan, W. & Mauborgne, R. (2005). *La estrategia del océano azul: cómo crear en el mercado espacios no disputados en los que la competencia sea irrelevante*. Barcelona: Ediciones Granica.
- Chandler, A. (1962). *Strategy and structure: chapters in the history of the american industrial enterprise*. Washington D. C.: Beard Books.
- Chapman, M. (1988). *La evolución del constructivismo: orígenes y desarrollo del pensamiento de Piaget*. Cambridge: Cambridge University.
- Chomsky, N. & Ramonet, I. (2010). *Cómo nos venden la moto*. Barcelona: Icaria.
- Drucker, P. (2002). *La gerencia en la sociedad futura*. Bogotá: Norma.
- Fernandéz, A. (2006). *Fundamentos de la organización de empresas: breve historia del management*. Madrid: Narcea.
- Flammer, A. (1999). Análisis evolutivo de las creencias de control. In A. Bandura (Ed.), *Auto-Eficacia: Cómo afrontamos los cambios de la sociedad actual*. España: Desclée de Brouwer.
- Ford, H. (1954). *Mass production, modernism and design*. Manchester: Manchester University Press.
- Friedman, T. (2005). *La tierra es plana: breve historia del mundo globalizado del siglo XXI*. Bogotá: Planeta Colombiana.
- Garten, J.E. (2001). *La mentalidad del C.E.O.* Bogotá: Editorial Norma.
- Garzón, M. (2005). *Modelo intraemprendedor para la innovación*. Bogotá: Colección Lecciones Centro Editorial Universidad del Rosario.
- Goleman, D. (1996). *Inteligencia emocional*. Barcelona: Kairos.
- Hall, E. & Hall, M. (1990). *Understanding cultural differences: "Germans, French and Americans", 9*. Yarmouth, ME: Intercultural press, Inc.
- Harford, T. (2007). *El economista camuflado: la economía de las pequeñas cosas*. Madrid: Ediciones planet.
- Herrera, D. (1998). *América Latina y la fenomenología, 7*. México: Universidad Pontificia de México.
- Hoyos, G. & Vargas, G. (1996). *La teoría de la acción comunicativa como nuevo paradigma de investigación en ciencias sociales: ciencias de la discusión*. Bogotá: Arfo.
- Husserl, E. (1987). *El espíritu común: Gemeingeis*. Obra Póstuma.
- Husserl, E. (1994). *Problemas fundamentales de la fenomenología* (C. Moreno & T. San Martín, Trans.). Madrid: Alianza.
- Kotler, P. (2003). *Dirección de marketing: conceptos esenciales*. México: Pearson Educación.

- Lazarus, R. & Folkman, S. (1991). *Estrés y procesos cognitivos* (M. Zaplana, Trans.). Barcelona: Martínez Roca.
- Lévy-Leboyer, C. (1997). *Gestión de las competencias: cómo analizarlas, cómo evaluarlas, cómo desarrollarlas*. Buenos Aires: Gestion 2000.
- Lucia, A. & Lepsinger, R. (1999). *The art and science of competency models: pinpointing critical success factors in organizations*. San Francisco: Jossey Bass.
- Luhmann, N. (1997). *Organización y decisión, autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. Barcelona: Anthropos.
- Maslow, A. (1954). *Motivation and personality*. New York: Harper & Row.
- Mayo, E. (1949). *The social problems of an industrial civilization: with an appendix on the political problem*. Abingdon: Routledge & Kegan Paul.
- McClelland, D. (1968). *La sociedad ambiciosa: factores psicológicos en el desarrollo económico*. Madrid: Guadarrama.
- McGregor, D. (1960). *The human side of enterprise*. New York: McGraw-Hill Education.
- Mertens, L. (1997). Sistemas de competencia laboral: surgimiento y modelos. Paper presented at the *Seminario internacional sobre formación basada en competencia laboral*, Montevideo.
- Milgram, N. & Milgram, R. (1975). Dimensions of locus of control in children. *Psychological Reports*, 37(2), 523-538.
- Miller, D. & Toulouse, J. (1986). Chief executive personality and corporate strategy and structure in small firms. *Management science*, 32(11), 1389-1409.
- Mintzberg, H., & Quinn, J. (1988). *El proceso estratégico*. México: Prentice Hall.
- Mirels, H. (1970). Dimensions of internal versus external control. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 34(2), 226-238.
- Montero, M. (1984). La psicología comunitaria: orígenes, principios y fundamentos teóricos. *Revista Latinoamericana de Psicología*, 16(3), 387-400.
- Mucchieli, A. (1985). Using cognitive theory to explain entrepreneurial risk-taking: challenging conventional wisdom. *Journal of Business Venturing*, 10, 425-438.
- Nonaka, I. & Takeuchi, H. (1995). *The knowledge-creating company: how japanese companies create the dynamics of innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Ong, J. & Hishamuddin, B. (2008). Revisiting personality traits in entrepreneurship study from resource-based perspective. *Business Renaissance Quarterly*, 3(1), 97-114.
- Oros, L. (2005). Locus de control: evolución de su concepto y operacionalización. *Revista de Psicología*, 14(1), 89-98.
- Orrego, C. (2009). La fenomenología y el emprendimiento. *Pensamiento & Gestión*, 3(27), 235-252.
- Ortiz, A. (2011). *Análisis financiero aplicado y principios de administración financiera*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ouchi, W. (1981). *Theory Z: how american business can meet the japanese challenge*. New York: Perseus book.
- Patel, R. (2012). *Cuando nada vale nada*. Bogotá: Icono Editorial.
- Pey, J. (2010). Alineación y consumo. *Revista Internacional de Filosofía*, 4(51), 59-75.
- Popper, K. (1972). *Objective knowledge, an evolutionary approach*. New York: Oxford University press.
- Porter, M. (1991). *La ventaja competitiva de las naciones*. Barcelona: Plaza y Jánés.
- Richaud de Minzi, M. (1991). Age changes in childrens' beliefs of internal-external control. *Journal of Genetic Psychology*, 152(2), 217-224.
- Robbins, S. (1999). *Comportamiento organizacional: Conceptos, controversias, y aplicaciones*. (8 ed.). México: Prentice Hall.
- Sandel, M. (2013). *Lo que el dinero no puede comprar: los límites morales del mercado*. Barcelona: Editorial Debate.
- Schumpeter, J. (1939). *Business cycles: a theoretical historical and statistical analysis of the capitalist process*. New York: McGrawHill.
- Schutz, A. (2003). *El problema de la realidad social: Escritos I* (M. Natanson & N. Míguez, Trans. 2 ed.). Buenos Aires: Amorrortu.
- Schvarstein, L. (1992). *Psicología social de las organizaciones: nuevos aportes*. Buenos Aires: Paidós Ibérica.
- Sen, A. (2000). *Development as freedom*. New York: Knopf Doubleday Publishing Group.
- Senge, P. (1994). *La quinta disciplina: el arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje* (2 ed.). Buenos Aires: Ediciones Granica, S.A.
- Simon, H. (1957). *A behavioral model of rational choice, in models of man, social and rational: mathematical essay on rational human behavior in a social setting*. New York: Wiley.
- Smith, A. (1776). *The wealth of nations*. Reprint 1937, New York: Cannan Edition: West publishing CO.
- Spencer, L. & Spencer, P. (1993). *Competence at work models for superior performance*. Canadá: Jhon Wiley & Sons, Inc.
- Stiglitz, J. (2010a). *Caída libre: El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*. Bogotá: Editorial Taurus.
- Stiglitz, J. (2010b). *Cómo hacer que la globalización funcione*. Madrid: Ediciones Santillana.
- Taylor, Frederick Winslow. (1971). *Principios de la administración científica*. México: Herrera Hermanos.
- Tversky, A. & Kahneman, D. (1974). Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. *Science*, 185(4), 1124-1131.
- Wernerfelt, B. (1984). A resource-based view of the firm. *Strategic Management Journal*, 5(2), 171-180.
- Yunis, E. (2009). *¿Por qué somos así?, análisis del mestizaje*. Bogotá: Temis.





GESTIÓN PARA RESULTADOS EN EL DESARROLLO: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE BUENA GOBERNANZA.*

Sergio Alberto Chica Vélez

Autor

Sergio Alberto Chica Vélez

Administrador público de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Magíster en Administración Pública, de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Candidato a Doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional. Docente e investigador de la Escuela Superior de Administración Pública. Miembro del grupo de Investigación "Redes-OGP"

Correo electrónico: sergio.chica@esap.gov.co
Dirección postal: Calle 44 n.º 53-37, Bogotá D. C.

Fecha de recepción: 20.04.2015
Fecha de aprobación: 20.05.2015

Resumen

El presente artículo gira en torno al enfoque de la nueva gestión pública denominado gestión para resultados en el desarrollo (GpRD), y en torno a la construcción de una buena gobernanza basada en la articulación de las políticas de gestión pública con los nuevos enfoques de gobierno abierto y goce efectivo de derechos, que plantean un escenario de post nueva gestión pública.

Palabras clave: gestión para resultados en el desarrollo, nueva gestión pública, buena gobernanza, gobierno abierto, goce efectivo de derechos, políticas de gestión pública.

Abstract

This article revolves around the approach of the New Public Management called Managing for Development Results, MfDR, and construction good governance based on the articulation of Public Policy Management with new approaches to open government and Realization of Rights, posed a scenario of Post New Public Management.

Keywords: Managing for Development Results, New Public Management, Good Governance, Open Government, Realization of Rights, Public Policy Management.

* El presente artículo se desarrolló en el marco del proyecto de investigación "Gestión para resultados en el desarrollo en Colombia: hacia una buena gobernanza", de la Facultad de Investigaciones de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), con la colaboración y aportes de los auxiliares de investigación Cristian Salazar y Linda Niño.



1. Introducción

La gestión para resultados de desarrollo (GpRD) es una estrategia metodológica basada en los fundamentos de la nueva gestión pública que busca facilitar el logro de objetivos socioeconómicos y la inclusión de los ciudadanos en procesos de gestión gubernamental, con miras a consolidar una buena gobernanza a partir de la participación de actores públicos y privados en la gestión pública.

Este trabajo busca hacer un análisis propositivo para el desarrollo de capacidades y competencias organizacionales para la construcción de una administración pública eficaz, incluyente, transparente, participativa, centrada en el ciudadano y orientada al goce efectivo de sus derechos mediante la resolución efectiva de los problemas del desarrollo socioeconómico colombiano.

En esta línea, se han desarrollado diferentes enfoques que critican la administración pública tradicional fundada en la mera eficiencia, el control y la autoridad vertical, la inflexibilidad estructural y las funciones compartimentadas.

La administración pública tradicional le ha dado más peso al rígido control legal que al logro de resultados, lo cual se evidencia en aspectos tales como la alta desconfianza frente a las iniciativas innovadoras, la falta de conocimiento sobre las necesidades de los ciudadanos y la prevaencia del control jerárquico normativo, la reglamentación y el procedimiento funcional desligado de la preocupación por la calidad y la generación de valor público (Barzelay, 1998, p. 177).

Pareciera que hoy la ciudadanía está más preocupada por conocer los resultados de las administraciones públicas que ellas mismas. El énfasis de estas últimas sigue siendo la

medición de su desempeño en términos de cumplimientos reglamentarios y procedimentales.

Para el caso colombiano es importante hacer una lectura de la realidad de la administración pública y su entorno frente a la implementación de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD). El propósito de ese ejercicio es desarrollar modelos más acordes y eficaces para el logro de políticas de buena gobernanza (Villoria, 2012) basadas en lógicas de transparencia y rendición de cuentas. Estas últimas deben establecer marcos institucionales para el diseño de buenas organizaciones públicas que, más allá del discurso unidireccional de eficiencia centrado en el Estado, busquen desarrollar estrategias dialógicas de participación público-privadas que incidan de manera directa y activa en la gestión de intereses compartidos.

Lo anterior, a su vez, implica el desarrollo de una cultura de lo público fundada en la solidaridad social, intersectorial y multinivel (nación-departamentos-municipios). Por lo anterior, se requiere consolidar nuevos conocimientos, valores, normas, actitudes y comportamientos incluyentes, coherentes con el sentido de lo público, la garantía de los derechos humanos y la potenciación de las diferencias étnoculturales y regionales, desde la creación de instituciones inclusivas (Acemoglu y Robinson, 2012).

La gran demanda de la sociedad contemporánea es una gestión pública garante y promotora de derechos, de cara al desarrollo humano, que se enmarca en la existencia de nuevas dinámicas (Banco mundial, 1997), como:

La existencia de sistemas de administración pública supranacionales que no tienen como referente primario al Estado-nación, donde los organismos supranacionales

(Naciones Unidas, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional, Mercosur, Unión Europea, entre otros) se consolidan como unidades reguladoras, promotoras e interventoras (Guerrero, 2004).

Los problemas de gobernanza hoy se tramitan desde lógicas que traspasan las fronteras nacionales y se configuran desde nuevas agendas sociales, culturales, políticas y económicas globales, que no tienen necesariamente como referente a los Estados. Hoy, los Estados son los que tienden cada vez más a supeditar sus agendas de política pública a las agendas de la sociedad civil (Bresser, 1998, pp. 29-30).

Los medios masivos de comunicación, las redes sociales (Facebook, Twitter, Instagram, YouTube, Google plus, etc.) y las aplicaciones (WhatsApp, Skype, CityCop, etc.), soportadas en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), son espacios privilegiados para la construcción de opinión pública y de reclamos públicos, que trastocan las formas tradicionales de representación política y debate público, tradicionalmente centradas en los partidos políticos, los parlamentos y demás corporaciones públicas. Estas últimas atraviesan una crisis de legitimidad, “sobre todo en sus funciones de agregación de demandas e intereses” (Bresser, 1998, p. 32).

Parte o toda la cadena de producción de bienes y servicios públicos estratégicos (servicios públicos domiciliarios, sistemas de transporte masivos y comunicacionales, salud, educación, etc.), tradicionalmente administrados por monopolios estatales, en la actualidad son producidos y / o prestados por actores de mercado o por actores mixtos (empresas-Estado-ciudadanos) (Banco Mundial, 1997). Tal es el caso de los contratos de las asociaciones público privadas (APP).

Frente a estas transformaciones del entorno, la gestión pública, más que transformarse, tiene el reto de reinventarse (Osborne, 1992). Por lo tanto, la innovación en la gestión pública se constituye en uno de los retos más relevantes de la disciplina.

2. La gestión para resultados en el desarrollo (GpRD)

El enfoque de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) emerge de una serie de debates sobre el desarrollo que se dieron en el seno de la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización de Cooperación para el Desarrollo (OCDE), las agencias internacionales para el desarrollo y los organismos multilaterales, como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) (Chica, 2011).

La GpRD está siendo aplicada por diversos Gobiernos, tales como Estados Unidos, el Reino Unido, España, Alemania, Nueva Zelanda y Australia; y en el ámbito latinoamericano, Gobiernos como México, Chile, Brasil y Colombia. Estos últimos tienen en común que presentan los mejores indicadores en su implementación y son 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. (Chica, 2011)

El término “gestión para resultados” cobra cada vez más fuerza y tiende a reemplazar términos como “gestión por resultados” o “gestión orientada a resultados”.

El tránsito lingüístico de pasar de una gestión por resultados a una gestión para resultados es un buen punto de partida. En el documento conjunto del BID y el CLAD (2007) “Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público” se muestra cómo el término “gestión para resultados” fue empleado en la literatura de la gestión por primera vez en el título del libro de Peter Drucker *Managing for Results: Economic Tasks and Risk-Taking Decisions*.

Su traducción correcta correspondería a *gestión para resultados*, dado que el propio Drucker utilizaba el término *Management by Objectives* para definir la dirección por objetivos. En su obra, Drucker emplea las preposiciones *by and for* (por y para) de una manera muy precisa para diferenciar la gestión para resultados de la dirección por objetivos.

Pensar por objetivos es la base para conseguir los mejores resultados. De acuerdo con Druker, pasar de una “gestión por resultados” a una “gestión para resultados” implica un cambio de mentalidad respecto a la cadena de resultados, lo que significa pensar primero en los efectos e impactos deseados y luego establecer productos, procesos y, finalmente, los insumos necesarios que mejor apunten al logro de los resultados deseados (OCDE et ál., 2004).

En el trabajo del BID y el CLAD se entiende la GpRD como una estrategia metodológica que busca superar problemas administrativos propios de la administración pública, propone cambios en las formas tradicionales de gestión gubernamental y hace un énfasis especial en los resultados e impactos que se logran a favor de la satisfacción y el bienestar de los ciudadanos (BID y CLAD, 2007).

La GpRD busca la superación de problemas socioeconómicos relevantes, tales como 1) la superación de la pobreza, 2) el crecimiento económico sostenible, 3) el mejoramiento en la calidad de vida, 4) el incremento de la esperanza de vida, 5) el aumento de los promedios de escolaridad, 6) la

disminución del costo de operación gubernamental y 7) el mejoramiento de la definición y medición de los resultados de desarrollo por parte de las instancias estatales y supraestatales (BID y CLAD, 2007).

Estos objetivos tienen como antecedente el informe del Banco Mundial del año 1997, denominado “El Estado en un mundo en transformación” (1997), que analiza la evolución del papel del Estado y resalta la importancia de darle un mayor énfasis a los criterios de eficacia y de resultados en el desarrollo. Lo anterior con el fin de asentar sus cimientos sociales y económicos, fundados en el diseño de instituciones más acordes a las nuevas realidades, que permitan acercar cada vez más el Estado a la sociedad. También busca promover acciones cooperativas locales, regionales e internacionales en pro de la solución de problemas globales que rebasan las fronteras naciones, como por ejemplo las enfermedades pandémicas, los cambios climáticos, las constantes tensiones geopolíticas y los posibles ataques cibernéticos a sistemas estratégicos de comunicaciones y de provisión de servicios públicos.

Todo ello implica generar capacidades institucionales que no solo incorporen instrumentos técnicos de gerencia pública, sino que también estimulen capacidades políticas para enfrentar los retos contemporáneos en contextos de cambio e incertidumbre.

Lo anterior se articula con la Cumbre del Milenio, celebrada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el año 2000, que reunió a 189 países. En la Declaración del milenio, los firmantes se comprometieron a lograr un mundo más pacífico, más próspero y más justo, a partir del desarrollo de ocho objetivos concretos acordados para conseguir en el año 2015 los objetivos de desarrollo del milenio (ODM).

Tabla 1. Declaración del milenio

Objetos	Metas	Indicadores
Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre	<p>Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que sufren hambre.</p> <p>Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas cuyos ingresos son inferiores a un dólar diario.</p> <p>Conseguir pleno empleo productivo y trabajo digno para todos, incluyendo mujeres y jóvenes, además rechazando rotundamente el trabajo infantil.</p>	<p>1.1 Proporción de la población con ingresos inferiores a un dólar por día, según la paridad del poder adquisitivo (PPA).</p> <p>1.2 Coeficiente de la brecha de pobreza.</p> <p>1.3 Proporción del consumo nacional que corresponde a la quinta parte más pobre de la población.</p> <p>1.4 Tasa de crecimiento del producto interno bruto por persona empleada.</p> <p>1.5 Tasa de población ocupada.</p> <p>1.6 Proporción de la población ocupada con ingresos inferiores a un dólar por día, según la paridad del poder adquisitivo.</p> <p>1.7 Proporción de la población ocupada total que trabaja por cuenta propia o en un negocio familiar.</p> <p>1.8 Niños menores de cinco años con peso inferior al normal.</p> <p>1.9 Proporción de la población que no alcanza el nivel mínimo de consumo de energía alimentaria.</p>
Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal	Asegurar que en 2015 la infancia de cualquier parte, niños y niñas por igual, sean capaces de completar un ciclo completo de enseñanza primaria.	<p>2.1 Tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria.</p> <p>2.2 Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de la enseñanza primaria.</p> <p>2.3 Tasa de alfabetización de las personas de entre 15 y 24 años, mujeres y hombres.</p>
Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer	Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015.	<p>3.1 Proporción de niñas y niños en la enseñanza primaria, secundaria y superior.</p> <p>3.2 Proporción de mujeres con empleos remunerados en el sector no agrícola.</p> <p>3.3 Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales.</p>

Objetos	Metas	Indicadores
Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil	Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de niños menores de cinco años.	<p>4.1 Tasa de mortalidad de niños menores de cinco años.</p> <p>4.2 Tasa de mortalidad infantil.</p> <p>4.3 Proporción de niños de un año inmunizados contra el sarampión.</p>
Objetivo 5: Mejorar la salud materna	<p>Reducir en tres cuartas partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna.</p> <p>Lograr el acceso universal a la salud reproductiva.</p>	<p>5.1 Tasa de mortalidad materna.</p> <p>5.2 Proporción de partos con asistencia de personal sanitario especializado.</p> <p>5.3 Tasa de uso de anticonceptivos.</p> <p>5.4 Tasa de natalidad entre las adolescentes.</p> <p>5.5 Cobertura de atención prenatal (al menos una consulta y al menos cuatro consultas).</p> <p>5.6 Necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar.</p>
Objetivo 6: Combatir el VIH / SIDA, el paludismo y otras enfermedades	<p>Haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH / SIDA en 2015.</p> <p>Lograr, para 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH / SIDA de todas las personas que lo necesiten.</p> <p>Haber detenido y comenzado a reducir, en 2015, la incidencia de la malaria y otras enfermedades graves.</p>	<p>6.1 Prevalencia del VIH en las personas de entre 15 y 24 años.</p> <p>6.2 Uso de preservativos en la última relación sexual de alto riesgo.</p> <p>6.3 Proporción de la población de entre 15 y 24 años que tiene conocimientos amplios y correctos sobre el VIH / SIDA.</p> <p>6.4 Relación entre la asistencia escolar de niños huérfanos y la de niños no huérfanos de entre 10 y 14 años.</p> <p>6.5 Proporción de la población portadora del VIH con infección avanzada que tiene acceso a medicamentos antirretrovirales.</p> <p>6.6 Incidencia y tasa de mortalidad asociadas a la malaria.</p> <p>6.7 Proporción de niños menores de cinco años que duermen protegidos por mosquiteros impregnados de insecticida y proporción de niños menores de cinco años con fiebre que reciben tratamiento con los medicamentos contra la malaria adecuados.</p> <p>6.8 Incidencia y tasa de mortalidad asociadas a la tuberculosis.</p> <p>6.9 Proporción de casos de tuberculosis detectados y curados con el tratamiento breve bajo observación directa.</p>
Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	<p>Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente.</p> <p>Haber reducido y haber ralentizado considerablemente la pérdida de diversidad biológica en 2010.</p> <p>Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.</p> <p>Haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales.</p>	<p>7.1 Proporción de la superficie de tierras cubierta por bosques.</p> <p>7.2 Emisiones de dióxido de carbono (totales, per cápita y por cada dólar del producto interno bruto (PIB) y consumo de sustancias que agotan la capa de ozono.</p> <p>7.3 Proporción de poblaciones de peces que están dentro de unos límites biológicos seguros.</p> <p>7.4 Proporción del total de recursos hídricos utilizada.</p> <p>7.5 Proporción de zonas terrestres y marinas protegidas.</p> <p>7.6 Proporción de especies en peligro de extinción.</p> <p>7.7 Proporción de la población con acceso a mejores fuentes de agua potable.</p> <p>7.8 Proporción de la población con acceso a mejores servicios de saneamiento.</p> <p>7.9 Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales.</p>

Objetos	Metas	Indicadores
Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	<p>Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio.</p> <p>Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados.</p> <p>Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo y los resultados del vigésimo segundo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General).</p> <p>Encarar de manera integral los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales para que la deuda sea sostenible a largo plazo.</p> <p>En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo a precios asequibles.</p> <p>En cooperación con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de la información y las comunicaciones.</p>	<p>8.1 AOD (asistencia oficial para el desarrollo) neta, en total y para los países menos adelantados, como porcentaje del ingreso nacional bruto de los países donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (CAD / OCDE).</p> <p>8.2 Proporción del total de AOD bilateral y por sectores que los donantes del CAD / OCDE destinan a servicios sociales básicos (enseñanza básica, atención primaria de la salud, nutrición, agua potable y saneamiento).</p> <p>8.3 Proporción de la AOD bilateral de los donantes del CAD / OCDE que no está condicionada.</p> <p>8.4 AOD recibida por los países en desarrollo sin litoral en proporción a su ingreso nacional bruto.</p> <p>8.5 AOD recibida por los pequeños Estados insulares en desarrollo en proporción a su ingreso nacional bruto.</p> <p>8.6 Proporción del total de importaciones de los países desarrollados (por su valor y excepto armamentos) procedentes de países en desarrollo y países menos adelantados, admitidas sin pagar derechos.</p> <p>8.7 Aranceles medios aplicados por los países desarrollados a los productos agrícolas y textiles y las prendas de vestir procedentes de países en desarrollo.</p> <p>8.8 Estimación de la ayuda agrícola de los países de la OCDE en porcentaje de su producto interno bruto.</p> <p>8.9 Proporción de AOD destinada a fomentar la capacidad comercial.</p> <p>8.10 Número total de países que han alcanzado el punto de decisión y número total de países que han alcanzado el punto de culminación de la iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados (acumulativo).</p> <p>8.11 Alivio de la deuda comprometido conforme a la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados y la Iniciativa multilateral de alivio de la deuda.</p> <p>8.12 Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios.</p> <p>8.13 Proporción de la población con acceso sostenible a medicamentos esenciales a precios accesibles.</p> <p>8.14 Líneas de teléfono por cada 100 habitantes.</p> <p>8.15 Abonados a teléfonos celulares por cada 100 habitantes.</p> <p>8.16 Usuarios de Internet por cada 100 habitantes.</p>

FUENTE: Asamblea General, ONU (2000). Declaración del milenio, ONU, Nueva York.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a partir de la Conferencia de Monterrey de 2002, ha incluido de forma estructurada la estrategia de la GpRD en su agenda, basada en los postulados de medición, monitoreo y gestión para resultados, que se articuló a lo dispuesto por la primera mesa redonda internacional sobre resultados organizada por los bancos multilaterales en Washington D. C. en el mismo año.

