

# Revista de Administración Pública del GLAP RAP-GLAP

## Artículos

Políticas públicas e inmigración en Brasil: experiencias históricas y perspectivas para el futuro.

*Bianor Scelza Cavalcanti*

*Guilherme Ramon Garcia Marques*

The Entrepreneurial State and the impact of the New Managerial Ideology.

*Edgar Varela Barrios*

Las estrategias de competitividad territorial: el caso del Valle del Cauca y Cali como ciudad-región de Colombia.

*Rubén Darío Echeverri Romero*

*Tulio Ferney Silva Castellanos*

El análisis de política pública a partir del enfoque de redes de política pública.

*Raúl Andrés Tabarquino Muñoz*

Dificultades de la gobernanza para el rendimiento del gobierno. El caso de la reforma educativa y del sistema nacional anticorrupción en México.

*Freddy Mariñez Navarro.*

# Revista de Administración Pública del GLAP RAP-GLAP



# Revista de Administración Pública del GLAP

Journal of Public Administration of LAGPA

ISSN: 2590-6011 / Volumen 1 Número 1, 2017

## Comité Editorial

**Christian Asinelli**  
**Universidad Nacional San Martín, Argentina**

**Nuria Cunill Grau, Universidad de los Lagos, Chile**

**Freddy Mariñez Navarro**  
**El Colegio de Jalisco, México**

**Boris Peña Fortes**  
**Ministerio de Educación Superior, Cuba**

**Bianor Scelza Cavalcanti**  
**Director Internacional de la Fundación Getulio Vargas, Brasil**

**Luis Solari**  
**Universidad Católica Sede Sapientiae, Perú**

## Equipo Editorial

**Edgar Varela Barrios**  
**Editor en Jefe**  
**Universidad del Valle, Colombia**

**Ruben Dario Echeverri Romero**  
**Editor Asistente**  
**Universidad del Valle, Cali, Colombia**

**Eleonora Alzate Tijerino**  
**Coordinadora Editorial**

**Alma Victoria Parra Franz**  
**Asistente Editorial**  
**Diseño y diagramación**

**César Geronimo Rojas Alfonso**  
**Asistente Editorial**

**Soporte Editorial del International Institute  
of Administrative Sciences (IIAS)**

**Robert Fouchet, IIAS Publications Director**  
**Fabienne Maron, IIAS Scientific Administrator**  
**Sofiane Sahraoui, IIAS General Director**



## Descripción

La Revista de Administración Pública del GLAP, es un vehículo de comunicación internacional, presentado en formato digital cuyo objetivo principal es la divulgación de documentos de investigación en las áreas de la administración pública y políticas públicas. Pretende ser escenario de debate de tendencias nacionales e internacionales, propiciando la reflexión sobre comparaciones de nuevas técnicas y enfoques con el fin de generar el diálogo entre académicos y profesionales.

RAP - GLAP recibirá contribuciones en español, inglés, francés y portugués. Contará con una sección de reseñas y noticias de actualidad de los congresos, diálogos y conferencias internacionales realizados por: el *International Institute of Administrative Sciences* (IIAS), *Latin American Group for Public Administration* (LAGPA) y la *International Association of Schools and Institutes of Administration* (IASIA).

La revista está dirigida a investigadores de corta y larga trayectoria en los campos de estudio de la Administración Pública y organizaciones, así como dirigentes de empresas públicas y privadas, emprendedores, administradores de empresas y negocios y estudiantes de pregrado y posgrado de múltiples disciplinas.

---



## Revista de Administración Pública del GLAP

Journal of Public Administration of LAGPA

ISSN: 2590-6011 / Volumen 1 Número 1, 2017

### Acerca del IIAS

*International Institute of Administrative Sciences* (IIAS) es una ONG con fines científicos establecida en 1930, cuya sede se encuentra en Bruselas, Bélgica.

El Instituto es una plataforma mundial que proporciona un espacio para intercambios que promueven el conocimiento y las prácticas para mejorar la organización y el funcionamiento de la Administración Pública y para garantizar que las agencias públicas estén en condiciones de responder mejor a las expectativas y necesidades actuales y futuras de la sociedad.

Proporciona así un foro donde se presentan y discuten experiencias prácticas y análisis teóricos de expertos (académicos y profesionales) en la administración pública de todo el mundo y de todas las culturas.

Para cubrir la diversidad de sus miembros, el IIAS ha establecido cuatro sub-entidades:

El GEAP (Grupo Europeo de Administración Pública).