En el 2004, en la segunda mesa redonda internacional sobre resultados de Marrakech (OCDE y otros, 2004), la OCDE, en asocio con diferentes agencias de desarrollo¹, dio respaldo a los cinco principios para gestionar para resultados en el desarrollo:

1 Banco Africano de Desarrollo, Banco Árabe para el Desarrollo Económico en África, Banco Asiático de Desarrollo, Banco de Desarrollo del Consejo Europeo (CEB), Comisión Económica para África (CEA), Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, Banco Europeo de Inversiones, Fondo Global de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, G24, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), Fondo Monetario Internacional, Organización Internacional de la Francofonía, Banco Islámico de Desarrollo, Campaña del Milenio, Nueva Colaboración Estratégica para África, Fondo Nórdico de Desarrollo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Organización de los Estados del Caribe Oriental (OECS), OPEC, Fondo para el Desarrollo Internacional, Secretaría del Foro de las Islas Pacíficas, Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM), Banco Mundial.

Tabla 2. Declaración Marrakech

Principios	Contenidos
En todas las fases, desde la planificación estratégica, pasando por la ejecución, hasta la terminación, concentrar el diálogo en los resultados para los países socios (OCDE), agencias de desarrollo y otros interesados.	<p>En la gestión para resultados es importante tener un enfoque coherente:</p> <p>a) Ex ante, en la fase estratégica y de planificación, cuando se articulan los resultados esperados y son analizados sus costos probables y los impactos esperados en la reducción de la pobreza y el desarrollo.</p> <p>b) Durante la implementación de programas / proyectos, cuando el seguimiento es necesario para evaluar el progreso e identificar las correcciones necesarias de medio término.</p> <p>c) Ex post, una vez concluido, cuando los resultados son evaluados respecto a los objetivos y otros factores.</p> <p>d) También cuando ha pasado el tiempo suficiente para poder evaluar la sostenibilidad.</p>
Alinear la programación real, el seguimiento y la evaluación de actividades con los resultados esperados acordados.	<p>Cuando los países socios (OCDE), agencias de desarrollo e interesados se centran en resultados esperados e indicadores de resultados asociados, ellos pueden mejorar la alineación de la programación real (incluyendo ayuda financiera), seguimiento y evaluación de actividades con los objetivos de resultados acordados.</p> <p>Las prioridades y restricciones de los países socios deben ser el punto de partida de las estrategias de apoyo de agencias de desarrollo; y los planes operacionales de las agencias desarrollo, apoyo analítico y la asistencia técnica deben ser consistentes con la estrategia coherente de desarrollo de los países socios.</p>
Mantener el sistema de información de resultados tan simple, costo-efectivo y amigable como sea posible.	<p>El marco indicativo para la gestión para resultados deberá, en lo que sea posible:</p> <p>(a) Ser simple.</p> <p>(b) Depender de los sistemas del país, apoyando al máximo el fortalecimiento institucional.</p> <p>(c) Orientado al aprendizaje, así como a la función de rendición de cuentas.</p> <p>(d) Armonizado para minimizar costos de transacciones y facilitar análisis comparativos.</p> <p>Los países socios (OCDE) y las agencias de desarrollo deberán consultar en una lista corta de indicadores claves, preferiblemente a partir de una lista estandarizada, para el seguimiento de avance y evaluación del cumplimiento de resultados. Es importante tomar en consideración la cadena de los resultados esperados.</p> <p>La gestión para resultados busca mejorar la eficiencia, por lo tanto, es esencial ser selectivo (y no intentar medir cada cosa) y realista (en términos de factibilidad y costos) en la selección de los indicadores.</p> <p>El sistema de información de resultados debe ser pragmático; comenzar con cualquier línea base de datos disponibles, incluyendo subrogados (proxies); usar indicadores cualitativos para complementar indicadores cuantitativos, o para compensar si no están disponibles indicadores cuantitativos; e incluir apoyo para medidas costo-eficientes para mejorar los datos disponibles y los sistemas de seguimiento del país o proyectos.</p> <p>El propósito final debe ser un sistema coherente basado en la gestión de resultados que incluya indicadores específicos y cuantificables asociados a una línea de tiempo con una base de datos de referencia y evaluaciones periódicas de desempeño de proyectos y programas contrastados con metas definidas.</p>
Administrar para y no por resultados.	<p>La gestión para resultados involucra un cambio de mentalidad, inicialmente con la planificación de insumos y acciones, después, con el análisis de sus resultados probables e impactos, hasta centrarse en los resultados e impactos deseados (por ejemplo en la reducción de la pobreza) y luego identificando qué insumos y acciones son necesarias para llegar allí.</p> <p>Elo también involucra el establecimiento de líneas de base y la identificación, desde un inicio, de metas de desempeño e indicadores para evaluar el progreso durante la implementación y finalización del programa.</p> <p>No alcanzar metas clave debe ser una indicación para que los socios (OCDE) analicen juntos si o por qué las cosas se han salido del sendero y cómo pueden encausarse si es necesario. Esto no debe activar la aplicación estricta de penalidades.</p>

Principios	Contenidos
Usar información de los resultados para administrar aprendiendo, tomar decisiones, informar y rendir cuentas	<p>La información de resultados debe estar públicamente disponible.</p> <p>Mientras uno de los fines de la gestión para resultados es usar información de seguimiento de resultados para informar y rendir cuentas (tanto para países socios OCDE como para agencias desarrollo), esto puede activar potencialmente comportamientos que abiertamente eviten riesgos. Dos caminos pueden mitigar estas posibilidades:</p> <p>(a) Usar información sobre resultados de una manera positiva para administrar aprendiendo y tomar decisiones teniendo en cuenta las lecciones para mejorar acciones futuras.</p> <p>(b) Cuando se usan los informes para la rendición de cuentas se establecen medidas de desempeño que reflejan el nivel de responsabilidad del actor (ya sea un país, agencia desarrollo, ministerio, institución, ONG, y otros interesados) y resultados que el actor puede lograr razonablemente. Esta opción reconoce que, aún con un buen desempeño en la administración para resultados, factores externos pueden obstaculizar el logro de los resultados esperados.</p>

FUENTE: OCDE y otros. (2004). Promoviendo un camino armonizado para la administración para resultados de desarrollo. Declaración de Marrakech 2004.

En el 2005, la OCDE lideró el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en París, donde los países socios de la OCDE y las agencias para el desarrollo firmaron la Declaración de París, que establece seis compromisos relacionados con la gestión para resultados:

Tabla 3. Gestión para resultados. Administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientadas a resultados

<p>Gestión para resultados La gestión para resultados significa gestión e implementación de la ayuda con vistas a los resultados deseados y utilizando la información para mejorar las tomas de decisiones</p>	<p>Los países socios se comprometen a:</p> <p>Reforzar los vínculos entre las estrategias de desarrollo nacional y los procesos presupuestarios anuales y multianuales.</p> <p>Procurar establecer marcos de presentación de informes (reporting) y de supervisión orientados a resultados que supervisen el progreso de acuerdo con dimensiones clave de las estrategias de desarrollo nacionales y sectoriales, y que estos marcos sigan un número de indicadores de fácil gestión cuyos datos son disponibles sin costes excesivos.</p>
	<p>Los donantes se comprometen a:</p> <p>Vincular la programación y los recursos con los resultados y alinearlos con los marcos de evaluación del desempeño de los países socios, evitando introducir indicadores de desempeño que no sean coherentes con las estrategias de desarrollo nacionales de los países socios.</p> <p>Trabajar con los países socios para apoyarse lo más posible en los marcos de evaluación del desempeño orientados a los resultados de los países socios.</p> <p>Armonizar sus requerimientos del concepto de supervisión y de realización de informes con los países socios. Ponerse de acuerdo en formatos comunes para informes periódicos, de la manera más extensa posible, hasta que puedan confiar más ampliamente en los sistemas de evaluación estadística y de supervisión de los países socios.</p>
	<p>Los países socios y los donantes se comprometen conjuntamente a:</p> <p>Trabajar juntos en enfoques participativos para reforzar las capacidades de los países para desarrollar una gestión basada en los resultados y la necesidad de la misma.</p>

FUENTE: OCDE et ál. (2005). Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo.

En el año 2007 tuvo lugar la Tercera Mesa Redonda Internacional sobre Gestión para Resultados, en Hanoi, Vietnam, en la que se reafirmaron los principios de la Declaración de París y se hizo especial énfasis en la gestión de los recursos y en la toma de decisiones orientadas a resultados.

En los últimos años, el BID ha sistematizado un conjunto de experiencias globales (BID, 2008) y latinoamericanas (BID, 2012) sobre el diseño y la ejecución de programas y proyectos orientados desde la GpRD, que tienden a ser estudios descriptivos y comparativos en cuanto al proceso en sí. Sin embargo, se evidencia la preocupación de estos trabajos investigativos por establecer lecciones y dar recomendaciones frente a futuros procesos similares.

La GpRD hace énfasis en la medición de los resultados de la gestión en términos de efectos e impactos de sus productos (bienes y servicios) percibidos como cambios socioeconómicos. Por eso, el eje central de la GpRD es la creación de valor público (Moore, 1995), logrado por medio de acciones público-privadas que generan beneficios sociales y económicos a mediano y largo plazo. En tal sentido, el valor público:

Es una respuesta efectiva para la resolución de necesidades y demandas socioeconómicas que a) es políticamente deseada (legítima); b) su propiedad es colectiva e inclusiva; y c) requiere la generación de transformaciones sociales que modifican aspectos de la sociedad (resultados). (Martins y Marini, 2010, p. 57)

El Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES) y el Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo (Prodev), órganos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), desde mediados de la primera década del siglo XXI, han venido perfeccionado la estrategia metodológica de la GpRD.

Inicialmente el programa fue aplicado, en una etapa de diagnóstico, en los Gobiernos centrales, luego se aplicó a la elaboración de planes de acción, y, en una segunda fase, se empezó a trabajar con Gobiernos subnacionales (GSN). Actualmente se encuentran en una tercera fase en la que se está trabajando con sectores (infraestructura, educación y salud, principalmente).

El elemento central de la gestión del Prodev ha sido la elaboración de una herramienta para medir la capacidad de implementar la GpRD en los diferentes niveles de gobierno. Esta herramienta se denomina Sistema de Evaluación del Prodev (SEP) (BID, 2011) (Kaufmann, Sanginés y García, 2015).

El SEP va de lo general (ciclo de gestión) a lo particular (requisitos mínimos). Para abordar el SEP se debe tener claro el panorama del ciclo de la gestión pública, que inicia en la identificación de la situación socioeconómica existente (como punto de partida de la planeación) y *preconcluye* en la rendición de cuentas (como punto de llegada de la evaluación). Se dice *preconcluye* porque la evaluación de impacto de la gestión es, a su vez, insumo para la planeación (retroalimentación) (BID, 2011).

Los pilares del SEP siguen la lógica del ciclo de proyecto: 1) Planificación orientada a resultados, 2) Presupuesto basado en resultados, 3) Gestión financiera, 4) Ejecución de programas y proyectos, y 5) Monitoreo y evaluación. Los cinco pilares del SEP giran alrededor de tres elementos: la

identificación de un marco legal y su vigencia en cada uno de los temas; la aplicación de las TIC; y el carácter inclusivo de la ciudadanía.

Dado que el SEP se basa en un trabajo de autodiagnósticos y de implementación de planes de mejoramiento de manera autónoma por parte de las administraciones subnacionales, el INDES, en conjunto con el Prodev, ha venido capacitando equipos de gobierno subnacionales de toda América Latina y el Caribe en la GpRD desde la perspectiva de los lineamientos y criterios desarrollados desde el SEP.

El trabajo del Prodev y del INDES ha tenido mucho éxito y reconocimiento en la región y ha contado una alta demanda por un gran número de Gobiernos subnacionales (Lozano y Chica, 2012). Pero dado que en América Latina hay más de 16.000 Gobiernos locales (municipios, distritos, cantones, partes y comunas), más de 100 Gobiernos estatales de las naciones federadas y un aproximado de 250 regiones o departamentos en las naciones unitarias, como Colombia (Rosales y Valencia, 2008), la capacidad de respuesta del INDES y del Prodev es limitada.

Por lo tanto, han desarrollado una estrategia de articulación de una comunidad de profesionales y expertos en Latinoamérica y el Caribe de la GpRD, CoPLAC y GpRD en sus diferentes pilares.

En última etapa en curso, el INDES y el Prodev están implementando la acreditación de universidades y centros de formación para la difusión de la GpRD, incluyendo a la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), en Colombia.

Mediante el desarrollo de cursos de tutores y coordinadores en GpRD, y la expedición de licencias a recursos abiertos de aprendizaje en GpRD para que las universidades y demás centros de formación acreditados por el INDES de toda América Latina y el Caribe puedan difundir con calidad la GpRD a un mayor número de Gobiernos subnacionales, el INDES ha desarrollado un nuevo curso masivo *online* abierto (MOOC), dirigido al logro de una mayor cobertura, dado que la profundización será desarrollada por la red de universidades aliadas para la formación de capacidades en la GpRD.

En la experiencia brasilera, el instituto Publix, dirigido por los profesores Caio Marini y Humberto Martins, han desarrollado un modelo denominado gestión matricial para resultados. Este modelo interrelaciona elementos estratégicos (misión, objetivos, programas, proyectos, etc.) con elementos estructurales (organizaciones y/o unidades organizacionales, funciones, procesos, responsables, recursos, etc.) con el fin de identificar y valorar la contribución de

los elementos de la estructura formal respecto a la estrategia monitoreada y a la evaluación frente al impacto en el entorno organizacional (Martins, y Marini, 2010, p. 88).

El modelo está basado en una perspectiva de gobernanza para resultados, dado que la creación de valor público implica más que gobierno y más que gestión (Martins, y Marini, 2010, p. 9). Se basa en arreglos institucionales donde intervienen múltiples actores estatales y no estatales.

Las investigaciones adelantadas por el Instituto PubliX también han abordado el tema de las competencias en el servicio público desde el enfoque de la gobernanza para resultados (Oliveira et ál., 2011) (Portela et ál., 2011), el desarrollo de modelos de monitoreo y evaluación en Gobiernos estatales y municipales (Campos, 2011), las dinámicas de alineación estructural respecto a estrategias para resultados (Braga et ál., 2011; Granja, 2011) y las dinámicas de implementación de la gestión para resultados en Gobiernos subnacionales (Santana et ál., 2011).

También en Brasil, la red investigativa liderada por el profesor Carlos Homero Giacomini, de la Escuela de Gobierno de Paraná (Giacomini, 2012a), viene estudiando experiencias de implementación de la gestión para resultados en la región y en el ámbito global.

Su trabajo es reconocido internacionalmente por el caso del movimiento de la gestión (para) resultados en Curitiba, dados los avances en la materia que ha logrado esta ciudad brasilera. El modelo integra el triángulo de gobierno propuesto por Matus (1996), que se basa en la interacción del proyecto de gobierno con la capacidad de gobierno y la gobernabilidad, haciendo un énfasis especial en la gestión de competencias hacia la excelencia y el logro de resultados (Giacomini, 2012b).

Respecto al caso colombiano, en materia de estudios e investigaciones relacionadas con la gestión para resultados, como antecedente se encuentran los documentos Conpes 2790 de 1995, “Gestión pública orientada a resultados”, y el Conpes 3294 de 2004, “Renovación de la administración pública: gestión por resultados y reforma del Sistema Nacional de Evaluación”.

De ellos se desprenden una serie de trabajos institucionales realizados por el Departamento Administrativo de Planeación (DNP), en especial en las temáticas de seguimiento y evaluación (Sinergia), el índice de desempeño integral municipal² y en lo referente a presupuestos basados en resultados (Briceño, 2009).

² El índice de desempeño integral municipal se basa en la medición de los resultados que obtienen de los municipios en los componentes de *eficacia* (avance en el plan de desarrollo y cumplimiento de las metas de producto); *eficiencia* (análisis

sin embargo, existe un buen número de experiencias nacionales y subnacionales de implementación que deben ser sistematizadas y analizadas por la academia y que se enlistan a continuación:

Entre el año 2007 y el 2013, el BID, a través del INDES y el Prodev, han desarrollado el proceso de inserción de la GpRD en administraciones tales como el departamento de Antioquia, el departamento de Cundinamarca y ciudades como Bogotá D. C., Manizales, Bucaramanga, Pereira, Medellín, Barrancabermeja, Fusagasugá, Bucaramanga, entre otras³.

Entre octubre del 2013 y mayo del 2014, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), en asocio con el (BID), desarrolló el diplomado virtual denominado “Gestión para resultados en el desarrollo en Gobiernos subnacionales GPRD-GSN (ESAP-BID)”, en el cual participaron equipos de Gobiernos de tres departamentos (San Andrés Islas, Caldas y Tolima) y 43 municipios⁴. De ellos, concluyeron el proceso de formación los tres departamentos y 33 municipios. Los departamentos y catorce municipios involucrados desarrollaron planes de acción en materia de GpRD avalados por la autoridad de gobierno (alcalde o gobernador)⁵.

La experiencia de la ESAP-BID en Colombia se orientó a la formación de capacidades individuales y de equipos de gobierno en GpRD. Con ello se buscaba desarrollar como producto del diplomado la puesta en marcha de un plan de acción en GpRD, lo cual se logró en la totalidad de los Gobiernos departamentales involucrados y en un poco menos del 50% de los Gobiernos municipales, que en su mayoría son administraciones de municipios de más de 100.000

de productividades; definición de mejoras potenciales en productos e insumos y comparación de los productos obtenidos frente a los insumos utilizados; (eficiencia relativa) en educación, salud y agua potable); *gestión* (capacidad administrativa y desempeño fiscal) y *cumplimiento de requisitos legales* (Ley 715 de 2001, SGP y Ley 1176 de 2007). A cada uno de los componentes se les asigna una ponderación de igual peso.

³ Información suministrada por el INDES (BID).

⁴ Municipios: Puerres, Chía, Sapuyes, Santiago de Cali, Manizales, Quibdó, Tunja, Argelia, Palmira, Tierralta, Facatativá, Zipaquirá, Taminango, El Cerrito, Montelíbano, Buga, Roldanillo, San Juan de Pasto, Buenaventura, Cajamarca, Ipiales, Arjona, Cartago, Santa Rosa de Osos, Florencia, Galapa, Villa Garzón, Magangué, Sabanalarga, Jamundí, Soacha, Los Andes, Barrancabermeja, Candelaria Valle, Ibagué, Envigado, Mosquera, Yopal, Tuluá, Yumbo, Leticia y Montería

⁵ De ellos, los tres departamentos y 33 municipios concluyeron el proceso de formación. Los tres departamentos y catorce municipios involucrados desarrollaron planes de acción en materia de GpRD avalados por la autoridad de gobierno (alcalde o gobernador). Información suministrada por el grupo GpRD (ESAP-BID), Subdirección de Proyección Institucional ESAP.

habitantes⁶ y con mayores capacidades organizacionales e institucionales que el promedio colombiano.

Los planes en GpRD de los departamentos y municipios que concluyeron el proceso de la ESAP-BID desarrollaron estrategias de movilización de saberes dentro de sus administraciones. Los participantes del equipo de gobierno que tomaron el diplomado en GpRD (cinco a seis servidores públicos de diferentes secretarías y / o áreas administrativas por administración) a su vez desarrollaron procesos de formación para otros servidores públicos de las áreas de planeación y presupuesto, financiera, programas y proyectos estratégicos, y de las áreas de control interno, seguimiento y evaluación de la gestión.

Esto con el fin de construir acuerdos institucionales para la implementación de la GpRD, por lo cual el aval y la participación de sus autoridades de gobierno (alcaldes y gobernadores) fue determinante para el diseño e implementación del Plan de Acción en GpRD⁷.

Precisamente, este último factor, el aval y la participación en el proceso de la autoridad de gobierno, fue lo que produjo en mayor medida que solo menos del 50% de los Gobiernos subnacionales participantes desarrollaran un plan de acción en GpRD, a pesar de que la totalidad de los equipos de Gobierno participantes hubiesen concluido con las demás actividades académicas del diplomado.

La experiencia de la ESAP-BID en el componente de formación de capacidades para la GpRD deja entrever que la participación de las autoridades de gobierno es un factor decisivo en el desarrollo de los procesos de capacitación con incidencia en las administraciones. Ello se debe a que los otros equipos de gobierno, en su mayoría de municipios de menos de 100.000 habitantes, al no lograr la participación y compromiso de su alcalde, aunque hayan logrado el cumplimiento de las actividades de formación individual, no consiguieron los objetivos como equipo en la medida que no pudieron concretar la implementación de la GpRD en conjunto mediante su formalización en el plan de acción GpRD.

En el año 2014, ante el congreso anual del CLAD realizado en Quito, Ecuador, la ESAP presentó el panel denomina-

⁶ Municipios con plan de acción en GpRD en implementación al 2014: Cali, Tunja, Chía, Pasto, Quibdó, Facatativá, Zipaquirá, Barrancabermeja, Soacha, Manizales, Yopal, Roldanillo (Valle), Candelaria (Valle), Taminango (Nariño). Información suministrada por el grupo GpRD (ESAP-BID) Subdirección de Proyección Institucional ESAP.

⁷ Información suministrada por el grupo GpRD (ESAP-BID), Subdirección de Proyección Institucional, ESAP.

do “Retos de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) en Colombia”, en el cual compaginó y analizó su experiencia en el territorio respecto a la difusión y el acompañamiento de la implementación de la GpRD en Colombia, haciendo énfasis en su propósito de coadyuvar en “[...] el logro de los objetivos de la gestión y la inclusión de los ciudadanos en procesos de gestión gubernamental, con miras a la dinamización de una gobernanza eficaz, justa e incluyente”⁸ (Chica, 2014; David, 2014; Garzón, 2014).

Zully David (2014), en el mencionado trabajo de difusión del quehacer de la ESAP, aborda la pregunta por la integración y la armonización del nivel nacional y los niveles subnacionales respecto a la implementación de la GpRD en Colombia. En este sentido, da cuenta de las relaciones intergubernamentales entre el nivel nacional y los subnacionales respecto a sus funciones frente a la implementación de una GpRD que impacte de manera eficaz el desarrollo económico y social en Colombia en una administración pública que propende hacia la descentralización.

David (2014) plantea la pregunta por la planificación del desarrollo frente a la GpRD y su articulación con los procesos y los sistemas de financiamiento del desarrollo desde la relación nación-niveles subnacionales y las capacidades de autonomía administrativa para la orientación de una GpRD a mediano y largo plazo. El trabajo de este investigador también se interroga respecto a la estructura organizacional de las entidades territoriales para la implementación de una GpRD e identifica las líneas de acción que desde el Gobierno nacional se han vendido impulsando para la implementación de la GpRD en los departamentos y municipios colombianos, así como las tensiones que se han generado entre el nivel central y los niveles territoriales en dicho proceso.

El trabajo de David (2014) se complementa con los desarrollos de Garzón (2014), en los cuales se abordan los nuevos modelos de alianzas público privadas, el papel de la sociedad civil y de la academia desde la perspectiva de la GpRD. Garzón (2014) se enfoca en la GpRD como una estrategia metodológica orientada a la construcción de gobernanza que alinee actores públicos y privados en la construcción de procesos de gestión continuos, dialógicos y concertados.

Garzón (2014) considera que las capacidades de concertación y negociación, tanto en el sector público como en el privado, implican la integración de cadenas de valor

⁸ Chica, Sergio (coordinador); David, Zully (Panelista); y Garzón, Vladimir (Panelista). (2014) Retos de la Gestión para Resultados en el Desarrollo. En: XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11-14 nov. 2014.

público-privadas que involucran bienes e intereses diversos, en las cuales el centro de reflexión se ubica en las tensiones entre utilidad privada y utilidad pública, mientras que la capacidad institucional canaliza sus efectos.

La propuesta de Garzón (2014), en su análisis de la GpRD desde los procesos de generación de valor público, plantea la importancia de involucrar actores gubernamentales y sociales en la consecución de objetivos públicos y concluye que se requieren herramientas metodológicas que propicien procesos de interrogación, seguimiento y control social para el ejercicio de las funciones públicas. Por lo tanto, el desarrollo desde esta perspectiva de la GpRD implica la construcción de instrumentos metodológicos para la armonización y alineación de intereses, esfuerzos y recursos públicos y del capital privado con respecto al logro de objetivos comunes y particulares.

El trabajo de Chica (2014) expone los retos de la ESAP frente a los procesos de profesionalización de la función pública en Colombia desde la difusión de la GpRD. Plantea la importancia en la GpRD de pasar de la capacitación de individuos a la preparación de equipos de trabajo en torno al logro de resultados frente a la resolución de los problemas relevantes del desarrollo.

Esta apuesta es un reto metodológico, pero es determinante para la consolidación de una GpRD enfocada en el ciudadano y en la resolución efectiva de los problemas del desarrollo integrado, sustentable y sostenible. La apuesta de Chica (2014) no solo se enfoca en la importancia de la formación de equipos gubernamentales en GpRD, sino que, al centrar su mirada en el concepto de ciudadanía activa, plantea la necesidad de avanzar en nuevas estrategias de formación de saberes, habilidades y prácticas *gestiológicas* en la sociedad civil que cualifiquen la participación ciudadana.

3. La gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) en el marco de la nueva gestión pública (NGP) y su posible interrelación con otras miradas contemporáneas de la gestión pública

La GpRD es uno de los tantos enfoques de la NGP, que no presenta una sola línea, dado que posee diversos enfoques que continuamente se transforman e interrelacionan (Chica, 2011, p. 61). La reinención del Gobierno, el buen gobierno, el paradigma posburocrático, el enfoque de gestión por procesos, el enfoque de creación de valor público, el gobierno abierto, entre otros aspectos, comparten argumentos y conceptos presentes en la GpRD.

Luego de hacer un recorrido sobre la génesis y desarrollo de la GpRD, especialmente en América Latina y en Colombia, es menester teórico abordar la GpRD desde el trabajo adelantado en torno a la NGP. Dicho trabajo es extenso en cuanto a casos descriptivos de diseño y desempeño de programas y proyectos en diferentes administraciones públicas nacionales en los últimos treinta años (Barzelay, 2003, p. 16; Banco Mundial, 1997; Martins y Caio, 2010; BID, 2008 y 2012; OCDE y Banco Mundial), a los que se les atribuyen cambios en las lógicas tradicionales de la administración pública, que involucran conceptos innovadores como *valor público*, *Estado promotor*, *cadena de resultados*, *gestión por procesos*, entre otros. En este sentido, la NGP es un conjunto de tendencias internacionales difundidas a partir de casos ejemplificados de ciertos países (en especial los países socios de la OCDE) (Barzelay, 2003).

Dar el apelativo de “nuevo” a algo de lo que se ha hablado por más de treinta años, como la NGP, no es nada novedoso (Larbi, 1999), pero, sin duda, esta ha tenido transformaciones desde sus orígenes.

En sus principios, la NGP se concentró en propagar un discurso sobre la necesidad de realizar un cambio en las políticas de gestión pública orientadas hacia la reducción de costos basados en la medición cuantitativa del desempeño y la eficiencia en la prestación y entrega de los bienes y servicios públicos (Aucoin, 1996). A finales de la década de los ochenta y hasta mediados de los noventa se empieza a hablar de la reinención del Gobierno (Osborne y Gaebler, 1992) y se propone superar el paradigma burocrático weberiano. A comienzos del nuevo milenio se introduce con fuerza el discurso de la gobernanza, que evoluciona al de buena gobernanza multinivel, que va de la mano del concepto de *gobierno abierto*.

La NGP es una filosofía administrativa de carácter doctrinario (Hood y Jackson, 1997) que tiene como centro argumental y persuasivo su postura crítica frente a la administración pública tradicional (Chica, 2011). Su consigna es superar el “burocratismo”.

Para Osborne y Gaebler (1992) los aspectos tradicionales y positivos de la administración pública se tornan en distorsiones, a finales del siglo xx, un ejemplo de ello es la administración rígida de los recursos financieros, que tenía la noble tarea de impedir el desvío de dinero y eliminar la corrupción. Esta termina dificultando la administración de los recursos y el logro de los resultados.

En esa misma línea, la inflexibilidad y la estabilidad laboral, fundadas en la adopción de exámenes de selección orientados a consolidar un cuerpo administrativo blindado de las contingencias políticas, intenta recompensar

el conocimiento descontextualizado –pues aquel que se considera importante examinar de entrada pierde sentido con el pasar del tiempo– y la permanencia en el cargo, más que las habilidades, las aptitudes implícitas y las actitudes frente al trabajo orientado al logro de resultados.

Tal como lo señalan Osborne y Gaebler (1992, p. 14),

“Al controlar virtualmente todo (la administración burocrática) pasó a ignorar los resultados. El resultado fue el Gobierno con un *ethos* especial: Gobierno lento, ineficiente e impersonal”.

La NGP, como conjunto de doctrinas argumentales, se presenta como un cuerpo de soluciones efectivas frente a los problemas generados por la división y especialización funcional de los servicios, la verticalidad jerárquica de las estructuras y de la autoridad, la falta de discrecionalidad en la toma de decisiones, la ausencia de conocimiento sobre las necesidades ciudadanas, la limitación y productividad del gasto público y la prevaencia del control legal fundado en la eficiencia, la reglamentación y el procedimiento funcional, en detrimento de la eficacia, que es medida en los resultados (Barzelay, 1998, p. 177).

Barzelay (2003) describe un giro en la NGP, entendida como un conjunto de formas no tradicionales de la acción gubernamental que se separan de la preocupación permanente por la racionalización y la eficiencia de los medios, desligada de la eficacia basada en procesos orientados a la obtención de resultados.

La NGP es la expresión de un caudal acumulado de decisiones sobre políticas públicas contemporáneas que ha logrado un cambio en la acción gubernamental en países tales como el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Escandinavia y América del Norte (Barzelay, 2003, p. 16).

Para Barzelay, estudiar la nueva gestión pública desde casos ejemplificados, entendidos como tendencias, no conduce a un progreso de la investigación, dado que establece un marcado interés en discernir similitudes entre casos. Además, tiende a dar explicaciones de su éxito en términos de fuerzas rectoras, tales como la tensión fiscal, la aceptación de ideas o la implementación de innovaciones y tecnologías. “Señalar una tendencia no es lo mismo que llevar adelante una investigación de las políticas públicas sobre una base comparativa” (Barzelay, 2003, p. 21).

4. Políticas de gestión pública

Para el estudio del diseño y la ejecución nos debemos remitir al trabajo de aquellos expertos que construyen explicaciones, conclusiones y recomendaciones frente a datos y acontecimientos (hallazgos) en programas y políticas de gestión compatibles con los componentes de la NGP (Barzelay, 2003, p. 17).

Los programas se entienden como paquetes de actividades que buscan crear valor público (Moore, 1995) en sectores diversos de la acción de intervención gubernamental. Su diseño implica preguntar por los marcos conceptuales sobre los que se demarcan necesidades y demandas, se construyen objetivos, se inscriben poblaciones (Tilly, 1998) y se confeccionan roles institucionales y estrategias de intervención desde los cuales se despliegan herramientas de implementación de políticas de gestión.

Barzelay (2003, p. 18) entiende por políticas de gestión los medios autorizados para intentar guiar, constreñir y motivar a la función pública en su conjunto. Se trata de reglas institucionales generales de gobierno en cinco áreas:

1. Planeación de gastos y gestión financiera
2. Función pública y relaciones laborales
3. Contratación
4. Organización y métodos
5. Auditorías y evaluación

En torno a estas cinco áreas se estructura el funcionamiento de las organizaciones en el marco de los procesos de implementación de políticas públicas (Tapia, 2012).

Es desde estas reglas de gestión (políticas) que se diseñan y rediseñan unidades organizacionales, tanto estatales como no estatal (ej. unidades jurídicas de empresas contratistas del Estado o firmas de consultoría en políticas públicas), que intervienen en el campo de diseño, ejecución e institucionalización de políticas públicas.

Los campos propuestos por Bozeman se caracterizan así (Tapia, 2012)⁹:

⁹ El profesor Edwin Tapia es integrante del Grupo de investigaciones Redes ocp. El marco conceptual citado hace parte de los desarrollados por su equipo en la tradición de problemas sobre políticas de gestión pública.

Tabla 4.

Políticas de gestión pública	Caracterización
Planeamiento de gastos y gestión financiera	Conjunto de directivas mediante las cuales se definen la asignación de recursos, la programación y ejecución de los recursos financieros expresados en programas, proyectos y estructuras de servicios para las políticas que manejan las organizaciones.
Función pública y relaciones laborales	Directivas que regulan la gestión del factor humano organizacional en cuanto al establecimiento de los sistemas de carrera de personal, los grados de flexibilidad en la vinculación, las reglas de medición del desempeño, la definición de si la organización cuenta con un personal de planta o si prefiere sistemas flexibles (posburocráticos), en los cuales las políticas se orientan a la subcontratación con organizaciones no estatales, o el uso de nóminas de contratistas basadas en prestaciones de servicios, es decir, personal vinculado directamente a proyectos, con lo cual se tiende a que plantas de personal temporal asuman la gestión de servicios permanentes, o que exista una significativa sobrecarga de funciones administrativas (presupuesto, contabilidad, manejo del personal, etc.) al personal de carrera.
Contratación	Reglas que regulan los procesos de adquisición de servicios e insumos para el funcionamiento de la organización. En este orden se distinguen dos grandes tendencias: las lógicas de contratación formalistas y las lógicas que prefieren opciones de mercado.
Organización y métodos	Conjunto de lineamientos a partir de los cuales se establecen los diseños organizacionales de las burocracias. En este campo se encuentran doctrinas administrativas que apuntan a temas como: 1) Tamaño de la organización; 2) Grado de inclusión de las unidades para la prestación de un servicio; 3) Ordenación / articulación de las unidades internas para el desarrollo de la función o política y; 4) Uniformidad de las unidades.
Auditoría y evaluación	Reglas que orientan los procesos de auditoría y evaluación de los funcionarios y contratistas que prestan servicios a las organizaciones públicas. Según el segmento que se analice, se identificarán reglas e instancias diferentes de control y evaluación.

Desde esta mirada, las organizaciones estatales y no estatales (que se interrelacionan en mayor o menor grado con el Estado), son también objeto de intervención de las políticas de gestión pública. La gestión de lo público desde este campo de reglas se articula a reglas preexistentes de la gestión privada (planeación operativa y estratégica, gestión por objetivos, gestión para resultados, gerencia del servicio, gestión de la calidad, etc.) y a modelos organizacionales derivados de la economía que se configuran en lo que se ha denominado NGP (Rodríguez y Tapia, 2008).

Barzelay explica cómo la literatura de la NGP en materia de políticas de gestión pública se tiende a enfocar sobre el contenido de las políticas, describiendo “nuevos” procedimientos que usualmente se contrastan respecto a cómo se “hacían las cosas antes”. Pero también se encuentran trabajos que se ocupan del proceso de formulación de las políticas de gestión, que a pesar de realizar descripciones también dan explicaciones a los acontecimientos concernientes a las políticas, tales como el lanzamiento de una iniciativa gubernamental o el grado en que cambian efectivamente sus procedimientos (Barzelay, 2003, p. 19).

Los postulados teóricos de la NGP se entrelazan y tienden a reemplazar el término *administración* por el de *gestión* (Aucoin, 1996), lo cual ha venido muy bien para el desarrollo de discursos pragmáticos, dado que recurren a aproximaciones activas frente a la descripción del quehacer de los empleados públicos, destacando actitudes, como por ejemplo: ser estratégico, forjar liderazgo, plantear prioridades, tener una misión y visión, ser innovador, asumir riesgos, promover el desempeño, orientar a resultados y fomentar el emprendimiento.

En la GpRD, la elección de medios e instrumentos organizacionales se relaciona estrechamente con la cadena de valor en tanto insumos, acciones, productos, efectos e impactos que están acompañados de acciones administrativas, denominados

pilares (García y García, 2010):

1. Planificación orientada a resultados
2. Presupuesto basado en resultados
3. Gestión financiera
4. Ejecución de programas y proyectos
5. Monitoreo y evaluación

Esta visión gestiológica se sobrepone y articula con la mirada tradicional del ciclo Deming, más conocido hoy como ciclo PHVA (planear, hacer, verificar y actuar), ampliamente difundido en la gestión empresarial. Sin embargo, desde la visión de políticas de gestión pública de Barzelay (2003), la GpRD debe contemplar la inclusión de un sexto pilar que desarrolle instrumentos de función pública y relaciones laborales acordes con la GpRD. Lo anterior con el fin de consolidar competencias laborales orientadas a resultados, lo cual implica avanzar en los cambios cognitivos, fundados en la innovación y la creatividad en la gestión pública.

5. Buena gobernanza

El concepto de *buena gobernanza*, desde la mirada europea (COM, 2001), hace un especial énfasis en la transparencia, la rendición de cuentas, el desarrollo de los derechos del Estado liberal y en los sistemas constitucionales de pesos y contrapesos (Villoria, 2012).

La buena gobernanza se ha venido consolidado desde los trabajos neoinstitucionales respecto a la pregunta por las “buenas instituciones”, es decir, reglas del juego legítimas, equitativas, eficientes, estables y flexibles (Nort, 2005). La pregunta por las “buenas instituciones” se suma al concepto de *gobernanza*, donde el Estado no se entiende como el único actor protagónico de la dirección, gestión y resolución de los problemas relevantes de la sociedad contemporánea (Aguilar, 2006).

El concepto *buena gobernanza* avanza en forma significativa frente a los conceptos *buen gobierno* y *buenas instituciones*, implícitos en la reinención del Gobierno (Osborne y Gaebler, 1992).

Se podría decir que de la fusión de los conceptos *buenas instituciones* y *gobernanza* emerge el nuevo concepto de *buena gobernanza*. En este sentido, Villoria (2012) la define como:

(El) conjunto de reglas, procesos y conductas que afectan a la forma en la que se ejerce el poder, en concreto, en lo relacionado con la apertura, la participación, la rendición de cuentas, la eficacia y la coherencia. (Villoria, 2012)

Esta definición se encuentra en la línea de lo establecido por la Comisión Europea en su trabajo denominado *El libro blanco de la gobernanza* (COM, 2001), que definió cinco principios básicos de una buena gobernanza:

- 1) Apertura
- 2) Participación
- 3) Responsabilidad
- 4) Eficacia
- 5) Coherencia

Solo que al reemplazar la responsabilidad por la rendición de cuentas, incorpora a la concepción del deber de los Gobiernos de crear valor público y rendir cuentas (responsabilidad), así como el derecho de la sociedad a exigir resultados y rendición de cuentas (exigibilidad).

La rendición de cuentas, como responsabilidad (Estado) por un lado y como exigibilidad (sociedad) por el otro, plantea el reto para el Estado frente a la sociedad de desarrollar información cualificada, abierta, comprensible y oportuna (cuantitativa-cualitativa) frente a la acción o no del aparato estatal.

El desarrollo de buena gobernanza en materia de rendición de cuentas implica también desarrollar procesos de formación ciudadana que posibiliten:

El desarrollo de saberes, habilidades y prácticas para interpretar y analizar datos e información gubernamental; descifrar y cuestionar justificaciones y relatos oficiales; desarrollar destrezas argumentales para posicionar posturas en el discurso; y conocer las rutas de acción para exigir sanciones (y reparaciones) frente a la vulneración de sus derechos por parte de los actores gubernamentales. (Chica, 2013, p. 18)

6. Gobierno abierto

El concepto *Open Government* o *Gobierno abierto* se alinea con el concepto *buena gobernanza*, dado que hace énfasis en el estudio de las relaciones Estado-sociedad. En él se destacan otras tres políticas de gestión, junto a las políticas de buena gobernanza (ya abordada) que le dan sustento: las políticas de gobernanza regulatoria, las políticas de participación ciudadana y las políticas de eficiencia de la gestión pública (Villoria, 2012).

Las políticas de gobernanza regulatoria se refieren a la capacidad del Gobierno para ejercer sus competencias regulatorias mediante el uso de la información pública como medio para el desarrollo de programas y procesos de toma de decisiones en pro del beneficio colectivo. La gobernanza

regulatoria implica desarrollos de apertura de datos (Open Data) y reutilización de los datos por medio de mecanismos y sistemas que permitan procesar los datos en códigos abiertos y en “lenguaje de máquina” (Villoria, 2012).

Las políticas de participación ciudadana, por su parte, exploran nuevos caminos, más allá de la democracia electoral representativa, en los cuales el referente es la participación concreta de actores no gubernamentales en cada componente de los procesos de diseño, dirección, ejecución, control, seguimiento y evaluación de políticas públicas. La participación ciudadana plantea la apertura de espacios y mecanismos comunicacionales dialógicos y deliberatorios contruidos a partir de la apertura de datos e información pública (Villoria, 2012).

Las políticas de eficiencia de la gestión pública incorporan tres elementos a la gestión pública: plataformas tecnológicas, aplicativos para dispositivos móviles (apps) y plataformas digitales colaborativas (redes sociales).

Los datos y la información adquieren nuevos roles en la gestión pública, dado que al ser procesados y alimentados también por los ciudadanos y demás actores no gubernamentales generan nuevas trayectorias en cuanto al diseño y demás componentes de las políticas públicas (Villoria, 2012).

7. Goce efectivo de derechos (GED)

El término *goce efectivo de derechos* (GED) ha venido cobrando fuerza en los debates sobre institucionalización de los derechos humanos en los programas de la administración pública en Colombia, en especial en los discursos sobre posconflicto. El término cobró fuerza desde el contexto jurídico a raíz de la sentencia T-025 de 2004, por la cual se declaró un estado de cosas inconstitucionales en materia de desplazamiento en Colombia. “Lo cual significa que existe una notoria población en Colombia donde la garantía de sus derechos constitucionales no es una realidad, o en palabras de la Corte, no realiza un efectivo goce de sus derechos” (Chica, 2013).

Este término se ha expandido a otros ámbitos de intervención de la administración pública, en especial a poblaciones diferenciadas por condiciones estructurales con carácter de permanencia o “cambio lento” a partir de dinámicas de instituciones socioeconómicas históricas (Chica, 2013).