La AIEIA (Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración).

El GLAP (Grupo Latinoamericano por la Administración Pública).

El GAAP (Grupo Asiático de Administración Pública).



## Contenido

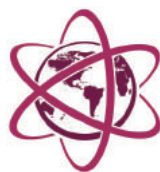
- 5** Editorial  
*Edgar Varela Barrios*

### Artículos de Investigación Científica

- 6** Políticas públicas e inmigración en Brasil: experiencias históricas y perspectivas para el futuro  
Public policies and immigration in Brazil: historical experiences and prospects for the future  
*Bianor Scelza Cavalcanti, Guilherme Ramon Garcia Marques*
- 21** The Entrepreneurial State and the impact of the New Managerial Ideology  
El estado emprendedor y el impacto del Neomanagerialismo  
*Edgar Varela Barrios*
- Las estrategias de competitividad territorial: el caso del Valle del Cauca y Cali como ciudad-región de Colombia
- 40** Strategies of territorial competitiveness: The case of Valle del Cauca and Cali as city-region of Colombia  
*Rubén Darío Echeverri Romero, Tulio Ferney Silva Castellanos*

### Revisión de Tema

- 62** El análisis de política pública a partir del enfoque de redes de política pública  
The Public Policy Analysis through the Public Policy Network Approach  
*Raúl Andrés Tabarquino Muñoz*
- 77** Dificultades de la gobernanza para el rendimiento del gobierno. El caso de la reforma educativa y del sistema nacional anticorrupción en México  
Governance Difficulties for the Government's Performance. The Case of Educational Reform and the National Anti-Corruption System in Mexico  
*Freddy Mariñez Navarro*
- 99** Eventos Académicos
- 107** Instrucciones a los Autores



## Editorial

Como presidente del GLAP y también como editor tengo el honor y a la vez la satisfacción de presentar este primer número de nuestra revista científica, la cual estará destinada a publicar artículos, reseñas e información correspondiente al trabajo académico que desde América Latina venimos haciendo en el campo de la gobernanza y la administración pública.

Esta publicación tendrá un carácter semestral y estará en concordancia con los requerimientos y estándares internacionales en relación con el arbitraje por parte de pares, con la seriedad, rigurosidad, uso pertinente de las fuentes, actualidad y originalidad que corresponden a una revista de primer nivel como esperamos que lo sea nuestra publicación. Es al mismo tiempo una ventana académica, que nos permite interactuar y relacionarnos con las otras asociaciones regionales de la familia IIAS e IASIA. Va en la línea de una colaboración conjunta y de un diálogo entre regiones que venimos construyendo tal cual ocurrió en el pasado encuentro de MENAPAR en Ramallah, Palestina y la reunión entre académicos latinoamericanos y Chinos que tuvo ocurrencia este mismo año en Quito, Ecuador.

Hago pues una convocatoria muy amplia a nuestros afiliados, a las universidades, institutos de investigación y entidades de diverso orden, que han venido cooperando en los encuentros recurrentes de tipo académico que se han hecho del GLAP y por supuesto, esperamos que desde estas páginas se ventilen con altura, con referentes globales, problemas, desafíos, oportunidades, buenas prácticas e innovaciones de la Administración Pública latinoamericana. Hay bastantes especificidades que deben ser analizadas y documentadas seriamente, además, relacionarlas entre lo que ocurre en nuestro continente y tendencias de carácter global.

**Edgar Varela Barrios**

**Editor en Jefe**

**Presidente del GLAP**



## **Políticas públicas e inmigración en Brasil: experiencias históricas y perspectivas para el futuro**

### **Public Policies and Immigration in Brazil: Historical experiences and Prospects for the Future**

**BIANOR SCELZA CAVALCANTI<sup>1</sup>, GUILHERME RAMON GARCIA MARQUES<sup>2</sup>**

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de Investigación

Recibido: 18/05/2017

Revisado: 22/08/2017

Aceptado: 1/11/2017

#### **Resumen**

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la evolución presentada por las políticas públicas dirigidas a la atracción e inclusión de inmigrantes en Brasil, a partir de las experiencias y tendencias de los flujos migratorios que caracterizaron el proceso de formación histórica de esta nación hasta la actualidad. El análisis se centra específicamente en dos ejes: legislación migratoria y programas públicos. La actual importancia del fenómeno migratorio y sus potenciales impactos sobre el desarrollo económico y social hace emerger un creciente interés en mecanismos que resulten en un mejor aprovechamiento de los flujos migratorios, basado en leyes y programas públicos orientados a promover la inclusión social y el bienestar de la población inmigrante, creando las condiciones ideales para su efectiva integración y el pleno reconocimiento de sus derechos civiles, políticos y sociales. Brasil ha hecho avances valiosos en esa dirección. Su experiencia histórica abre camino para elucidar importantes ideas e iniciativas a favor del mejoramiento de la gestión de los flujos migratorios, teniendo en cuenta tanto la perspectiva de la población migrante, en su búsqueda por mejores condiciones de vida, como de los países anfitriones, en su desarrollo sostenible e integral.