Los grupos poblacionales afectados por condiciones de vulnerabilidad estructural [...] se caracterizan por un bajo nivel de realización de derechos, una débil política pública para la realización y protección de los derechos. Limitada presencia del Estado para la realización de los derechos [...] y para poblaciones en condiciones de vulnerabilidad situacional que están asociadas al género, etnia, procedencia o edad que aumentan sus niveles de exposición de factores de vulneración de sus derechos y a sufrir los efectos de dichas vulneraciones. (Defensoría del Pueblo, 2009, pp. 18-19)

El discurso del goce efectivo de derechos de la Corte Constitucional (Ej. Sentencia T-11001/09. Protección de los derechos fundamentales) y de instancias como la Defensoría del Pueblo se ha desplegado a diferentes instancias de la administración pública colombiana (Contraloría, Procuraduría, Congreso de la República, programas de Presidencia de la República, etc.) y hace énfasis, por un lado, en la búsqueda de resultados en materia de la superación de los factores de vulnerabilidad persistentes (Ej. Ley 1482 de 2011 “contra el racismo y la discriminación en Colombia”), y en la medición¹⁰ del goce efectivo de derechos universales (Mora, 2013) (en especial de poblaciones vulnerables) de los siguientes derechos universales, sin desconocer la afeción de la totalidad del cuerpo de derechos constitucionales o estado de cosas inconstitucionales:

- 1) Derecho a la vida digna
- 2) Derecho a la integridad física
- 3) Derecho a la salud
- 4) Derecho a la seguridad alimentaria
- 5) Derecho al trabajo
- 6) Derecho a la salubridad pública
- 7) Derecho a la seguridad social
- 8) Derecho a la igualdad
- 9) Derecho a la participación
- 10) Derecho al mínimo vital
- 11) Derecho a la educación
- 12) Derecho a la vivienda digna
- 13) Derecho al acceso a la justicia
- 14) Derecho a una buena administración pública

Moncayo (2010), en el resultado de la investigación jurídica denominada *El derecho a la ciudad en los instrumentos internacionales y la Constitución Política colombiana de 1991* plantea que el derecho a la ciudad es un derecho colectivo que jurídicamente se desarrolla desde tres facetas necesarias: a) el usufructo equitativo de lo que la ciudad tiene

¹⁰ La Corte Constitucional, en el Auto de Seguimiento 116 de 2008 a la Sentencia T-025 del 2004 establece una serie de indicadores de goce efectivo de derechos (GED).

para ofrecer a sus habitantes, b) el mandato de construcción colectiva y participativa de los asuntos de ciudad y c) el goce efectivo de los derechos humanos en los contextos urbanos.

Frente a esta última faceta, Moncayo hace alusión a la clasificación jurídica de Abramovich y Courtis, en la cual el goce efectivo de derechos humanos, desde esta perspectiva jurídica, se basa en la capacidad del Estado de no interferir, obstaculizar o impedir él mismo o terceros el acceso al goce de los bienes (y servicios) que constituyen el núcleo del derecho, así como de garantizar y promover el acceso a los bienes (y servicios) que constituyen el núcleo del derecho (Moncayo, 2010, p. 144). En tal sentido, el goce efectivo de los derechos humanos establece la agenda de lo que una ciudad o municipio debe ofrecer “y determina lo que no queda supeditado al vaivén de las voluntades políticas” (Moncayo, 2010, p. 145).

El desarrollo jurídico del término *goce efectivo de derechos* (GED), que se evidencia en los autos de la Corte Constitucional, en la producción documental gubernamental en materia de población víctima de desplazamiento (Chica, 2013) y en los desarrollos investigativos de tipo jurídico (Moncayo, 2010), acude a conceptos propios de los enfoques de la NGP aquí abordados, tales como *valor público*, *gestión para resultados*, y da un especial énfasis a la medición en torno a indicadores de resultados y de impacto.

Considero, por el trabajo abordado frente al discurso técnico-jurídico del goce efectivo de derechos, que presenta un mayor alcance para el desarrollo de la gestión pública cuando se establecen los canales con conceptos más sólidos como *valor público*, *gobierno abierto* y *buena gobernanza*.

En el VII Seminario de la Red de Gobiernos Subnacionales en GpRD, que se llevó a cabo en Asunción, Paraguay, en el año 2014, organizado por el BID, la CoPLAC-GpRD y la municipalidad de Asunción, se firmó la declaración de Asunción por parte de un gran número de Gobiernos subnacionales de toda América Latina y el Caribe. En ella se señala la prioridad de abordar la GpRD con especial énfasis en la seguridad humana y los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) en los Gobiernos subnacionales.

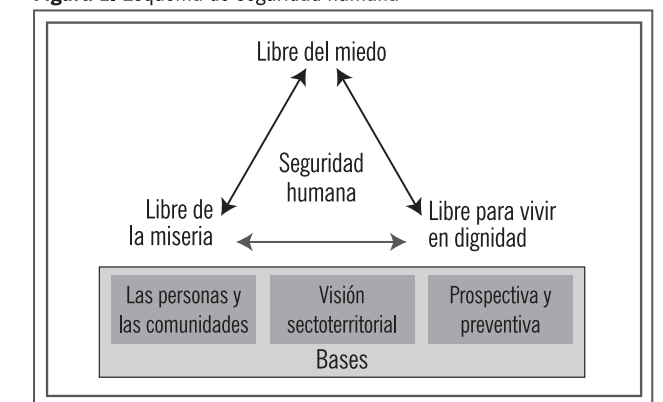
De la Declaración de Asunción se desprende la tarea de trabajar teórica y metodológicamente para formar una gestión para resultados en el desarrollo humano basada en el goce efectivo de derechos que permitan liberar a las personas y a las comunidades del miedo, la miseria y generar las condiciones para vivir en dignidad.

[...] la seguridad humana consiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano. Seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales: libertades que constituyen la esencia de la vida. Significa proteger al ser humano contra las situaciones y las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas). Significa utilizar procesos que se basan en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano. Significa la creación de sistemas, políticas, sociales, medioambientales, económicas, militares y culturales, que en su conjunto brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad. (Comisión Seguridad Humana, 2003, p. 4)

Centrar la gestión para resultados en el goce efectivo de derechos basado en la seguridad humana implica pasar de la visión de la seguridad del Estado y las personas jurídicas (la empresa como base del mercado) a la seguridad de las personas y comunidades humanas. El Estado y el mercado han de estar al servicio del ser y la comunidad humana y no al contrario, por lo cual es deber del Estado ser un promotor del desarrollo humano y un mediador entre los intereses del mercado y la sociedad desde un enfoque preventivo y prospectivo.

Esta visión también implica enfatizar en la idea de que hoy el ser y la comunidad humana se desenvuelven, ante todo, en redes locales territoriales y desterritorializadas (globales). Esto plantea la necesidad de abandonar la idea de llevar el Estado a lo local y dar paso a la construcción de Estado desde y para lo local territorial y desterritorializado (Ej. comunidades de sentido-ambientalistas, pacifistas, activistas políticos, movimientos culturales y académicos, etc) en contextos globalizados.

Figura 1. Esquema de seguridad humana



FUENTE: elaboración propia.

8. Posnueva gestión pública

Cristian Pliscoff (2012) plantea que el andamiaje burocrático está permeado por la destrucción de significados unívocos tales como los ideales de verdad, racionalidad, certeza y coherencia, lo cual se contraponen a la administración pública positivista, dando cabida al surgimiento de una administración pública posmoderna.

En este sentido, la posNGP responde a la crisis epistemológica del concepto tradicional de *administración pública*, donde al cambiar su andamiaje conceptual estamos ante una posadministración pública.

Esta mirada complementa la propuesta de Dussauge (2009), en la cual el acumulado argumental de la NGP (incluida la GpRD), al tratar de armonizar los discursos de buena gobernanza, se queda de alguna manera limitado al tratar de dar cuenta en el diseño de políticas de gestión de aspectos como la creación de confianzas (público privada), la coordinación multinivel e intersectorial (público privada), la comunicación inter e intragubernamental-sociedad civil, la colaboración (público privada) para la consecución de objetivos comunes, y otros como: la construcción de Estado desde y para lo local con perspectiva global, la gestión de valores y derechos humanos (seguridad humana), y el desarrollo cognitivo para forjar competencias e innovación en la función pública.

Dussauge (2009), en su trabajo titulado *¿De las "E's" a las "C's"? Reformas administrativas en el mundo, 25 años después*, plantea cómo las E's de eficiencia, eficacia, efectividad y en últimas economía, reinantes en la administración pública, en los últimos años están siendo puestas al servicio de nuevos referentes tales como confianza, corresponsabilidad, compromiso ciudadano, concurrencia, colaboración, cooperación, comunicación y coordinación, los cuales tienen como horizonte la construcción de ciudadanía y cultura democrática.

Esto se refuerza con la mirada de Tom Christensen (2012), quien centra su trabajo investigativo en examinar las características típicas de la nueva ola de reformas de gestión pública en los países pioneros de la NGP, a las cuales denomina reformas posNGP.

Christensen encuentra que en unos momentos las reformas posNGP han reemplazado a la NGP y en otros la han complementado, de tal forma que emerge un nuevo híbrido en la gestión pública que hace énfasis en los elementos de la gobernanza y la coordinación horizontal (multisectorial), además de mejorar el control político.

El trabajo de Dussauge y Christensen señala que las nuevas reformas de la última década reafirman al Estado como el solucionador de última instancia de los problemas prioritarios de la sociedad, se enfocan en la repolitización de la administración pública –por años tutelada por la fuerza rectora de la economía– y hacen énfasis en la gobernanza, entendida como gobierno conjunto, y en la que la sociedad se autogobierna y el Estado pasa a ser un promotor del desarrollo socioeconómico.

9. Reflexiones finales

A partir del enfoque de gestión por políticas (Barzelay), y en especial del enfoque de gobierno abierto (Calderón y Lorenzo, 2010; Guadián, 2010; Villoria, 2012), en la última década se han vislumbrado otros horizontes para la NGP en nuevas perspectivas tales como la visión europea (COM, 2001) de “políticas de buena gobernanza” (Villoria, 2012). Estas se basan en lógicas de transparencia y rendición de cuentas que establecen los marcos institucionales para el diseño de buenas organizaciones, que más allá del discurso de eficiencia centrado en el Estado, buscan desarrollar estrategias de participación público privadas que incidan de manera directa y activa en la gestión de intereses compartidos.

Estas nuevas perspectivas de la gestión se alinean hacia la construcción de una administración pública incluyente y orientada al goce efectivo de derechos (GED) (Chica, 2013), lo cual deja abierta una línea de trabajo en torno a la pregunta por el desarrollo humano, la seguridad humana y el enfoque del goce efectivo de derechos.

La NGP en escenarios de buena gobernanza, al introducir un papel más activo de parte de la ciudadanía en la acción pública, implica desarrollos teóricos, técnicos y normativos para innovar en las prácticas de Gobierno basadas en la interrelación entre actores públicos y privados, donde la coordinación entre actores deviene en el eje principal de la acción pública. Este planteamiento implica la recomposición de las apuestas de la NGP, que dan como resultado una posnueva gestión pública (Christensen y Laegreid, 2007).

La posNGP busca incrementar los escenarios proclives a la buena gobernanza que potencien una mayor y mejor relación entre actores públicos y privados e institucionalicen mejores canales de seguimiento, control, evaluación y de rendición de cuentas. Ellos buscan superar los vacíos que entraña la implementación de estrategias basadas en el logro de resultados, la externalización y la discrecionalidad, en las cuales hay mayor riesgo a dejar las puertas abiertas a la ineficiencia administrativa y a la corrupción (Pliscoff, 2012).

La postNGP implica nuevos retos para la gestión del desarrollo en torno a la construcción de marcos teóricos y metodológicos respecto a los nuevos referentes de la gestión pública (confianza, corresponsabilidad, compromiso ciudadano, concurrencia, colaboración, cooperación, comunicación y coordinación) en torno a la construcción de ciudadanía activa y cultura democrática.

Finalmente, pensar una GpRD que se adapte a los nuevos referentes que se encaminan hacia la buena gobernanza, más allá de la NGP, lleva a pensar en el diseño de políticas de gestión en red no jerarquizadas, en las cuales los actores gubernamentales desarrollan capacidades institucionales para motivar a actores privados y ciudadanos a participar en forma activa en dichas redes, promoviendo procesos de negociación de acuerdos y de resolución de conflictos. Es decir, el autogobierno de la sociedad, donde el Estado se desplaza en múltiples centros como el promotor de los resultados en el desarrollo.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Sección de obras de administración pública. México: Fondo de Cultura Económica.
- Asamblea General, ONU. (2000). *Declaración del milenio*. Nueva York: ONU.
- Aucoin, P. (1996). 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, 293-515.
- Aparecida, M. (2011). Desenvolvimento e implementação de modelo de monitoramento e avaliação para município de Contagem. En: Marini, Caio; Martins, Humberto. (2010). *Governança em ação*. Volume 2. Publix Editora.
- Aparecida de Oliveira, M. C.; Borges Afonso, A.; De Matos, F.; Silva, M. L. (2011). Políticas de Gestão de pessoas para resultados na prefeitura municipal de Curitiba. En: Marini, Caio; Martins, Humberto. (2010). *Governança em ação*. Volume 2. Publix Editora.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID. (2012). *Buenas prácticas de gestión para resultados en el desarrollo en Latinoamérica y el Caribe*. Washington D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID. (2011). *Sistema de Evaluación Prodev(SEP). Gobiernos subnacionales*. Washington, D. C.: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID. (2008). *Buenas prácticas emergentes en la gestión para resultados en el desarrollo*. Libro de consulta. 3ª edición. Washington D. C.
- 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). *Informe sobre el desarrollo mundial 1997: El Estado en un mundo en transformación*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Barzelay, M. (2003). *La nueva gerencia pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas públicas*. México: FCE.
- Barzelay, M. (2001). La nueva gestión pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros). *Revistas del CLAD*, 19.
- Barzelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. FCE.

Figura 2.



FUENTE: elaboración propia.

- Braga, E.; Borges, A.; Porto, G. (2011) Alinhamento dos processos com a estratégia na agencia de transportes terrestres (ANTT). En: Marini, C.; Martins, H. (2010). *Governança em ação*. Volume 2. Publix Editora.
- Bresser Pereira, L. C. (1998). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Caracas-, Buenos Aires, Argentina: CLAD, Editorial Paidós.
- Calderón, C. y Sebastián, L. (Coord.). (2010). *Open Government. Gobierno abierto*. Alcalá La Real: Algón Editores.
- Chica Vélez, S. A. (2014). Perspectiva de la gestión para resultados en el desarrollo desde la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia. En: "xix Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Quito, Ecuador 11 al 14 de noviembre de 2014.
- Chica Vélez, S. (2013). La construcción de una administración pública orientada al goce efectivo de los derechos desde un enfoque diferenciado: estudio de caso. El programa regionalizado de la Defensoría del Pueblo en Colombia. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Montevideo, Uruguay, 29 de octubre al - 1.º de noviembre de 2013.
- Chica Vélez, S. A. (2012). La etnografía organizacional como abordaje metodológico para el estudio de la cultura de las organizaciones públicas. xvii Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Cartagena, Colombia, 30 de octubre al 2 de noviembre de 2012.
- Chica Vélez, S. A. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración & Desarrollo*, 39(53), 57-74.
- CLAD. (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*. CLAD.
- Comisión Europea, com. (2001). *Libro blanco sobre la gobernanza europea*. Unión Europea.
- Comisión Seguridad Humana, ONU. (2003). *Seguridad humana ahora*. New York.
- Christensen, T. y Per Lægred. (2007). Reformas post nueva gestión pública. Tendencias empíricas y retos académicos. En *Gestión y Política Pública*, XVI(2), 2.º semestre de 2007, pp. 539-564.
- Christensen, T. (2012). Post-NPM and changing public governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics*, 1(2012).
- Culebro Moreno, J. (2014). Modernización administrativa y post-nueva gestión pública. De los dilemas y tensiones hacia las nuevas formas de coordinación y regulación. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno*, III(1), enero-junio 2014.
- Cruz-Rubio, C. N. y Ramírez-Alujas, A. (2012). *¿Políticas públicas abiertas? Apuntes exploratorios para el análisis y transformación de los diseños políticos bajo los principios del gobierno abierto*. Madrid: Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG).
- David, Z. (2014). Perspectiva de la Ggstión para resultados en el desarrollo, GpRD, desde la Escuela Superior de Administración Pública. En: xix Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Quito, Ecuador, 11 al 14 de noviembre de 2014.
- Dimaggio, P. y Powell, W. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Walter Powell y Paul Di Maggio. México: Fondo de Cultura Económica.
- Drucker, P. (1986). *Administración por resultados. La era de la discontinuidad: las pautas a nuestra sociedad cambiante*. USA.
- Drucker, P. (1964). *Managing for Results: Economic Tasks and Risk-Taking Decisions*. Harper & Row.
- Dussauge Laguna, M. (2009). ¿De las "E's" a las "C's"? Reformas administrativas en el mundo, 25 años después. En: María del Carmen Pardo (coord.). (2009). *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas*. México: El Colegio de México, 413-452.
- Echavarría, K. (2001). Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública. VI Congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de la administración pública. Buenos Aires, Argentina, 5 y 6 de noviembre de 2001.
- Funtowicz, S.; Ravetz, J. (2000). *La ciencia posnormal. Ciencia con la gente*. Colección Antrazyt. Icaria Editorial.
- García, R. y García, M. (2010). *Gestión para resultados en el desarrollo en América Latina y el Caribe: avances y desafíos*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Garzón León, V. (2014). Gestión para resultados de desarrollo como estrategia de armonización de intereses público-privados. xix Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Quito, Ecuador, 11 al 14 de noviembre de 2014.
- Giacomini, C. (2012). *Gestão para resultados em Curitiba. Da valorização do capital intelectual a produção do conhecimento*. Curitiba: Instituto Municipal de Administração Pública.
- Guadián, C. (2011). *Open Government: una nueva manera de entender las AA.PP.* Barcelona: Nuevas Ideas.
- Guadián, C. (2010). ¿Transparencia? *Open Government. Gobierno abierto*. Alcalá La Real: Algón Editores.
- Granja, S. (2011). Modelagem da rede de Melhoria de gestão para o desenvolvimento da cadeia de fornecedores de bens e serviços da Petrobrás. Contenido en: Marini, Caio; Martins, Humberto. (2010). *Governança em ação*. Volume 2. Publix Editora.
- Habermas, J. (1994). *Historia y crítica de la opinión pública*. México: Ediciones G. Gil.
- Hood, Ch. y Jackson, M. (1997). *La argumentación administrativa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hood, Ch. (1996). Racionalismo económico en la gestión pública: ¿de la administración pública progresiva a la nueva gestión pública? En: Quim Brugué y Joan Subirats (comps.). *Lecturas de gestión pública*. Madrid: INAP, 469-490.
- Jiménez Gómez, C. E.; Mila Gascó. (2012). Y ahora... gobierno abierto: nuevos términos en la constante búsqueda por la transparencia y la rendición de cuentas. xvii Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Cartagena, Colombia, 30 de octubre al 2 de noviembre.
- Kaufmann, J.; Sanginés, M. y García Moreno, M. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Larbi, G. A. (1999). *The New Public Management Approach and Crisis States*. Ginebra: Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).
- Lozano, A.; Chica, S.; Tapia, E. (2010). *Contextos, debates e interpretaciones sobre estructura organizacional: líneas de pensamiento, experiencias nacionales y privadas*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública. Escuela Superior de Administración Pública. Facultad de Investigaciones. Grupo Organizaciones, Gestión y Políticas Públicas.
- Martins, H.; Marini, C. (2010). *Una guía de gobernanza para resultados en la administración pública*. Brasilia: Publix Editora.
- Marini, C. (2004). Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. En: xi Congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de la administración pública. Madrid: España.
- Moncayo, L. (2010). ¿Qué significa tener derecho a la ciudad? La ciudad como lugar y posibilidad de los derechos humanos. *Revista Territorios*, 22(2010), 125-149.
- Moore, M. (1995). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona, España: Ediciones Paidós Ibérica.
- Mora, D. (2013). *El goce efectivo de derechos de la población desplazada en Colombia*. Documento de trabajo de la CEPAL. Consultado el 4 de agosto de 2014 en: http://www.cepal.org/dds/agenda/0/49810/Presentacion_Diego_Mora_12.13_junio_2013.pdf
- North, D. (2005). *Understanding the process of economic change*. Princeton University Press.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. FCE
- OCDE y Banco Mundial. *Principios de GpRD en acción: libro de consulta de buenas prácticas recientemente identificadas*.
- OCDE et ál. (2004). *Promoviendo un camino armonizado para la administración para resultados de desarrollo. Declaración de Marrakech*.
- OCDE. (2002). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. OCDE.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992). *La reinvencción del Gobierno*. New York: Addison-Wesley.
- Peters, B. G. (1999). *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pliscoff Varas, C. H. (2012). Dilemas teóricos post nueva gestión pública como parte de una revisión de la administración pública para América Latina: reflexiones a partir del eterno problema de la corrupción. En: xvii Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Cartagena, 30 de octubre al 2 de noviembre de 2012.
- Portela, T.; Engel, M.; Caldas, J.; Silva, T. (2011). Plano de desenvolvimento por competências na companhia imobiliária de Brasília (Terracap). En: Marini, Caio; Martins, Humberto. (2010). *Governança em ação*. Volume 2. Publix Editora.
- Pliscoff Varas, C. H. (2012). Dilemas teóricos post nueva gestión pública como parte de una revisión de la administración pública para América Latina: reflexiones a partir del eterno problema de la corrupción. En: xvii Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Cartagena, 30 de octubre al 2 de noviembre de 2012.

- Ramió Matas, C. (2001). *Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelos de Estado y cultura institucional*. CLAD.
- Ramírez, Á. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 9(15), 99-125.
- Ramos, C. (2010). La apertura a la sociedad: una necesidad. En: Open Government. Gobierno Abierto. Alcalá La Real: Algón Editores.
- Riccucci, Norma, M. (2010). *Public Administration: Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowledge*. Washington, D. C.: Georgetown University Press.
- Rodríguez Hernández, J.; Tapia Góngora, E. (2008). *Pensamiento administrativo y organizaciones públicas II. Módulo para educación a distancia*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Programa de Administración Pública Territorial.
- Rosales, M.; Valencia, S. (2008). América Latina: ciudades y gobierno locales.
- Santana, A.; De Menezes, D.; Mota, J; Rodrigues, M. (2011). Gestão para resultados na capes. En: Marini, Caio; Martins, Humberto. (2010). *Governança em ação*. Volume 2. Publix Editora.
- Tapia, E. (2012). Tendencias y modelos en diseño y rediseño organizacional en el sector público: análisis comparado de las reformas en ocho gobiernos centrales de América y Europa entre 2000-2010. xvii Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Cartagena, Colombia, 30 octubre al 2 de noviembre de 2012.
- Tapia, E. (2011). La configuración del saber administrativo público. Una mirada desde el rol de las doctrinas en la argumentación administrativa. *Administración y Desarrollo*, 39(53), 109-122.
- Tilly, Ch. (1998). *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Manantial.
- Valenzuela, R. (2013). Delimitar gobierno abierto para ampliar la colaboración con una sociedad más abierta. En: *Estado, Gobierno, Gestión Pública*, 127-158.
- Vlk, B. (2011). Post-new public management under the Obama administration: an early snapshot. *The Michigan Journal of Public Affairs* 8 (Spring 2011).
- Villoria, M. (2012). Paradojas y tensiones de la innovación: el caso del Open Government. *P3T, Journal of Public Policies and Territories. Participation, citizen, control, governance*, 2(June-July), 11-14.





ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA INTERNA DE LOS “GRUPOS ECONÓMICOS” EN COLOMBIA EN LA TRANSICIÓN DEL SIGLO XX AL XXI

Juan Sergio Cruz

Autor

Juan Sergio Cruz

Administrador de la Universidad de Los Andes, Colombia. Candidato al Doctorado de Economía. Profesor e investigador de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá

Correo electrónico: juacruz2009@gmail.com

Dirección postal: Avda carrera 20 n.º 80-71, bloque B, apartamento 301.

Fecha de recepción: 20.04.2015

Fecha de aprobación: 20.05.2015

Resumen

Este artículo desarrolla un marco metodológico para analizar la estructura interna de los grupos empresariales con diversificación relacionada o no. Los resultados permiten determinar el rol que cumplen las firmas afiliadas a un grupo, tanto en un corte de tiempo como durante un intervalo de tiempo. Igualmente, se presentan los resultados de la estructura de varios grupos empresariales creados en el marco de la apertura económica.

Palabras clave: grupos económicos, conglomerados, mercados de capital interno, acumulación de capital, redes empresariales, fallas de mercados y estructura de capital.

Clasificación JEL: G3, G32, L13, L16, L22.

Abstract

This article develops a methodological framework to analyze the internal structure of the groups with diversified business related or not. The results allow determining the roll that meet the firms affiliated to a “group” both in a court of time such as during a time interval. Also discussed are the results of the structure of several business groups during the economic opening.

Keywords: economic groups, conglomerates, domestic capital markets, capital accumulation, business networks, failures of markets and capital structure.

Classification JEL: G3, G32, L13, L16, L22



1. Introducción

El objetivo de esta investigación es hacer un análisis de la estructura interna de los “grupos” empresariales diversificados en Colombia y de su dinámica en el tiempo en la transición del siglo xx al xxi, signada por la apertura económica. La ley colombiana hace una diferenciación entre el grado de integración empresarial entendido como “grupo” económico y aquel denominado como “grupo” empresarial. La presente investigación se centrará en los “grupos” empresariales diversificados, ya que esta categoría es la que cumple con las restricciones metodológicas –en términos de centralidad en cabeza de la “matriz”– que presupone un comportamiento unitario.

En primer término, el legislador definió la situación control / subordinación¹ cuando la decisión de una sociedad está sometida a la voluntad de otra u otras personas. En nuestro sistema societario también se introdujo el concepto del *control individual* y el de *control conjunto o compartido*, lo cual es relevante para los grupos empresariales y económicos en la medida que un grupo es ante todo una red de empresas con participaciones patrimoniales diferentes, y los efectos de una decisión pueden favorecer a unos intereses en desmedro² de otros.

A la Superintendencia de Sociedades o, en su caso, a la de Valores o Bancaria, le corresponde “determinar la existen-

1 Ver el artículo 28 de la Ley 222 de 1995.

2 Ver el tema de la asimetría de información y el de Tunelling, originalmente relacionado por la expropiación de los accionistas minoritarios. A su vez, describe la transferencia de los activos y beneficios por fuera de la firma hacia los controladores.

cia del grupo empresarial cuando exista discrepancia sobre los supuestos que lo originan”³.

En esta investigación se destacan algunas características particulares de la anterior disposición jurídica para la comprensión económica de los grupos empresariales. En primer lugar, la unidad de propósito y de dirección es una situación que se da siempre y cuando la existencia y las actividades de todas las entidades persigan la consecución de un objetivo determinado por la matriz o controlantes. De allí que el “grupo” empresarial se comporte como una “unidad” compuesta por diferentes sociedades y actividades que están direccionadas desde la “matriz” que define sus objetivos y los de sus partes constituyentes.

De igual forma, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) emitió el concepto del 8 de junio de 1999, en el cual se precisó que los *grupos económicos* se diferencian de los *grupos empresariales* en que estos últimos, además de la situación de subordinación, presentan unidad de propósito y dirección.

Lo anterior permite comprender el equívoco que se da en Colombia respecto al concepto “grupo”. Por lo tanto, es importante entender que el grupo tiene una lógica colectiva que es más que la suma de las lógicas individuales de las empresas que lo conforman. A veces existe la tendencia a pensar el grupo como una asociación de empresas individuales, pero puede ser más correcto pensarlo como una encarnación particular del capital individual (García, 2011, p. 8).

3 Las investigaciones de Taruk Khanna en el 2000 concluyen que existe un rango muy amplio en las definiciones de los “grupos”.

Por otro lado, si quisiéramos hacer explícitas las razones que llevan a plantear la relevancia de esta investigación en Colombia, bajo la tesis de que los grupos asumen rasgos *particulares* en cada país en función de sus antecedentes históricos e institucionales, en primer término y como conclusión del análisis del estado de arte sobre Colombia se podría afirmar que hay un hondo vacío académico sobre la estructura y el funcionamiento interno de los grupos desde una perspectiva económica-financiera.

En segundo término, los grupos han jugado un papel particular en el desarrollo industrial en Colombia:

Entonces, queda muy claro que el modelo de sustitución de importación e industrialización (isi) contribuyó al fortalecimiento de las empresas que se habían originado entre 1860 y 1930 en doble vía: en la consolidación de mercados regionales y la formación de los mercados nacionales a través de diversas estrategias empresariales, y en segundo término, en la formación de un excedente económico por fuera de una lógica de competencia externa y de acumulación intensiva que se desplazó hacia otros sectores económicos para su control. Como se verá más adelante en detalle, el proceso de acumulación que se inició en los últimos 40 años del siglo xix, y que se constituyó en la base de capital para la formación de los “grupos” entre 1940 y 1960 de la mano del modelo de desarrollo isi, da paso entre 1970 y 1980 a la formación de los grupos de grupos o, como los denomina Narváez, super conglomerados. (Cruz, 2012, p. 12)

En tercer término, los grupos han adquirido una importancia preponderante en el tejido empresarial a partir del cambio del modelo de desarrollo: “La respuesta de los ‘grupos’ económicos y empresariales respecto a los retos que comportó y comporta la apertura económica y el desmonte de todo tipo de *barreras administración* es profundizar la integración empresarial alrededor del concepto de *grupo* a una velocidad nunca registrada en la historia empresarial en Colombia, tanto en el número de grupos como de empresas afiliadas a estos, en desmedro de otras estratégicas, como son las fusiones⁴ y las incisiones” (Cruz, 2012, p. 72)

Esta dinámica de crecimiento de la organización industrial en Colombia se llevó a cabo, vía los “grupos”, en actividades económicas propias de la división internacional del trabajo, como la minería y el petróleo, con bajos niveles de transformación-industrialización y de generación de empleo. Sumado a esto se genera un desplazamiento de la dinámica

4 Durante el período comprendido entre los años 2000 y 2005 fueron realizadas en Bogotá un total de 207 operaciones de fusión. 2005 fue el año de mayor cantidad de fusiones realizadas (43).

de integración empresarial hacia actividades *no transables*, como respuesta a estrategias que buscan evadir la competencia internacional. Además, los grandes “grupos” se agazapan en los antiguos monopolios públicos con una rentabilidad asegurada a través de la captura de la demanda nacional por medio del *lobby* político y con bajos niveles de riesgo, tan solo limitados a aquellos de naturaleza operativa.

En ese sentido, lo que hizo la apertura económica en Colombia fue trasladar el eje de gravedad de acumulación de capital de lo público a lo privado, y, de acuerdo a los mecanismos de funcionamiento de capital, a muy pocos hombres del capital. Esto se aseguró a través de una red de instituciones de regulación que, al amparo de la legalidad, garantizó y facilitó este proceso (Cruz, 2012, p. 35).

Los grupos económicos (GE) son una forma de red de negocios en la que un conjunto de empresas es controlado por un pequeño grupo de accionistas mayoritarios miembros de una familia o de un círculo cerrado o asociados con nexos sociales y étnicos. Las empresas de los grupos económicos están conectadas entre sí por vínculos formales e informales y es común que se integren verticalmente y se encuentren diversificadas en distintos mercados. (Rodríguez, 2011, p. 2)

2. El estado del arte

Después de una revisión de la bibliografía internacional⁵ y nacional sobre cómo analizar la estructura interna desde una perspectiva del capital financiero (Hilferding, 1910) de un grupo diversificado se concluye que hay muy pocos trabajos al respecto. Entonces, optamos por el camino indirecto de profundizar sobre tres aspectos: mercado de capitales interno en el grupo, el sentido de la liquidez para la inversión y el sentido de la diversificación en el grupo y sus formas de financiamiento.

No obstante, quisiera referenciar los trabajos que hay al respecto. Mario García (2002), en su documento *Esquema para el análisis de la estructura de un grupo económico diversificado*⁶ a partir de seis áreas, según la

5 Manifestamos nuestros agradecimientos a los funcionarios de los centros de documentación de la universidad de los Andes, Nacional y ESAP.

6 No precisa si es para una diversificación relacionada o “no”. No obstante, al leer la explicación de las seis áreas del esquema se podría suponer que es una diversificación “no relacionada”. No obstante, en la práctica se encuentra una mezcla de estrategias “relacionadas” y “no relacionadas”. Consideramos oportuno precisar estos dos conceptos. “Una diversificación relacionada se basa en sinergias operacionales y que se relacionan con: 1) recursos compartidos en la

función de cada empresa dentro del grupo. Entre tanto, Rubén Chavarín Rodríguez precisa que la “estructura y el funcionamiento de las empresas están definidos por su arquitectura corporativa y por su gobierno corporativo. El primer concepto se refiere a los tipos de acuerdo y relaciones que las unidades productivas establecen entre sí con el propósito de organizar sus transacciones. Y el segundo concepto comprende los arreglos institucionales” (Chavarín, 2011, p. 197).

3. El mercado de capitales interno en el grupo

La literatura sobre los grupos reconoce que uno de los beneficios de la afiliación es la posibilidad de distribuir los recursos económicos-financieros dentro de las empresas subordinadas, creando así una “institución intermedia”⁷, dadas las fallas de mercado (Leff, 1977).

Desde Leff se ha incrementado el número de investigaciones seminales. Williamson (1975) va más allá al afirmar que la esencia del mercado de capitales interno es la competencia de los recursos entre las empresas afiliadas. En esa misma línea se manifiesta Donalson (1984), quien afirma que una de las tareas centrales del grupo gerencial es la asignación de recursos entre estrategias de inversión que “compiten”. Esta competencia genera una *interdependencia* de los recursos, como lo ha evidenciado una investigación documentada en la industria del petróleo (Lamont, 1996).

Las investigaciones sobre los efectos de los mercados de capitales internos, realizadas por Taruk Khanna (2000), concluyen que: Perotti y Gelfer (1999) encontraron evidencia de que los grupos de financiamiento industrial

cadena de valor de un negocio o entre negocios y 2) y la transferencia de habilidades, que puede ser transferencia en forma de conocimiento de una cadena de valor a otra. Adicionalmente, la diversificación relacionada se basa en compartir y transferir habilidades y recursos conectados con tangibles (planta y equipo, fuerza de ventas, y canales de distribución) y recursos intangibles tales como marcas innovaciones. Por otro lado, la diversificación no relacionada está asociada con la hipótesis de sinergias financieras, lo cual implica que las empresas diversificadas se benefician de las economías del mercado de capital interno y del mercado del trabajo interno, y reducen el riesgo del negocio (argumento de coaseguro).

⁷ Por ejemplo Chavarín hace una explicación muy amplia, desde diferentes disciplinas sobre la razón ser de los grupos y una de ellas es la debilidad institucional o inmadurez institucional donde las fallas de mercados pueden afectar la cadena de valor y una forma de corrección es la aparición institucional de los grupos económicos como sustitutos y un ejemplo de esta sustituibilidad son los mercados de capitales interno que sirve para reciclar los excedentes de uno de los afiliados hacia otros y así reducir los costos de transacción si se hubiera operado por el mercado. Con el lenguaje de Coase estaríamos internalizando operaciones.

rusos son más eficientes en la asignación de recursos que el mercado externo y ese hecho se podría dar por la reducción de la “asimetría de información”, no obstante, esto efecto podrían ser contrarrestado por los costos de agencia (Khanna y Palepu, 1999b).

Muy en la línea de Perotti y Gelfer, Jeremy Stein, en su texto *Internal capital markets and the competition for Corporate resource* sugiere que, al analizar las condiciones de eficiencia de un mercado de capitales externo respecto a uno interno no desarrollado, este último podría funcionar mejor. Esta eficiencia interna está asociada a las mejoras en la asimetría de información y de los temas de agencia. Las funciones que cumpliría este mercado interno de capitales no se reduciría a la distribución de crédito sino también a “la transferencia y mercados de acciones” (Stein, 2006, p. 4).

Por otro lado, las investigaciones que venimos realizando sobre los grupos en Colombia (2012) nos sugieren que las razones del *mercado de capitales interno* cambian con el tiempo. Teniendo en cuenta las restricciones de financiamiento internacional durante el período de la sustitución de importaciones (ISI) 1952-1990, y el escaso ahorro nacional, el sentido de la formación de empresas en el grupo era aumentar la capacidad de endeudamiento, es decir, de inversión.

En cambio, después de la apertura el mercado de capitales internos podría cumplir el mecanismo de ajuste. Para Gabriel Misas (2002), el mercado interno de capitales en Colombia cumple la función de reproducir y aumentar la acumulación de capital extensivo, dadas unas restricciones de un modelo de desarrollo no afordista. En esa misma línea de pensamiento se ubica el profesor Fernando Tenjo (1982), quien, con el apoyo de algunas proposiciones poskeynesianas, considera que los oligopolios son el resultado normal del capitalismo y que los grupos cumplen la función de absorber los excedentes de la economía por razones de “índole estratégica”⁸.

4. El sentido de la liquidez para la inversión

De otro lado, la literatura de las finanzas corporativas, en general como artículos de macroeconomía, ha planteado la relación entre “liquidez” e “inversión” (Fazzari, Hubbard y Peterson, 1988; Hosbi, Kashayap y Scharfstein, 1991) quienes concluyen: que existe una alta correlación entre efectivo e “inversión”. No obstante, la causalidad entre ellas es un proceso explicativo más complejo.

En esa línea de investigación, el profesor Owen Lamot (1997) profundizó sobre la relación entre el flujo de caja y el

⁸ Ampliando los motivos de demanda keynesianos y de Tobin.

volumen de inversión en el período de la crisis del precio del petróleo en 1986, a través de dos muestras, para determinar la eficiencia de los mercados de capitales. Logró concluir que una disminución profunda del flujo de caja conlleva la disminución del volumen de la inversión.

Entonces, si aceptamos la relación entre esta dos variables entenderíamos la razón de ser de un grupo en cuanto la necesidad de coexistencia de esta doble dimensión del capital financiero para su reproducción en el tiempo, en especial, si hay restricciones externas. Por ejemplo, en ciertos grupos, la matriz fundacional es la generadora de rentabilidad, pero, dada la actividad económica en que opera, puede tener problemas estructurales de “liquidez”. Entonces, una respuesta estratégica es la diversificación del capital, a través del grupo, hacia actividades económicas de alta rotación de efectivo.

Además, varios autores como Damodaran (2008), Stulz, R. (2005) y Clifford, W. (1995) han desarrollado diferentes investigaciones entre el valor y la gerencia de riesgo. De ellas se concluye que el sentido de la gerencia del riesgo es *la estabilidad de los flujos* para garantizar la capacidad de crecimiento. La proposición n.º 1 de Modigliani & Miller (1957) advierte que el valor de la empresa no depende de las decisiones de financiación ni de sus riesgos. Los supuestos de la proposición n.º 1 incluyen impuestos, no costos de transacción, y las decisiones de inversión son fijas (dadas).

Entonces, de la proposición n.º 1 se deriva:

1. *Las decisiones de financiamiento y sus riesgos son irrelevantes en la generación de valor.* Es decir, la parte derecha del balance y su composición no es la que determina el valor de una firma.
2. En otras palabras, el valor presente neto es cero en todo instrumento financiero en el mercado de capitales.
3. Las decisiones de inversión (*investment policy*) son las determinantes de valor de una firma. En concreto, los generadores de valor son los proyectos cuyo valor presente es mayor que cero.
4. Después de más de cuarenta años se reconoce el valor de los trabajos de Modigliani y Miller (M&M). En un mercado de competencia perfecta las decisiones de financiamiento son irrelevantes en la determinación del valor de la firma.

La teoría posmoderna de las finanzas se alinea claramente con la concepción presentada por Modigliani y Miller (M&M), no obstante, ha avanzado de manera muy importante, precisamente, en demostrar la conexión entre las políticas financieras (lado derecho del balance) y las decisiones de inversión (lado izquierdo del balance). En la práctica, los flujos de caja no son independientes del nivel de endeudamiento a partir de un cierto nivel de apalancamiento financiero, entre otros motivos porque aparecen costos adicionales asociados a una posible quiebra, que alteran los flujos operativos.

5. El sentido de la diversificación en el grupo y sus formas de financiamiento

Las investigaciones en Colombia sobre los determinantes de la estructura de capital han sido un campo de trabajo muy amplio en la línea de los postulados de los planteamientos centrales de “*Trade-Off*” y “*Pecking Order*”.

Con base en los estudios realizados en las empresas colombianas, se ha identificado una inclinación hacia la teoría de la jerarquía de las preferencias (*Pecking Order*), como podemos evidenciar en los siguientes estudios:

Sarmiento (2005), en una investigación realizada mediante un modelo econométrico y de regresiones de las empresas colombianas del sector real, determina que

con respecto al flujo de caja (1ra y 2da regresión) se obtiene una relación negativa y significativa entre esta variable y el nivel de deuda. Con base en estos resultados se estaría confirmando la teoría de la jerarquía de las preferencias para el caso colombiano, donde las firmas se financian principalmente con recursos internos, al no tener acceso a la financiación externa para evitar problemas de infra inversión. (p. 166)

Además, en el anterior estudio se observó que a mayores problemas de asimetría de información, las firmas recurren con menor propensión a la financiación externa, en este caso a la deuda, lo que a su vez puede presentar un problema de infrainversión y que se cumpla uno de los lineamientos expuestos por Myers y Majluf (1984).

Tenjo, López y Samudio (2006), en su estudio *Determinantes de la estructura de capital de las empresas colombianas (1996-2002)*,

sugieren que un factor que marca de manera importante las decisiones de financiamiento de las firmas en el país es la existencia de imperfecciones en los mercados de recursos, derivadas de problemas de información imperfecta. La relación inversa que se encontró entre la rentabilidad y el coeficiente de endeudamiento de las firmas, uno de los hallazgos más claros del trabajo y base para esta afirmación, es el elemento central dentro de la literatura conocida como orden de prioridades. Los problemas de información imperfecta se manifiestan también en otras características de los mercados financieros en el país, tales como la concentración de crédito, la escasa disponibilidad de financiamiento de largo plazo y el incipiente desarrollo del mercado accionario, entre otros. Información asimétrica es, en pocas palabras, sinónimo de presencia de restricciones financieras en los mercados de recursos de financiamiento. (p. 32)

Cruz y Wadnigar (2008), en su estudio *Análisis de las variables y modelos que intervienen en la determinación de la estructura de capital de las empresas colombianas mediante el modelo de la variable déficit, utilizado por Frank y Goyal*, concluyeron que “el aumento en la tangibilidad de los activos es inversamente proporcional al cambio en el nivel de deuda, lo cual se ajusta a la teoría de *pecking order*. Al tener mayor número de activos tangibles se disminuyen los problemas originados por asimetrías de información, originando que no sea subvalorada la empresa” (Cruz, S. & Wadnigar, 2008, p. 17).

Según los autores, “otra característica muy importante a resaltar, es que la teoría de *pecking order* se ajusta en un nivel semi-fuerte, ya que la variable déficit no es la única que explica el cambio en el nivel de deuda adquirida, sino también las oportunidades de crecimiento, tamaño de la empresa y tangibilidad de los activos” (Cruz, S. & Wadnigar, S., p. 17). No obstante, los estudios en Colombia han desconocido posiblemente un factor central en la explicación, que se relaciona de manera directa con nuestra investigación: la interacción entre la política de crecimiento en términos de la diversificación y la estructura de capital y sus implicaciones con las formas de gobierno.

Una de las investigaciones iniciales sobre el tema la realizaron Jensen y Meckling (1976). A partir de allí se han elaborado varias investigaciones enumeradas por Mauricio La Rocca (2009) y que se centran en la interacción entre la diversificación y la estructura de capital: Oviatt (1984); Titman (1984); Jensen (1986); Barton y Gordon (1987); Barton y Gordon 1988; Gertne (1988); Titman y Wessels (1988); Williamson (1988).

En la década del noventa se unen nuevos investigadores al tema y se comienza a llegar a un acuerdo sobre el tema que nos ocupa. No obstante, quisiéramos observar que una constante de estos estudios son las consecuencias de los trabajos de Ronald Coase (1932) y la teoría de la firma, basada en los costos de transacción de Williamson (1975, 1985) y Klein et ál. (1978) y en el tema de la agencia en su esencia básica, formulada por Bearle y Emanes (1932), “quienes se preguntaban si los administradores de empresas actuarían en el interés de sus propietarios, a pesar de la baja participación que tienen en la propiedad de estas. Esta pregunta nos muestra la raíz del problema de agencia, que surge de la separación entre la propiedad y el control de una empresa” (Tarziján, 2003, p. 12)⁹.