**Palabras clave:** Inmigración, Crisis migratoria, Políticas públicas, Desarrollo.

#### **Abstract**

This paper intends to analyze the evolution presented by public policies aimed at the attraction and inclusion of immigrants in Brazil, based on the experiences and trends of the immigration flows that characterized the process of historical formation of this nation until nowadays. The analysis focuses specifically on two areas: migration legislation and public programs. The current importance of the migratory phenomenon and its potential impacts on economic and social development has given rise to a growing interest in mechanisms that result in a better use of migratory flows, based on laws and public programs aimed at promoting social inclusion and the well-being of the immigrant population, creating the ideal conditions for their effective integration and full recognition of their civil, political and social rights. Brazil has made valuable progress in this direction. Its historical experience opens the way to elucidate important ideas and initiatives, improving the migratory flows management, taking into account both, the perspective of the migrant population, in their quest for better living conditions, and of the host countries in its sustainable and integral development.

<sup>1</sup> Director Internacional de la Fundação Getulio Vargas, IFundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, Brasil. Pregrado: Administrador, Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getulio Vargas (EBAP/FGV). Presidente, Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración. PhD. Public Administration and Policy, Virginia Polytechnic Institute and State University, Estados Unidos. e-mail: bianor.cavalcanti@fgv.br

<sup>2</sup> Analista, Directoría Internacional de la Fundação Getulio Vargas. Politólogo, Fundação Getulio Vargas, Brasil, Máster en Economía Política Internacional, Universidad Federal de Río de Janeiro. Miembro, Red de Jóvenes Líderes de la UNASUR, Grupo Latinoamericano por la Administración Pública. e-mail: guilherme.marques@fgv.br



**Keywords:** Migratory flows, Migratory crisis, Public policies, Development.

## Introducción

La actual situación humanitaria vivida por centenares de miles de refugiados procedentes de países de África y Oriente Medio hacia el continente europeo adquiere contornos de la más absoluta urgencia y dramaticidad, evidenciando numerosos y complejos desafíos de orden global.

De acuerdo con cifras de las Naciones Unidas (UNHCR, 2016) y Unión Europea (EUROSTAT, 2016), aproximadamente 370,000 refugiados y migrantes oriundos del norte de África y del Oriente Medio llegaron en Europa en 2016, motivados por la crítica coyuntura política y social de sus países de origen – al menos 4.690 migrantes murieron en la travesía del Mediterráneo, un incremento de 24% en relación a los ya elevados indicadores de 2015.

Con la Unión Europea enfrentando grandes dificultades para gestionar el elevado número de solicitudes de asilo, grandes grupos de inmigrantes sobrevivientes quedan relegados a su propia suerte, acampando en zonas fronterizas, sometidos a las más extremas privaciones. A su vez, defender los derechos de los inmigrantes se muestra particularmente complejo en el actual escenario de inestabilidades políticas y económicas: la exacerbación de problemas sociales y la xenofobia dificultan, en gran medida, el establecimiento de un consenso razonable en torno a la cuestión, comprometiendo los esfuerzos para adaptar las políticas migratorias a los imperiosos desafíos demográficos y económicos de la actualidad y del futuro próximo.

Ante esta difícil situación, se destaca la importancia de investigaciones recientes orientadas a evidenciar las correlaciones intrínsecamente positivas entre el desarrollo y un mejor aprovechamiento de la movilidad migratoria, a partir del establecimiento de políticas públicas enfocadas en maximizar los beneficios oriundos de los procesos migratorios – tanto en la perspectiva de la población inmigrante como de los

países que los recibirán (IOM, 2014; UN, 2013a; UN, 2013b; OECD, 2010; OECD, 2009).