6. Metodología

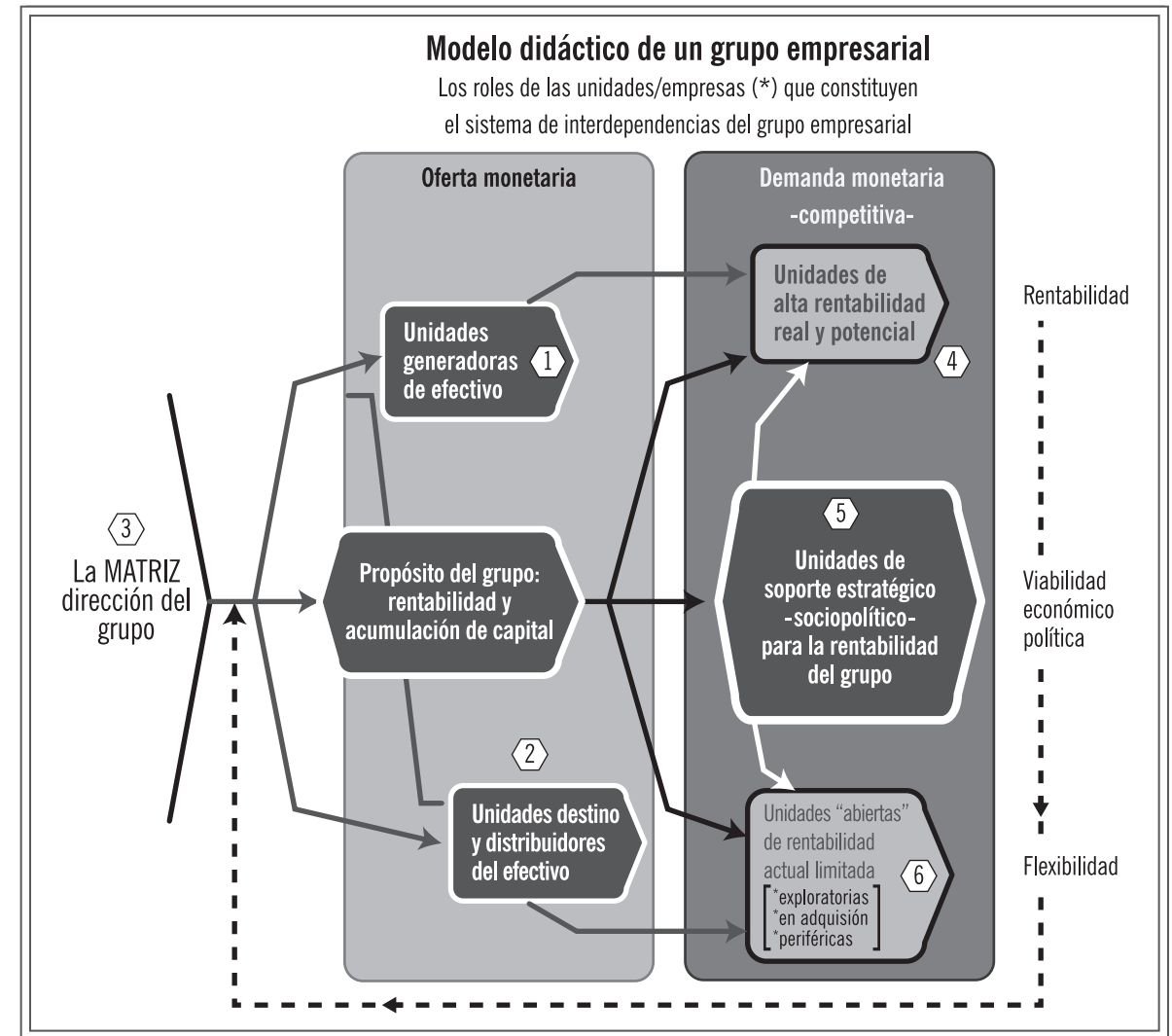
Para el análisis de la estructura interna de los grupos se recurrió al “rol” que cumplen las firmas afiliadas en el marco de una diversificación “no relacionada”. Esto último debe ser visto como un sistema de interdependencias. La unidad de propósito no es más que la acumulación de capital que se reproduce y crece desde la rentabilidad del capital.

Como se comentó al inicio de este artículo, el esquema de análisis de grupo que elaboró el profesor Mario García (2002) se soporta en el concepto de capital financiero desarrollado por Rudolph Hilferding (1910), quien lo definió como aquel “capital complementario que es por cierto capital monetario, puesto que ha de funcionar como medio de compra de los medios de producción y de la fuerza de trabajo para el sostenimiento de la continuidad del proceso de circulación del capital” (Hilferding, 1910, p. 61).

Esta definición presupone unas características específicas del capitalismo alemán y la relación del capital financiero y el capital industrial. No obstante, para aplicar esta afirmación en Colombia es necesario hacer una aclaración: “la característica del capitalismo moderno la constituyen aquellos procesos de concentración que se manifiestan, por una parte, en la abolición de la libre competencia mediante la formación de *cartels* y *trust*, y una relación cada vez más estrecha entre el capital bancario y el industrial, esta es una de las causas para que tome la característica de capital financiero” (Hilferding, 1910, p. 62).

No obstante, Colombia tiene como particularidad la debilidad institucional en la que se formaron los mercados de capitales internos. Por ende, se acepta la tesis del profesor en términos del control de la relación entre la oferta monetaria y la demanda monetaria. De allí que su investigación

⁹ A los trabajos de Bearle y Means se les unen Alchain y Demsetz (1972) y Jensen y Meckling (1976), entre los más destacados.



se use como un criterio de diferenciación para entender que la estructura del grupo es el “rol” que cumplen los generadores y demandantes monetarios. A partir de allí se escriben las seis áreas de análisis con sus indicadores.

Áreas de análisis¹⁰

Área n.º 1. Es la generadora de efectivo y está constituida por empresas con una alta rotación de efectivo. Una característica adicional, que muy probablemente se presenta, es que las empresas de esta área tienen alto poder de mercado y son oligopolios o monopolios. Cabe esperar entonces que tales empresas se encuentren en los sectores de la economía

¹⁰ La propuesta de las áreas fue elaborada por el economista Mario García. No obstante, se introdujeron ciertas modificaciones que responden a “la experiencia” en el funcionamiento de los grupos en Colombia, como a la necesidad de incorporar algunas dimensiones que no fueron consideradas en su formulación inicial. Así mismo, se incorporó realmente al análisis el concepto de capital financiero al crear el concepto de oferta monetaria y demanda monetaria.

en que la concentración industrial es mayor, y que sean una de las cuatro empresas que concentran la actividad en determinado sector.

Pero no basta con tener una fuente de efectivo dentro del grupo. También es necesario tener la capacidad para crear flujos de efectivo en la dirección deseada. Los flujos de efectivo entre empresas integradas verticalmente o incluso horizontalmente pueden ser manejados mediante el crédito entre dichas empresas, tómesese el caso del crédito de proveedores.

El plazo de los proveedores a una empresa para pagar el pedido después de tres meses de recibido constituye en la práctica un flujo temporal de efectivo del proveedor a la otra empresa. La existencia de estos créditos por razones propias del negocio de cada uno permite que, si se desea aumentar o crear un flujo de efectivo en una determinada dirección, baste con modificar las condiciones de los créditos existentes. Por ejemplo, variando los plazos o las condiciones de pago.

Aquí es importante notar que, tal como indica la bibliografía de teoría monetaria pos keynesiana y de la escuela del circuito, las deudas crean dinero y su pago lo destruye (Palley, 2002; Wray, 2007). Por lo tanto, las transacciones mencionadas en el grupo tienen efectos macroeconómicos, ya que presionarán al aumento en la cantidad de dinero en la fase de auge (cuando predominen las expectativas optimistas).

Una segunda forma de generar flujos de efectivo entre las empresas integradas verticalmente es mediante la fijación de precios de transferencia, como parece haber sido el caso en los grupos colombianos ligados a medios de comunicación, que podían transferir efectivo vía el valor de la pauta publicitaria para cada empresa (Bonilla y González, 2004). Al igual que con el crédito de proveedores, la identificación de estos flujos es extremadamente difícil en la práctica, ya que requeriría acceso a información confidencial de las empresas.

Una tercera forma de generar flujos de efectivo, mucho menos práctica que las anteriores, se basa en el capital y los pagos a este. Aquí se encuentran la capitalización, la descapitalización y la distribución o retención de utilidades. Pero estas medidas no pueden ser adoptadas de manera sistemática y discrecional, además de depender de decisiones tomadas en las asambleas de accionistas, con lo cual otros grupos de interés (como los accionistas minoritarios y los entes de control) entran a jugar parte del proceso.

Área n.º 2. El problema para un grupo diversificado en cuanto a la circulación del capital monetario es que no existen muchas transacciones comerciales entre las empresas. No obstante la segunda área del grupo permite que las empresas del sector financiero, por las características de su negocio, puedan transferir sin dificultades efectivo entre las empresas del grupo. Adicionalmente, pueden ser generadoras de efectivo mediante el recaudo de terceras personas. Esto puede explicar el papel que juegan los fondos de pensiones en el grupo.

Los activos financieros de los trabajadores son administrados por el grupo, que los utilizará para sus propios fines, sujeto a una restricción de rentabilidad mínima para evitar perder afiliados. El fondo puede comprar acciones y bonos de empresas del grupo como parte de su negocio habitual.

Área n.º 3. Una tercera área tiene que ver con la función de control y dirección del grupo que garantiza el sentido de unidad. Las empresas de esta área son las que en el argot corporativo se denominan “holding”¹¹. Las empresas de esta área tienen la tarea de unificar y coordinar la acción

11 La definición que da Rubén Chavarín (2011) se refiere más a situaciones de control que a matriz, que es un concepto muy propio del desarrollo jurídico colombiano y se acerca a los planteamientos de Leff (1977).

del grupo empresarial¹². “Las empresas de esta área tendrían un perfil bajo y serían desconocidas del público en general. Su propiedad estaría en los dueños reales del grupo y no se cotizarían en bolsa” (García, 2002, p. 15). Para Colombia esto no aplica, ya que la formación de acumulación de capital original se fundamenta en la matriz, cuya representación jurídica en la mayoría de los casos tomó forma de S. A., y es la que cotiza en Bolsa.

Área n.º 4. Dentro de las empresas que son destino de los flujos de efectivo cabe distinguir dos áreas. La cuarta se refiere a aquellas empresas que tienen una alta rentabilidad esperada o que son estratégicas para mantener la rentabilidad de otras empresas del grupo a futuro. Un ejemplo de este último tipo son aquellas que garantizan el monopolio de un insumo clave y, por lo tanto, crean barreras a la entrada para los competidores de otra firma, como fue el caso en su momento de las fábricas de envase para refrescos en Colombia (Silva Colmenares, 1977, p. 55). Durante el período inicial es probable que estas empresas no sean rentables e incluso que no generen ingresos, se encontrarían en una situación Ponzi (Minsky, 1974).

Área n.º 5. La siguiente área es la de las empresas que no tienen una alta rentabilidad esperada, sino que son destino de los flujos de efectivo por razones estratégicas de orden político. Tal es el caso de los medios de comunicación (prensa) o de empresas que de alguna manera pueden influir en la relación del grupo con la clase política y los tomadores de decisiones macroeconómicas. Aquí podrían entrar compañías realizadoras de encuestas o sondeos de opinión, pero también las de cabildeo o *lobby*.

La relación de los grupos con el poder político ha sido discutida a menudo en el caso de América Latina, por ejemplo, la del grupo Monterrey con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) (Nuncio, 1982; Passim) y la relación de los grupos colombianos con el presidente Samper (Rettberg, 2001, 2003).

Área n.º 6. La siguiente área la formarían las empresas en las que el grupo se encuentra, pero que no tienen alta rentabilidad. Estas pudieron ser rentables en el pasado pero ya no serlo, o pueden haber tenido una alta rentabilidad esperada que nunca se concretó. De todos modos, si no están dando francas pérdidas, pueden cumplir con una función de diversificación del riesgo del grupo. No obstante, serán las primeras en ser objeto de venta o desmantelamiento cuando las necesidades del resto del grupo así lo exijan.

12 Aquí también hay una discrepancia con la versión inicial de Mario García (1997), pero la realidad en Colombia señala otra cosa.

7. Muestra y datos

Para el desarrollo de la presente investigación se trabajó con las bases públicas de información de la Superintendencia de Sociedades (ss). Dicha entidad suministró más información de forma especial para la realización de un programa de investigación quinquenal.

El Sistema de Información y de Riesgo (SIREM), de la Superintendencia de Sociedades tiene información desde 1995 hasta el 2011, tanto en lo que se refiere a firmas como a sectores económicos. Además, la información de las empresas afiliadas (subordinadas) y sus matrices o controlantes abarca desde el 1997 hasta 2010. Por esa razón se trabajó de manera definitiva el intervalo de tiempo desde 2000 hasta 2011.

Las normas de la Ley 222 de 1995 definen los conceptos de situación de control o matriz y empresas subordinadas. Desde 1997 hasta la fecha, la Superintendencia de Sociedades ha venido desarrollando los preceptos de la Ley 222, que permite contar con un sistema de información sobre los grupos empresariales y los grupos económicos y sus campos de influencia. No obstante, esta investigación se concentró en el subconjunto de grupos empresariales y sus subordinados. Este grado de integración tiene la obligatoriedad de presentar información financiera consolidada¹³, y lo más importante, tiene unidad de dirección de acuerdo al artículo 28 de la Ley 222.

La muestra incluye los macrosectores o secciones de la A hasta la O, constituidos por las divisiones de la 1 a la 99, de acuerdo con el Código Industrial Internacional Uniforme, revisión 3.1¹⁴. El análisis se llevó a cabo un nivel de cuatro dígitos del CIIU, es decir, el mayor nivel de desagregación de la actividad económica. A continuación se presentan los grupos económicos y empresariales que tiene registrada la Supersociedades.

Para esta investigación se tomó la información de los grupos empresariales registrados entre 2000 y 2011. De los 540 grupos registrados en 2011, tan solo 450 tienen la

13 No obstante, después de un debate jurídico, los grupos empresariales son los únicos obligados a registrar la información financiera consolidada en los términos transcritos del artículo 631-1.

14 La clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) versión 3.1 es la clasificación internacional de referencia de las actividades económicas productivas. Su principal finalidad es facilitar un conjunto de categorías de actividad que pueda utilizarse para la elaboración de estadísticas por actividades económicas. Está vigente desde 2002.

Tabla 1. Dinámica de centralidad del capital

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Grupos	358	358	358	358	358	358
Subordinadas	987	987	987	987	987	987
Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Grupos	358	358	358	358	358	358
Subordinadas	987	987	987	987	987	987

FUENTE: elaboración del autor. Los números representan empresas en el tema de las subordinadas.

condición de grupos empresariales¹⁵. Con la finalidad de garantizar que la investigación tenga sentido se va trabajar con grupos empresariales que estén conformados por más de diez empresas. Los resultados indican que tan solo treinta grupos empresariales cumplen la anterior condición. No obstante, se redujo la muestra a diecinueve grupos (ver anexo 2) que responden a formas de diversificación.

Luego de haber definido la muestra de grupos empresariales con información del 2011, se procede a definir las empresas afiliadas-subordinadas por grupo empresarial para cada año de la investigación. Cabe anotar que las empresas afiliadas cambian en el tiempo por año, por lo tanto, la muestra de empresas afiliadas por grupo no es una cifra fija. En total, 450 de ellas tienen la condición de grupos empresariales¹⁶.

Con la finalidad de garantizar que la investigación tenga sentido, se trabajó con grupos empresariales que estén conformados por más de diez empresas. Los resultados indican que tan solo treinta grupos empresariales cumplen la anterior condición. No obstante, se redujo la muestra a dieciséis grupos (ver anexo 2) que responden a formas de diversificación no relacionadas. Habiendo definido la muestra de grupos empresariales con información del 2011, se pasó a definir las empresas afiliadas-subordinadas por grupo empresarial para cada año de la investigación. Cabe anotar que las empresas afiliadas cambian en el tiempo por año, por lo tanto, la muestra de empresas afiliadas por grupo no es una cifra fija.

15 Cabe notar que casi el 50% de los grupos empresariales están formados por tan solo dos empresas.

16 Cabe notar que casi el 50% de los grupos empresariales esta formados por tan solo dos empresas.

8. Resultados y análisis

Dado el volumen de información de los dieciséis grupos empresariales, tan solo se presentan en anexo los resultados del grupo empresarial "Inversiones Internacional S.A.", que está conformado por dieciséis empresas¹⁷. No obstante, los resultados de todos los grupos pueden solicitarse en el correo juacruz2009@gmail.com.

Oferta monetaria

Área 1. El grupo empresarial cuenta con nueve empresas (c1, c2, c3, c8, c9, c11, c12, c13) que cuentan con un flujo de caja de la operación (FCO) mayor que cero y que, a su vez, posiblemente les permitirá cancelar los compromisos financieros y desarrollar una política de remuneración a los accionistas, desde los recursos generados de forma interna (remitirse a la tabla 1). Igualmente, cuenta con tres compañías que de forma estructural serían demandantes de recursos para su operación normal (c5, c7 y c10).

Tabla 2. Flujo de caja operativo / ventas

Flujo de caja operativo / ventas												
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio
c1	0,8543597	0,7089709	0,99888	0,57945	0,227418226	0,200359939	0,3903181	0,20046	0,85351	-0,041	0,1784	0,468281556
c2	0,4785582	0,37904191	0,4843	0,3978	0,31674589	0,32419933	0,2810662	0,11146	0,31469	-0,2538	0,32578	0,287261584
c3	0,459687	0,16804912	0,15882	0,16476	0,096403344	0,295531836	0,1953573	0,19991	0,4102	0,23656	0,58696	0,270203904
c4							0,12253	0,13282	0,08298	0,14093	0,09681	0,11521638
c5		-0,16804912	-0,1118	-0,0667	0,143599856	0,217994537	0,2352673	0,08658	0,09627		-0,6945	-0,012103462
c6							0,2215808	0,19197				0,206773218
c7		0	-0,0109	-0,0268	-0,04502135	-0,033369717	-0,0410244	-0,0127	-0,1191			-0,036117044
c8							0,0363896	0,03461	0,02659	0,02048	0,02566	0,028744214
c9							0,1098934	0,09899	0,1456	0,20041	0,11434	0,133835603
c10							-0,6809996	-0,7138	-1,2125			-0,8691000954
c11									0,98089	0,98019	0,9719	0,977658737
c12							0,317582	0,3056	0,27601	0,20994	0,22701	0,267227853
c13							0,2935814					0,293581443
c14	0,0756055	0	0,02331	0,08976	0,113981403	0,066288981	-0,0703573	0,02694	0,02327	0,00765	0,01625	0,03388021
c15										-0,0068	0,00755	0,000359688

Entonces, y a fin de medir la capacidad de generación de una oferta monetaria de una forma más severa, se incluyó un indicador en el área 1 que mide el flujo de caja disponible para el accionista (FCA) por cada empresa. Las conclusiones pueden ser observadas en la tabla 3.

17 Las empresas son: Expojom S.A.c1, Técnicas Americanas de Estudio S.A. c2, F & E Corporation para Colombia Koe Ltda. c3, Editora Surcolombiana S.A. c4, N.L.C. Editores S.A.c5, Compañía Comercializadora Listo S.A. c6, Compañía Comercializadora Listo S.A. c7, Espacio y Mercadeo S.A. c8, Editora y Promotora de Lectura S.A c9, Bliss & Co. S.A. c10, Gas Gualiva S.A c11, Editora Oritech Internacional S.A c12, Orange Entertainment S.A.c13, Industrial Cacaotera del Huila S.A. Tolimax S.A. c14, Promotora industrial y comercial diario del Huila S.A. c15, KOE S.A. c16.

Tabla 3. Flujo de caja del accionista

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio
c1	-0,02565	-0,162088	-0,153	-0,265	-0,497579	-0,3432796	-0,25064	-0,359	-0,387	-0,237	-0,05	-0,248169742
c2	-0,05916	-0,104134	-0,112	-0,164	-0,166772	-0,4000423	-0,14888	-4E-04	-0,073	0,0169	-0,12	-0,121086254
c3	-0,16937	-0,044483	-0,176	-0,122	-0,06965	-0,2875845	-0,12198	-0,11	-0,047	-0,105	-0,249	-0,136648211
c4							-0,01031	-0,058	-0,003	-0,007	0,0614	-0,003491595
c5		-0,041293	0,1279	0,137	0,0814733	0,03701796	0,034843	-0,004	-0,021		0	0,039182014
c6							-0,05043	-0,333				-0,191840917
c7		0	0,0677	0,1596	0,0954924	0,04742617	0,099061	0,086	-0,088			0,058377255
c8							0,000459	-0,007	-0,005	0,0144	-0,002	0,0001449
c9							0,062154	0,0071	-0,085	-0,121	-0,019	-0,031015658
c10							1,642963	2,0774	0,1456			1,288671103
c11									-0,531	-1,055	-1,257	-0,94770251
c12							-0,13424	0	-0,23	-0,26	-0,952	-0,315250886
c13							-0,15571					-0,155712888
c14	-0,04896	0	-0,018	-0,011	-0,017451	0	0,061478	-0,017	-0,004	-0,011	-0,002	-0,00618179
c15										0,0005	-0,045	-0,02198793

De las dieciséis empresas, quince generan un FCA negativo que conlleva a dos implicaciones: la primera se refiere a que estas empresas no están en capacidad de financiar su crecimiento con recursos propios, y la segunda se refiere, en un sentido estricto, a que la empresa no estaría en posibilidades de repartir dividendos desde los flujos que genera.

Tan solo la compañía c11 genera un excedente que estaría disponible para el grupo. Resulta muy curioso que las empresas c5, c7 y c10 produzcan flujos positivos para los accionistas, y eso tan solo se explica porque los pagos de deuda son menores a las deudas que están adquiriendo, situación que en el largo plazo no es sostenible.

La naturaleza económica de la empresa c11 es de gas, lo que comienza a dar forma a una de las afirmaciones que hace el profesor Gabriel Misas, quien afirma que la tendencia de las empresas colombianas frente a la apertura económica es el desplazamiento hacia empresas prestadoras de servicios públicos que se caracterizan por estructuras económicas oligopólicas de bajo riesgo, de mayor rentabilidad y sujetas a una alta liquidez.

Esta empresa, justamente, fue adquirida dentro del proceso de desregulación de los servicios públicos. Por otro lado, si se examina la naturaleza económica de las otras compañías, están más asociadas a bienes transables en los cuales la capacidad de generar efectivo se ha visto afectada por la apertura económica.

Área 2

Indicador 1. Financiamiento por el mercado de valores

La otra vía para formar una oferta monetaria es a través del mercado de valores, por medio de la colocación de un instrumento financiero como acciones o bonos, y a pesar de la naturaleza jurídica de la mayoría de las empresas afiliadas al grupo, ninguna de ellas ha realizado operaciones en el mercado de capitales.

Esta es otra de las tendencias de la apertura económica en Colombia, pues las operaciones que se realizan en dicho mercado están altamente concentradas en grandes jugadores económicos, ya sean grupos o empresas. En conclusión, ninguna empresa del grupo cumple el rol de transferir recursos del mercado de valores al mercado de capitales del grupo. El otro indicador del área es el que permite determinar si alguna empresa pertenece a CIU, y que se relaciona con actividades de intermediación financiera. Aquí cabe anotar que su matriz hace labores de intermediación financiera, lo que podría sugerir que recoge recursos del mercado con destino al mercado interno.

Indicador 2. Empresas que pertenecen a los siguientes CIU: 6511, 6519, 6591, 6592, 6599

El otro indicador del área es el relativo a determinar si alguna empresa pertenece a CIU relacionados con actividades de intermediación financiera.

Área 3

Indicador 1

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Inv Internacional SA.	Inv Internacional SA.	Inv Internacional SA.	Inv Internacional SA.	Inv Internacional SA.	Inv Internacional SA.	Inv Internacional SA.	Inv Internacional SA.	Inv Internacional SA.	Inv Internacional SA.	Inv Internacional SA.	Inv Internacional SA.

Demanda monetaria

Área 4

Indicador 1. Préstamo al grupo a largo plazo

La dinámica del mercado de capitales interno se modificó en el período de análisis. No se podría afirmar si ello se debió a la apertura económica por sí misma o a la recesión económica. Lo que si queda claro es que los accionistas han dejado de financiar a las firmas c1, c5 y c14 en la última etapa del análisis (remitirse a la tabla 3).

Tabla 4. Dinámica de préstamos de grupos

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
c1	0,002689	0,0313986	0	0,0115	0	0	0	0	0	0	0,1296	0,151775256
c2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
c3	3,01E-05	8,35E-05	0,0109	0,0006	-7,76E-05	0	0	0	0	0	0	0
c4							0	0	0	0	0,285	0,08312308
c5		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
c6							0	0	0	0		
c7		0	0	0	0	0	0	0	0	0		
c8							0	0	0	0	0	0
c9							0	0	0	0	0	0
c10							-0,26586	0	0			
c11									0	0	0	0
c12							0	0	0	0	0	0
c13							0					
c14	1,106987	0	0	0	0	0	-0,37992	0,7956	0	0	0	0
c15										0	0	-0,49258134
c16												0

Indicador 2. ¿Quién financia a la matriz vía repartición de dividendos?

La matriz recibe recursos monetarios de las filiales c1, c2, c3, c4, c5, c11 y c12, a pesar de que solo la c11 genera un excedente que estaría disponible para el grupo. Como queda claro, ni la apertura económica ni la recesión económica de 1997 a 2002 modificó esta pauta.

Esta característica es común a todos los grupos empresariales analizados. La anterior evidencia sugiere que los grupos empresariales han preferido una acumulación extensiva.

Indicador 3

Tabla 5. Dinámica de la rentabilidad

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
c1		0,126048959	0,32394438	0,31395662	0,953109056	-4,832915513	10,5132141	1,0053731	0,890380743	0,402694	0	
c2		0,33543894	0,40622927	0,40028766	0,654029424	2,028416999	1,028504186	0	6,051744038	0	0	
c3		0,282794359	0,66860014	43,6619321	3,018468991	0	0,938249427	1,7219565	1,248224774	0,262311	1,1714408	
c4								1,7287086	0	0	0	
c5			-0,2389322	-0,0094421	0	0	0,651612958	0,3988503	0,274526397	0		
c6								0	0	0	0	
c7			0	0	0	0	0	0	0	0		
c8								1,9243843	0	0,95259	0,9000046	
c9								0,3392539	0,132430224	0	0	
c10								0	0	0		
c11										0,82903	1,006125	
c12								0	1,108762094	1,231711	1,0980615	
c13								0				
c14		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
c15											0	
c16												

La rentabilidad de la política de inversiones se ha modificado con la apertura económica. A pesar de que desde el 2002 hasta el 2007 Colombia ha tenido un PIB cada vez más alto, la rentabilidad se ha deteriorado en el período analizado. Esto se debe en parte a que las actividades económicas asociadas a estas empresas son de naturaleza económica de bienes transables y que se han visto enfrentadas a la competencia internacional. No obstante, todas cuentan con un alto ROA respecto a indicadores como la inflación y la rentabilidad de la bolsa en el período en consideración, excepto la compañía c5.

Llama la atención que la compañía que fuera adquirida en este período, asociada a servicios públicos, está dentro del rango de mayor ROA. No obstante, cabe recordar que el análisis de rentabilidad se hizo en términos de la utilidad operativa. Se recuerda que la única que tuvo un flujo de caja positivo para los accionistas fue esta compañía. De ello se podría concluir que cumple el rol de generar flujos y rentabilidad. Sin embargo, para el último año presenta un ROA bajo en términos relativos.

Área 6

Indicador 1. Bajo ROA

Tabla 6. Bajo ROA

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
c1	1,53275505	1,22625228	1,01617355	0,70846301	0,85522345	0,85456826	0,71527856	0,58247374	0,52361918	0,38958061	0,18713315	0,15920441
c2	1,32311771	1,02704372	0,73089647	0,6717857	0,95507604	0,867195	0,74499744	0,78603959	0,74944938	0,63869499	0,2698606	0,24047707
c3							0,74422864	0,90999366	0,83260531	0,69755505	0,62837151	0,68409183
c4		1,60298997	1,53684305	1,39107849	1,249941371	1,51023636	1,624199655	1,60568981	1,53459277		0,5607237	0,88901577
c5							0,38261452	0,19771833	-1,3126E-06	-1,8428E-06		
c6		0,22377855	0,34322639	0,33539396	0,3085735	0,34435295	0,29782002	0,24266397	0,3504904			
c7							0,41629422	0,64344646	0,58997359	0,57863116	0,60315378	0,40133926
c8							1,40117633	1,23527783	0,88332176	0,7755729	0,36220369	0,23526805
c9							0,19039072	0,13003259	-0,10746132			
c10								0,90175275	0,34136018	0,38710189	0,04620413	
c11							1,76714891	1,79906425	1,54848442	1,4182854	0,29583502	0,1637395
c12							2,1244236					
c13	0,77832869	0,81823681	0,63335119	0,77358243	0,64010735	0,51408704	0,28277741	0,46865281	0,53005065	0,47014416	0,49988543	0,6022971
c14										1,33647984	1,34428773	1,73827179
c15												1,20355623
c16												

Como queda claro a partir de la tabla sobre rentabilidad de los activos, la única compañía que cuenta con una tendencia estructural a tener una rentabilidad negativa sería la compañía c6, a la que se le suman compañías con bajos ROA, con son c1 y c2 muy cercanos a variables monetarias de referencia a la compañía.

9. Conclusiones

A partir de los anteriores resultados se podría afirmar que hoy se cuenta con una herramienta para analizar la estructura interna de los grupos empresariales: el “rol” que cumplen en la formación de un mercado de capitales. Por otro lado, quedan muy claras las repercusiones de la apertura económica sobre el rol de las empresas: en primer término, la apertura económica no ha modificado la tendencia histórica de repartir dividendos y no acumular para un mejoramiento significativo de la productividad. Igualmente, se reparten los dividendos desde una lógica de propiedad y sobre las posibilidades que ofrece el Código de Comercio, sin consultar las posibilidades reales desde los flujos de caja disponible a los accionistas.

En segundo término, esta repartición comporta la obligación de abrir contratos de deuda que reducen las posibilidades de crecimiento interno. En tercer término, se ha configurado un rol histórico en el mercado de capitales interno. De allí que quede claro cuáles son las firmas que forman la oferta de dinero y cuáles son las que la usan. En cuarto nivel, también comienza a evidenciarse la afirmación que la inversión adicional de los grupos se ha dado en actividades de bajo riesgo y moderada rentabilidad relativa, pero con flujos significativos para la operación y para los accionistas, como los servicios públicos.

Referencias bibliográficas

Hilferding, R. (1910). El capital financiero. Madrid: Tecnos.

Jensen, M. (1986). Agency Costs of Free Cash Flow, Corporate Finance and Takeovers. *American Economic Review*, 76, 323-329.

Katz, J. y Kosakoff, B. (1989). *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva*. Buenos Aires: CEPAL

Khanna, T. y Krishna P. (1999). *Policy Shocks, Market Intermediaries, and Corporate Strategy: The Evolution of Business Groups in Chile and India*. Working Paper, Harvard Business School.

Khanna, T. (2000). Business Groups and Social Welfare in Emerging Markets: Existing Evidence and Unanswered Questions, *European Economic Review*, 44, 748-761.

Khanna, T. y Krishna P. (1999). Is Group Affiliation Profitable in Emerging Markets? An Analysis of Diversified Indian Business Groups. *Journal of Finance*, forthcoming.

Kochhar, R. (1998). Research Notes and Communications Linking Corporate Strategy to Capital Structure: Diversification Strategy, Type and Source of Financing. *Strategic Management*, 19, 601-610.

Kochhar, R. (1996). Explaining firm Capital Structure the Role of Agency Theory vs. Transactions Cost of Economics. *Strategic Management Journal*, 17(9), 713-728.

Kochhar, R. (1998). Linking Corporate Strategy to Capital Structure: Diversificación Strategy, Type and Source Finance. *Strategic Management Journal* 19(6), 601-610.

La Rocca, M.; La Rocca, T.; Gerace, D. y Smark, C. (2009). Effect of Diversification on Capital Structure. *Journal of Business Finance and Accounting*, 9(4), 799-826.

Lamont, B. y Anderson, C. (1985). Mode of Corporate Diversification and Economic Performance. *Academy of Management Journal* 28 (December), 926-934.

Leff, N. (1978). Industrial Organization and Entrepreneurship in Developing Countries. *Economic Development and Cultural Change*, 26(4), 661-675.

Leff, N. (1979). Entrepreneurship and Economic Development: the Problem Revisited. *Journal of Economic Literature*, 17(1), 46-64.

Lewellen, W. (1971). A Pure Financial Rationale for the Conglomerate Merger. *Journal of Finance* 26, 521-537.

Medina, A. (2010). *Relación entre las estrategias corporativas de crecimiento y financiamiento de los grupos económicos en Chile*.

Alfred, C. (1990). *Scale and Scope: the Dynamics of Industrial Capitalism*. Boston: The Belknap Press Of Harvard University Press.

Ansoff, H. (1958). A Model for Diversification. *Management Science*, 4(4), 392-414.

Barton, S. y Gordon, P. (1987). Corporate Strategy: Useful Perspective for the Study of Capital Structure? *Academy of Management Review*, 12(1), 67-75.

Barton, SL. y Gordon, PJ. (1988). La estrategia corporativa y la estructura de capital. *Strat. Mgmt. J.*, 9, 623-632.

Chacón, O.; Arroyo, Y. y Villaba, M. (2007). Teoría del tarde-off para la definición de la estructura de financiación de las Pymes de Bucaramanga. *Revista de la Facultad de Ingenierías Físico Mecánicas, Universidad Industrial de Santander*, p. 1-17

Chavarín, R. (2011). *Los grupos económicos en México a partir de una tipología de arquitectura y gobierno corporativos: una revisión de sus explicaciones teóricas, en el trimestre económico, LXXVILL-1*(309, enero-marzo), 193-234.

Clarke R. (1993). *Economía industrial*. Madrid: Colegio de Economistas de Madrid, Celeste Ediciones.

Clifford W. y Smith, J. (1995). Corporate Risk Management: Theory and Practice. *The Journal of derivatives*, 30, 21-31.

Cruz y Wadnigar. (2008). Análisis de las variables y modelos que intervienen en la determinación de la estructura de capital de las empresas colombianas mediante el modelo de la variable déficit utilizada por Frank y Goyal. *Revista Soluciones de Postgrado ELA*, 1(enero), 23-44.

Cruz, S. y Jeison, P. (2012). Los Grupos Economicos en Colombia en la transición del Siglo XX / XXI. (F. d. ESAP, Ed.) Bogota: Escuela Superior de Administración Pública.

Frank y Goyal. (2004). Testing the Pecking Order Theory of Capital Structure, *Journal of Financial Economics*, 67, 217-248.

García, M. (2002). Esquema para el análisis de la estructura de un grupo económico. En Escuela de Economía, nº 21. Centro editorial Facultad de Ciencias Económicas, universidad Nacional de Colombia.

Hanneman, R. (2002). Introducción a los métodos de análisis de redes sociales. *Grupos y subestructuras*. California Este documento esta traducido para la lista REDES con permiso del autor a partir de la versión electrónica disponible en <http://wizard.ucr.edu/~rhannema/networks/text/textindex.htm>

Chile: Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad del Bio-Bio- Chile.

Misas, G. (2002). *La ruptura de los 90; del gradualismo al colapso*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Misas, G. (2004). El campo de la economía y la formación de los economistas. *Colombia Cuadernos de Economía*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 205-229.

Narváez, J. (1978). *Conglomerados de Sociedades en Colombia*. Bogotá: Superintendencia de Sociedades.

Rivera, J. (2007). Estructura financiera y factores determinantes de la estructura de capital de las PYMES del sector de confecciones del Valle del Cauca en el período 2000-2004. *Cuadernos de Administración, Universidad del Valle*, 20(34), 191-219.

Rodríguez, C. y Duque, E. (2007). Seguimiento a la dinámica competitiva de dos grupos económicos colombianos, *Innovar*, 17(29), 137-154.

Rodríguez, C. (2011). *Los grupos económicos en México a partir de una tipología de arquitectura y gobierno corporativos: una revisión de sus explicaciones teóricas, en el trimestre económico, LXXVILL* (1-309), enero-marzo, 193-234.

Rumelt, R. (1974). *Strategy, Structure, and Economic Performance*. Boston, MA: Division of Research, Graduate School of Business Administration, and Harvard University.

Stein, J. (1997). Internal Capital Markets and the Competition for Corporate Resources. *The Journal of Finance*, LII (1), March.

Stijn, C.; Djankov, S.; Fan, J. y Lang, L. (1999a). *Expropriation of Minority Shareholders: Evidence from East Asian Corporations*. Washington: World Bank, and Working Paper 2088.

Stijn, C.; Djankov, S. y Klapper, L. (1999). *Resolution of Corporate Distress: Evidence from East Asia's Financial Crisis*. World Bank, Working Paper.

Stijn, C. y Lang, L. (2002). The Benefits and Costs of Group Affiliation: Evidence from East Asia. *Discussion Paper 3364*, Center for Economic Policy Research. UNU-WIDER Research Paper, World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER).

Stijn, C. (1999). *More Generally, Group-Affiliation Allows for Internal Financial Markets to Spread Risks, Which Can Be Valuable When External Market share Imperfect*. Washington.

Stulz, R. (1999). Globalization, Corporate Finance, and the Cost of Capital. *Journal of Applied Corporate Finance*, 12, 8-25.

Stulz, R. (2005). Rethinking Risk Management. *Applied Corporate Finance*, 17.

Takeo, H.; Kashyap, A. y Scharfstein, D. (1991). Corporate Structure, Liquidity, and Investment: Evidence from Japanese Industrial Groups. *The Quarterly Journal Of Economics*, 106(1, Feb, 1991), 33-60.

Tarziján, J. (1999). Internal Capital Markets and Multimarket Contact as Explanation for Conglomerates in Emerging Markets. *Abante, Studies in Business Management*, 2(1, April, 1999), 3-22.

Tenjo, F.; López, E. y Zamudio, N. (2006). Determinantes de la estructura de capital de las empresas. Banco de la República, *Borradores de Economía* (380). Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra380.pdf>

Wadnipar, H. y Cruz, J. (2008). Determinación de la estructura de capital de las empresas colombianas. *Revista Soluciones de Postgrado EIA*, (1), 23-43.

Williamson, O. (1989). *Transaction Costs Economics in Handbook of Industrial Organization*. Eds. R. Schmalensee and Willing, R. Amsterdam: North Holand.

Anexo 1

Grupo empresarial	Responde a diversificación	Número de empresas afiliadas	Grupos que se trabajaron
Foto del oriente Ltda.	No	30	No
Hoteles Royal S.A.	No	20	No
Compañía de promociones internacionales de servicios de salud S.A.	Sí	18	No
Indicomersocios S.A.	Sí	25	Sí
Inproico S.A.	Sí	27	Sí
Sosacol S.A.	Sí	25	Sí
Hevios S.A.	No	24	No
Invernac & Cia S.A.S.	Sí	57	Sí
R T S Colombia Ltda.	Sí	27	No
C.I. Américaflor Ltda.	No	12	No
Thomas Greg & Sons Limited (Guernsey) S.A.	Sí	16	Sí
Mercantil Colpatría S.A.	Sí	30	Sí
Proactiva Colombia S.A.	No	19	No
Inv Internacional S.A.	Sí	28	Sí
Grupo Hotelero Londoño GHL Grupo Hoteles SCA	No	16	No
Inversiones Manuelita S.A.	Sí	45	Sí
Chaid Neme Hermanos S.A.	Sí	28	Sí
Casa Editorial El Tiempo S.A.	Sí	32	Sí
Caracol Primera Cadena Radial Colombiana S.A.	Sí	20	Sí
Inversiones Sredni S.A.	Sí	19	Sí
Grupo Aviatur Ltda.	Sí	23	Sí
D Vinni S.A.	No	23	No
Inmobiliaria Sredni S.A. / S.A.S.	Sí	24	Sí
Laboratorio Franco Colombiano Lafranco S.A.	No	12	No
Super Motos Ltda.	No	21	No
Carvajal Internacional S.A.	Sí		Sí
C I Unión de Bananeros de Urabá S.A.	Sí	15	No
Carbe Parklake SCA	Sí	77	Sí
Comercializadora Internacional Banacol S.A.	No	21	No
Aceites Manuelita S.A.	No	12	No

Anexo 2

Áreas y sus indicadores	Explicación de cada área e indicador
Área nº 1	Son las firmas generadoras de efectivo en el grupo.
Indicadores del area 1:	
Flujo de caja operativo	Es el excedente económico disponible después de remunerar los factores de producción. Se expresará con relación a las ventas (%).
Flujo de caja para el accionista	Es el excedente económico disponible después de remunerar los factores de producción y remunerar el capital externo. Está disponible para la formación de la política de dividendos y las reservas. Se expresará con relación a las ventas (%).
Indicador del capital de trabajo	El nivel de agregación contable no permite determinar la transferencia de efectivo entre empresas de un grupo a nivel del capital de trabajo.
Política de financiación con socios	Medir la política de dividendos de la compañía. Se expresará con relación a la utilidad neta (%).
Área nº 2	Son firmas del grupo empresarial que pertenecen a las instituciones financieras y fácilmente pueden transferir efectivo a una empresa del grupo. Se incluyen las firmas que captan los recursos del mercado de capitales. En una investigación previa se concluye que las matrices cumplen esta función históricamente. “Y en términos de adjudicación monetaria se encontró que el sector financiero capturó el 56% del total de valores adjudicados dentro del lapso de investigación del 2006 al 2012, y para el caso del sector real, su porcentaje de participación fue del 30%. A partir de lo anterior se encontró que del 60% de los valores capturados por el sector financiero, el 90% de estas empresas pertenecen a un categoría de grupo, y para el caso del sector real, esta cifra fue del 76%. Esto significa que el financiamiento de largo plazo –vía acciones y bonos– los absorbieron las empresas que están asociadas a los grupos” (Cruz, 2012, p.89).
Indicadores del area 2:	
Firmas que pertenecen a los códigos ciiu	Empresas que pertenecen a los siguientes ciiu: 6511, 6519, 6591, 6592, 6599.
Firmas que demandan recursos vías el mercado de capitales	Son las firmas que, teniendo en cuenta su naturaleza jurídica, son las que hacen ofertas de bonos, acciones y otros instrumentos en el mercado de capitales.
Área nº 3	Son las matrices ²⁰ cuya tarea es definida por la ley de forma expresa: “habrá grupo empresarial cuando además del vínculo de subordinación, exista entre las entidades unidad de propósito y dirección. Se entenderá que existe unidad de propósito y dirección cuando la existencia y actividades de todas las entidades persigan la consecución de un objetivo determinado por la matriz o controlante en virtud de la dirección que ejerce sobre el conjunto, sin perjuicio del desarrollo individual del objeto social o actividad de cada una de ellas”.
Indicador del área 3 : La matriz que tiene identificado la ss	Las empresas tienen la obligación de registrar en las cámaras de comercio todos los años la situación de control y de subordinación, obligatoriedad que emana del nuevo concepto de regulación que se precisó en la Ley 222 de 1995.
Área nº 4	Dentro de las empresas que son destino de los flujos de efectivo cabe distinguir dos áreas.
Indicadores del área 4:	
Préstamos	Préstamos de empresas afiliadas a los grupos empresariales.
Pago de dividendos	Dividendos de empresas afiliadas a los grupos empresariales.
Alta rentabilidad	Utilidad operativa / (total activo-otros activos)
Área nº 5	Control político
Indicador del área 5:	
Empresas afiliadas a ciertas actividades económicas	La enumeración de las actividades económicas
Área nº 6	La siguiente área la formarían las empresas en las que el grupo se encuentra pero que no tienen alta rentabilidad
Indicador del área 6:	
Bajo ROA como indicador de rentabilidad	Utilidad operativa / (total activo-otros activos)

18 La definición que da Rubén Chavarrín de “Holding” se refiere más a “situaciones de control” que a “matriz”, que son conceptos muy propios del desarrollo jurídico colombiano. Este último se acerca a los planteamientos de Leff (1977).





PAUTAS EDITORIALES

·ESPAÑOL·

1. Código de ética
2. Tipos de artículos
3. Políticas editoriales y normas para la presentación de artículos
4. Normas de citación

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

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

Código de ética

1. Las revistas únicamente considerarán artículos inéditos que correspondan en su contenido y estructura a las políticas señaladas por el comité editorial. Si el autor o los autores postulan en las revistas un trabajo ya publicado, total o parcialmente, su proceder será considerado como poco ético.
2. Es responsabilidad del autor o los autores señalar y referenciar claramente cualquier fragmento que sea tomado de la obra de otro autor en la construcción de su trabajo. Si no se hace así, se considerará como plagio y el trabajo será descartado para publicación.
3. La selección y aprobación final de un artículo dependerá del concepto académico de los pares y de la disposición de los autores de realizar las modificaciones que se sugieran como necesarias, dentro de un periodo oportuno.
4. El proceso de arbitraje es “doblemente ciego”, lo que implica que ni los autores ni los pares conocerán entre sí sus identidades. En este sentido, es responsabilidad del autor evitar cualquier alusión directa o indicio sobre su identidad dentro del cuerpo del texto. Adicionalmente, siguiendo una política de confidencialidad, los detalles de cada proceso no se divulgarán sino entre los directamente involucrados (editores, autores, evaluadores, integrantes del comité).

5. No obstante, cuando el comité editorial o el editor lo estimen conveniente (p. ej., por lo especializado del tema del artículo), se podrá pedir al autor o a los autores que sugieran los nombres de, máximo, tres posibles pares académicos siempre y cuando estos candidatos no conozcan una versión previa del documento o hayan estado vinculados de alguna manera con el proceso de investigación del que se deriva. En este caso, se pide al autor o a los autores que actúen con total transparencia en su recomendación, evitando a aquellos candidatos que puedan identificar su identidad o que puedan presentar algún tipo de conflicto de intereses.

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

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

Tipos de artículos

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

1. Artículo de investigación científica y tecnológica. Documento que presenta, de manera detallada, los resultados originales de proyectos de investigación terminados. La estructura generalmente utilizada contiene cuatro apartes importantes: introducción, metodología, resultados y conclusiones.

2. Artículo de reflexión. Documento que presenta resultados de una investigación terminada desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales.

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

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

Políticas editoriales y normas para la presentación de artículos

Normas generales de presentación

1. En el momento de realizar una postulación de un trabajo, el autor o los autores deberán completar y firmar una “carta de compromiso” en la que se declara que el artículo no ha sido publicado y que no será puesto a consideración de otra revista mientras permanezca en el proceso de arbitraje (por favor descargue ese formato de carta de la página de la revista o solicítela al editor).

2. Para los artículos principales solo se considerarán los trabajos inéditos de autores con una formación mínima de posgrado. No obstante, la revista contempla un espacio estudiantil en el que se aceptarán postulaciones de trabajos de estudiantes, que deberán ir acompañados del concepto de un profesor.

3. La revista contemplará, ocasionalmente, la publicación de reseñas críticas inéditas sobre libros o artículos. Estos textos serán de carácter divulgativo y no deberán superar las 2.000 palabras. La publicación de estas reseñas dependerá de la decisión de la Dirección de la revista, de acuerdo con su estructura, su redacción y la pertinencia de su temática.

4. Todos los autores deberán remitir un archivo adicional con los datos completos de su formación académica, filiación institucional, correo electrónico (institucional

y personal), dirección de correo ordinario, teléfonos de contacto y listado de publicaciones recientes.

5. Los artículos no deberán exceder las 10.000 palabras, incluyendo resumen, palabras clave, tablas, gráficos, ilustraciones, referencias bibliográficas y demás anexos.

6. Los artículos deberán enviarse únicamente por correo electrónico, en archivo de MsWord, y las tablas, gráficas, ilustraciones o anexos deberán ir en un formato completamente editable (no en imagen). Si las tablas, gráficas o ilustraciones fueron elaboradas en un programa especial, deberá indicarse el programa y remitir en adjunto el archivo original en el que se crearon.

7. El resumen no debe superar las 250 palabras y no incluirá tablas, gráficas o ilustraciones y, en lo posible, tampoco citas textuales ni referencias. No deberá coincidir con porciones completas tomadas literalmente del cuerpo del texto (p. ej. de la introducción o de las conclusiones). La estructura fundamental de su redacción deberá ser la de declarar inicialmente el propósito del artículo, luego, brevemente, describir el desarrollo que se le ha dado y finalizar con los hallazgos encontrados o con las repercusiones del estudio en cuestión. Este resumen deberá ir acompañado de un máximo de seis palabras clave, de acuerdo con la temática del artículo.

8. El resumen y las palabras clave serán entregados únicamente en el idioma original en el que fue escrito el artículo.

9. Para no afectar el proceso de revisión, el autor o los autores se referirán en tercera persona a otros trabajos de su autoría previamente publicados. También se evitará

una citación excesiva a trabajos propios, pues esto puede constituirse en un indicio de la identidad de los autores.

10. Todos los contenidos publicados en las revistas de la ESAP – Facultad de Investigaciones pueden reproducirse parcialmente para fines académicos, realizando sin falta un reconocimiento del año, volumen y número de la edición en la que aparecieron publicados originalmente.

Normas de citación

Las revistas siguen el estilo de citación de APA (American Psychological Association). Antes de remitir el artículo al proceso de arbitraje debe ajustarse completamente el texto y el listado de referencias a este estilo. Estas normas pueden ser consultadas en la página oficial de apa.

<http://www.apastyle.org/index.aspx>

Disclaimer. El contenido consignado en cada uno de los artículos es responsabilidad de los autores y no compromete de ninguna forma la opinión de los Editores, del Consejo editorial de las revistas, ni de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).





PAUTAS EDITORIALES

·ENGLISH·

1. Code of ethics
2. Types of article
3. Editorial policy and standards for presenting articles
4. Citation standards

In an attempt to ensure authors' fitting performance and guarantee that reviews are carried out in the best way possible, we would ask that the following important aspects be born in mind before submitting an article for being considered for publication in one of our journals.

Once the aspects mentioned above have been considered, we would ask prospective authors to study the following guidelines in detail; they describe some editorial policies and standards for presenting articles.

Code of ethics

1. The journals only consider unedited articles whose content and structure conform to the editorial committee's stated policy. If an author or authors present an already published (totally or partially) piece of work to the journals, then their behaviour will be considered to have been most unethical.
2. It is the author or authors' responsibility to clearly state and reference any fragment whatsoever which may have been taken from another author's work when constructing their own material. If this is not strictly complied with, then such usage will be considered to be plagiarism and the work submitted for publication will be rejected.
3. An article's selection and final approval will depend on the academic concept of the peers involved in each case and an author's willingness to make the modifications which may be suggested as being necessary (within an opportune period of time).
4. The journals' peer-review process is "double blind", implying that neither the authors nor the peers will know each others' identities. It is the authors' responsibility to avoid any direct allusion to their identities or any indication concerning them within the body of the text. Besides, following a confidentiality policy, the details of the peer review process of any article will not be shared but exclusively among the actors involved (i.e. editors, authors, reviewers, and members of the committees).

5. Nevertheless, when the editorial committee or the editor deem it necessary (e.g. due to the specialised nature of an article's topic), an author or the authors may be asked to suggest the names (a maximum of three) of possible academic peers, provided that such candidates are not familiar with a previous version of the document or have been involved in some way with the research from which the work has arisen.

In this case, the author or authors will be asked to act with total transparency when making their recommendations, ensuring that such candidates' identities cannot be recognised and that any type of conflict of interest is avoided.

6. The evaluation process demands a policy of exclusivity; i.e. the author or authors may not simultaneously remit their work to another publication whilst it is being peer-reviewed in ESAP's journals. If the authors engage in double presentation then their conduct will be considered as being extremely unethical.

7. The reserve the right to the publication of any work put forward if it considers that it does not correspond to the journals' academic nature or if the authors have resorted to any type of undue conduct, such as that described above.

Types of article

The journals are interested in publishing articles which may be classified into the following three categories:

1. Research articles: this type of article presents detailed original results from research projects. Its structure has four important parts: introduction, methodology, results and conclusions.

2. Reflection articles: this type of article presents the results of research from an author's original source-based analytical, interpretative or critical perspective on a specific topic.

3. Review articles: this type of article must be the result of research analysing, systematising and integrating published or unpublished research results in a field of science and technology giving an account of advances and trends in R&D. It must give a careful bibliographic review having at least 50 references.

Please note: These categories and their respective definitions have been taken from the "support document" issued by the Servicio Permanente de Indexación de Revistas CT+I Colombianas, published during August 2006 (<http://scienti.colciencias.gov.co:8084/pubindex/docs/informacionCompleta.pdf>)

Editorial policy and standards for presenting articles

General standards regarding how work should be presented for consideration

1. When putting work forward for consideration, the author or authors must complete and sign a “letter of commitment” declaring that the article has not already been published and will not be sent for consideration by any other journal whilst it is being peer-reviewed (please down-load this form/letter from the journal’s webpage or request one from the editor).

2. Regarding the main articles, only unedited work from authors having a minimum of postgraduate education will be considered. Nevertheless, the journal has a students’ space in which it will accept work being put forward by students; such work must be accompanied by a teacher’s opinion.

3. The journal will occasionally consider publishing unedited critical reviews of books or articles. These texts will be informative and must not exceed 2000 words. The publication of these reviews will depend on the decision of the journal’s office according to their structure, how they have been written and the pertinence of the topic being dealt with.

4. All authors must remit an additional file containing complete data regarding their academic formation, institutional affiliations, e-mail (institutional and personal),

ordinary mailing address, telephone numbers and a list of recent publications.

5. Articles must not exceed 10000 words, including the summary, keywords, tables, figures/plots, illustrations, bibliographic references and any other attachments.

6. Articles must only be sent by e-mail in an MsWord file; tables, figures, illustrations or attachments must be sent in a completely editable format (not as an image). If the tables, figures or illustrations have been prepared using a special programme, then the programme must be indicated and sent together with the original file with which it was created.

7. The summary must not exceed 250 words and must not include tables, figures or illustrations and, as far as possible, must not include textual citations or references. It must not coincide with complete portions taken literally from the body of the text (e.g. from the introduction or the conclusions). Its fundamental structure must be designed to initially state the article’s purpose, then, briefly describe how it has been developed and end by giving the findings or the repercussions of the study in question. This summary must be accompanied by a maximum of six keywords, according to the topic being dealt with in the article.

8. The summary and keywords will be submitted in just the original language in which the article has been written.

9. The author or authors must refer in the third person to other works written by them which have been published previously so as not to affect the “blinding” review process.

They must also avoid excessively citing their own work as this could lead to indicating an author’s identity.

10. All content published in ESAP – Research Faculty journals may be partially reproduced for academic ends; however it must be ensured that the year, volume and number of the edition in which they were originally published is clearly acknowledged.

Citation standards

The journals follow the author-date citation style of the APA (American Psychological Association). The text and the list of references must be completely adjusted to this style before an article is submitted to peer-review. Some common cases pertaining to using the apa style are given below:

<http://www.apastyle.org/index.aspx>

Disclaimer. The selection and approval of articles is based on an academic and democratic process. Hence, the contents and opinions expressed in them are the authors’ responsibility and do not represent in any way the point of view of the Editors, the Editorial Board or the Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).





PAUTAS EDITORIALES

·PORTUGUÉS·

1. Código de ética
2. Tipos de artigos
3. Políticas editoriais e normas para a apresentação de artigos
4. Normas de citação

Com o fim de propiciar uma adequada actuação dos autores e de garantir que o processo de arbitragem se desenvolva da melhor forma possível, pedimos que se tenham em conta os seguintes aspectos, de notável importância, antes de remeter um artigo à consideração da revista.

Uma vez que se considerem os aspectos que mencionámos anteriormente, pedimos aos autores que estudem com atenção os seguintes parâmetros, onde se descrevem algumas políticas editoriais da revista e as normas para apresentação de artigos.

Código de ética

1. A revista unicamente considerará artigos inéditos que correspondam no seu conteúdo e estrutura às políticas assinaladas pelo comité editorial. Se o autor ou os autores apresentam à revista um trabalho já publicado, total ou parcialmente, o seu procedimento sera considerado como pouco ético.
2. É da responsabilidade do autor ou autores assinalar e referenciar claramente qualquer fragmento que seja tomado da obra de outro autor, na construção do seu trabalho. Se não procede assim, considerarseá como plágio e o trabalho não será considerado para publicação na revista.
3. A seleção e aprovação final de um artigo dependerá do parecer académico dos titulares e da disposição dos autores em realizar as modificações que se sugirem como necessárias, dentro de um período conveniente de tempo.
4. O processo de arbitragem da revista Administração & Desenvolvimento é “duplamente cego”, o que implica que nem os autores, nem os titulares académicos conhecerão entre si as suas identidades. Neste sentido, é da responsabilidade do autor evitar qualquer alusão directa ou indirecta sobre a sua identidade dentro do corpo do texto. Para respeitar a confidencialidade da arbitragem, os detalhes de cada processo, mas não serão transmitidos directamente para as partes interessadas (editores, autores, revisores, membros de comités).

5. Contudo, quando o comité editorial ou o editor o considerem conveniente (por ex., pela especialização do tema do artigo), se poderá pedir ao autor ou aos autores que sugirem os nomes de, no máximo, três possíveis titulares académicos, sempre e quando, estes candidatos não conheçam uma versão anterior do documento ou tenham estado vinculados de alguma maneira ao processo de investigação em causa. Neste caso, pedese ao autor ou aos autores que actuem com total transparência na sua recomendação, evitando aqueles candidatos que possam identificar a sua identidade ou que possam apresentar algum tipo de conflito de interesses.

6. O processo de avaliação exige uma política de exclusividade. Isto quer dizer que o autor ou os autores não poderão remeter de modo simultâneo o seu trabalho ou outra publicação enquanto esteja em processo de arbitragem na revista Administração & Desenvolvimento. Se os autores incorrerem numa dupla apresentação, o seu procedimento será considerado como pouco ético.

7. Os editores ou comité editorial reservase o direito de aprovar ou negar a publicação de qualquer trabalho apresentado, se considera que não corresponde à natureza académica da revista ou se os autores incorrem nalgum comportamento indevido, como os descritos anteriormente.

Tipos de artigos

A revista Administração & desenvolvimento esta interessada principalmente na publicação de artigos que se possam classificar nas seguintes três categorias:

1. Artigo de investigação científica e tecnológica. Documento que apresenta, de maneira detalhada, os resultados originais de projetos terminados de investigação. A estrutura geralmente utilizada contém quatro apartes importantes: introdução, metodologia, resultados e conclusões.

2. Artigo de reflexão. Documento que apresenta resultados de investigação terminada desde uma perspectiva analítica, interpretativa ou crítica do autor, sobre um tema específico, recorrendo a fontes originais.

3. Artigo de revisão. Documento resultado de uma investigação terminada onde se analisam, sistematizam e integram os resultados de investigações publicadas ou não publicadas, sobre um campo em ciência ou tecnologia, com o fim de dar conta dos avanços e das tendências de desenvolvimento. Caracteriza-se por apresentar uma cuidadosa revisão bibliográfica de pelo menos 50 referências.

Nota. Estas categorias e as suas respectivas definições foram tomadas do Serviço Permanente de Indexação de Revistas CT+I Colombianas, no seu “Documento soporte” publicado no mes de Agosto de 2006 (<http://scienti.colciencias.gov.co:8084/pubindex/docs/informacioncompleta.pdf>)

Políticas editoriais e normas para a apresentação de artigos

Normas Gerais de apresentação

1. No momento de proceder á apresentação de um trabalho o autor ou autores deverão preencher e assinar uma “carta de compromisso” na qual se declara que o artigo nao foi publicado e que não será posto á consideração de outra revista enquanto permaneça no processo de arbitragem (por favor, retire esse formato de carta da página da revista ou solicite-a ao editor).

2. Para os artigos principais só serão considerados os trabalhos inéditos de autores com uma formação minima de pós-graduação. Contudo, a revista contempla um espaço estudantil na qual se aceitarão apresentações de trabalhos de estudantes, que deverão ir acompanhados do parecer de um professor.

3. A revista contemplará, ocasionalmente, a publicação de resenhas críticas inéditas sobre livros ou artigos. Estes textos serão de carácter divulgativo e não deverão superar as 2.000 palavras. A publicação destas resenhas dependerá da decisão da direção da revista, de acordo com a sua estrutura, a sua redação e a pertinência da sua temática.

4. Todos os autores deverão remeter um arquivo adicional com os dados completos da sua formação académica, filiação institucional, correio electrónico (institucional e pessoal), direção de correio ordinário, telefones de contacto e lista de publicações recentes.

5. Os artigos não deverão superar as 10.000 palavras, incluindo resumo, palavras-chave, tabelas, gráficos, ilustrações, referências bibliográficas e demais anexos.

6. Os artigos deverão ser enviados unicamente por correio electrónico, em arquivo de MsWord, e as tabelas, gráficos, ilustrações ou anexos deverão ir num formato completamente editável (não em imagem). Se as tabelas, gráficos ou ilustrações forem elaboradas num programa especial, deverá indicarse o programa e remeter em anexo o arquivo original em que foram criados.

7. O resumo não deve superar as 250 palavras e não incluirá tabelas, gráficos ou ilustrações e, no possível, também citações textuais ou referências. Não deverá coincidir com frases completas tomadas literalmente do corpo do texto (por ex., da introdução ou das conclusões). A estrutura fundamental da sua redação devera ser a de declarar inicialmente o propósito do artigo, depois, brevemente, descrever o desenvolvimento que lhe foi dado e finalizar com as descobertas encontradas ou com as repercussões do estudo em questão. Este resumo deverá ir acompanhado de um máximo de seis palavras-chave de acordo com a temática do artigo.

8. O resumo e as palavras-chave serão entregues unicamente no idioma original em que foi escrito o artigo. A revista encarregar-se-á de que tradutores peritos proporcionem os demais resumos nos outros idiomas oficiais da revista, con-forme for o caso.

9. Para não afectar o processo de revisão, o autor ou os autores referir-se-ão em terceira pessoa a outros trabalhos de sua autoria previamente publicados. Também se evitará

uma citação excessiva a trabalhos próprios, pois isto pode constituir-se num indício da identidade dos autores.

10. Todos os conteúdos publicados em Administração & Desenvolvimento podem ser reproduzidos parcialmente para fins académicos, realizando sem falta um reconhecimento do ano, volume e número em que apareceram publicados originalmente.

Normas de citação

A revista Administração & Desenvolvimento segue o estilo de citação de APA (American Psychological Association). Antes de remeter o artigo ao processo de arbitragem deve ajustar-se completamente o texto e a listagem de referências a este estilo. Seguidamente apresentamos alguns casos comuns próprios do uso do estilo APA.

<http://www.apastyle.org/index.aspx>

Disclaimer. A seleção dos artigos na revista Administração & Desenvolvimento é o resultado de um processo académico e de-mocrático. Por tal motivo, o conteúdo descrito em cada artigo é da responsabilidade dos autores e não compromete de nenhuma forma a opinião dos Editores, do Comité editorial da revista nem da Escola Superior de Administração Pública (ESAP).





EVALUADORES EXTERNOS

‘INTERNACIONALES’

Cristóbal Duque

Ph. D. en Ciencia Política
Centro Peruano de Estudios Sociales
Perú

Matías Ponce

Máster en Políticas Públicas
Universidad Católica del Uruguay
Uruguay

Ahmed Correa Álvarez

Máster en Sociología
Facultad Latinoamericana de
Ciencias Sociales-Flacso
Ecuador

Patricia Durán Bravo

Doctorante en Comunicación Aplicada
Benemérita Universidad
Autónoma de Puebla-BUAP
México

Israel Patiño Galván

Ph. D. en Ciencias de la Administración
Universidad de Ecatepec-UNE
México

Francisco Javier Garrido

Ph. D. en Management
EBS Consulting Group
Estados Unidos

Freddy Gustavo Galeano

Doctorando en Ciencias Políticas
Plainmigration, Observatorio de investigación
para la migraciones procedentes de Latinoamérica
Holanda

Irene Rovira Ferrer

Ph. D. en Sociedad de la Información y el Conocimiento,
Derecho Financiero y Tributario
Universitat Oberta de Catalunya-uoc
España

David Villanueva González

Máster en Gestión y Elaboración de Proyectos Europeos
theglobalpassword
España

EVALUADORES EXTERNOS

‘NACIONALES’

Harvey Ferrer

Magíster en Análisis de Problemas Políticos,
Económicos y de Relaciones Internacionales.
Universidad de La Salle

Jairo Parada Corrales

Ph. D. en Economía
Universidad del Norte

Christian Alexander Nárvaez Álvarez

Magíster en Filosofía
Universidad del Pacífico

Alexander Prieto Rueda

Especialista en Documentación Digital,
Gestión del Conocimiento y de la Información
Ministerio de Tecnologías de la Información
y las Comunicaciones-MinTIC

Mario Aguilera Peña

Ph. D. en Ciencia Política
Instituto de Estudios Políticos y
Relaciones Internacionales
Universidad Nacional de Colombia

Julián Torres

Máster en Economía Industrial
Centro de Investigaciones para el Desarrollo-CID

José Berrios Lugo

Magíster en Análisis de Problemas Políticos,
Económicos y de Relaciones Internacionales
Universidad de La Salle

Carlos Hernán González Campo

Ph. D. en Administración
Universidad del Valle

Mónica Mantilla

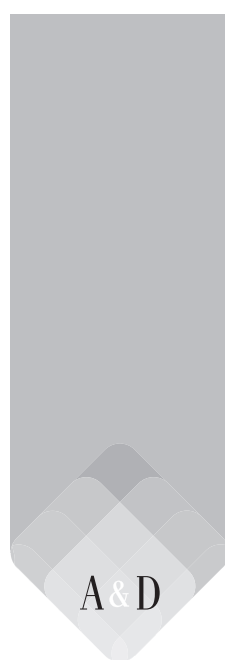
Magíster en Políticas Públicas
Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema

Alexandra Montoya R

Ph. D. en Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Colombia

Giovanni Efraín Reyes Ortiz

Ph. D. en Filosofía
Universidad del Rosario



NÚMERO 59

ENERO-JUNIO 2014

Emprendimiento en Colombia

Jahir Augusto Buitrago Nova

Caracterización de la comercialización del servicio de energía eléctrica en Colombia en un entorno de liberalización

Nidia Estella Higuera Álvarez, Juliana Echeverri Cadavid e Iván Montoya Restrepo

Geopolítica, ciencia y tecnología en las sociedades con instituciones políticas y mercados no inclusivos

*Luis Alfredo Muñoz Velasco
Jenny L. Avendaño López*

La gobernanza democrática, la gobernabilidad y el buen vivir en la provincia de Esmeraldas (Ecuador), desde la perspectiva sociocultural, ética y política

César A. Saavedra Bustos

Movimientos sociales y políticas públicas en el contexto de asambleas municipales constituyentes

Ramiro Alberto Vélez Rivera

El desarrollo local vs. las prácticas de vida rural.

La experiencia de la localidad de Usme, Bogotá-Colombia

*Marlos Arias Sánchez
John Jairo Sastre Ardila*

Aportes para pensar la ciudadanía por una crítica a su concepción convencional

Jesús María Molina Giraldo

Estudio comparado de la industrialización de Corea del Sur y de Colombia: 1962-2012

Juan Sergio Cruz

NÚMERO 60

JULIO-DICIEMBRE 2014

Inversión extranjera y compra masiva de tierras

Carlos Eduardo Vargas M.

Barreras logísticas en la exportación de las PYMES en Colombia

*Diana Marcela Escandón Barbosa
Andrea Hurtado Ayala
Jairo Antonio Salas Páramo*

El turismo comunitario: de la beneficencia al empoderamiento

*Martha Nubia Cardona
Rosalia Burgos Doria Maestrante*

Construcción de escenarios para la cadena forestal en Arauca

*Andrea Constanza Padilla Puerta
Alexandra Montoya Restrepo
Iván Alonso Montoya Restrepo*

La alianza público-privada: herramienta estratégica de gestión pública para el desarrollo de la agroindustria

Alberto Luis Zarur Ramos

La estrategia gobierno en línea: ¿un mecanismo efectivo para la participación ciudadana en la administración de lo público?

*Edgar Enrique Martínez Cárdenas
Harold David Pico García*

La administración y el funcionario

Jaime Mejía Gutiérrez