Así, cuando están adecuadamente planeados y coordinados, los flujos migratorios presentan fuertes impactos en áreas como 1) mercado de trabajo – los inmigrantes expanden la fuerza de trabajo y llenan importantes nichos del mercado, desde los sectores más dinámicos hasta aquellos en declive; 2) recaudación pública – los inmigrantes contribuyen más en impuestos y contribuciones sociales de lo que reciben en beneficios; y 3) crecimiento económico – la migración impulsa el desarrollo del capital humano y el progreso tecnológico de los países anfitriones (FGV, 2015; Boubtane & Dumont, 2014; Liebig & Mo, 2013; OECD, 2012; Hunt, 2010).

El impacto de los más distintos flujos migratorios en la construcción económica, social y política de Brasil confirma los resultados arriba señalados a nivel de su contribución para el desarrollo nacional. La experiencia histórica brasileña hasta nuestros días abre camino para elucidar importantes ideas e iniciativas a favor del mejoramiento de la gestión de los flujos migratorios, teniendo en cuenta tanto la perspectiva de la población migrante, en su búsqueda de mejores condiciones de vida, como de los países anfitriones, en su desarrollo sostenible e integral.

Así, dada la relevancia del tema en la actualidad, este trabajo tiene por objetivo analizar, a partir de la evolución en perspectiva histórica de los flujos migratorios en dirección a Brasil, la actuación del Estado brasileño frente al fenómeno migratorio, destacando las políticas públicas dirigidas a su atracción e integración productiva y social en el país y el pleno reconocimiento de sus derechos civiles, políticos y sociales. A pesar de que mucho queda por hacer, Brasil ha alcanzado avances valiosos en dirección a un modelo de buenas prácticas. El análisis se centra específicamente en dos ejes: legislación migratoria y programas públicos.

## Los flujos migratorios en Brasil en perspectiva histórica

La cuestión de la mano de obra en Brasil



empezó a ser fervorosamente discutida en el comienzo del siglo XIX en dos frentes: uno a favor de la continuidad de la esclavitud, otro del trabajo libre de los inmigrantes.

El primer grupo entendía que la producción agrícola desarrollada en el Brasil de la colonia debería converger con los intereses metropolitanos de Portugal, tanto en lo concerniente al abastecimiento como a la generación de ganancias comerciales (Costa, 1821). En este sentido, se sostenía que el progreso podía ser construido sobre las bases del trabajo esclavo en la agricultura, lo que, por un lado, allanó el camino para la emergencia y consolidación del comercio atlántico de esclavos africanos, y por otro, condujo a una total ausencia de políticas públicas orientadas al incentivo de la migración voluntaria – situación contraria a los estímulos ofrecidos por Estados Unidos, donde los inmigrantes podían adquirir tierras propias.

A su vez, el segundo grupo entendía que solamente mediante el trabajo libre sería posible alcanzar el progreso y la civilización. Dado que los negros eran vistos como “incultos, perezosos, inmorales, ociosos y propensos a vicios”, la esclavitud pasó a ser considerada responsable de todos los males que asolaban el país, corrompiendo la sociedad. La “virtud del trabajo” y de la “civilización” del hombre blanco europeo, con su “moral, religiosidad y oposición a los vicios”, contribuyeron al sistemático “perfeccionamiento de la raza y de la civilización” en Brasil, dada su “superioridad moral” con relación a los habitantes del país – casi todos de origen no europeo o mestizo y aislados hace aproximadamente tres siglos.

La solución era, por lo tanto, la abolición de la esclavitud, habiendo divergencias solo en cuanto a la velocidad de su establecimiento – gradual o abrupto – y en lo referente al destino de los ex

esclavos – si eran repatriados a África o se haría distribución de tierras, transformándolos en pequeños productores (Costa, 1821).

A partir del período que incluye la abolición de la esclavitud, en 1888, el trabajo libre en Brasil finalmente ha ganado significativa expresión social, especialmente en las zonas donde el trabajo esclavo ha desempeñado importante rol económico y social. El objetivo era, por lo tanto, encaminar a los trabajadores europeos hacia pequeñas propiedades rurales situadas en locales estratégicos, sobre todo los más cercanos a las vías férreas, hidrográficas y en regiones fronterizas (Fonseca, 2009, p. 58).

Dichos flujos fueron fuertemente impulsados por políticas públicas específicas de inmigración, con el Estado brasileño fomentando, a través de subsidios, la llegada y la instalación de los inmigrantes europeos en provincias brasileñas. El Ministerio de Agricultura, a su vez, solicitaba a los propietarios rurales propiciar el acceso a la tierra a los inmigrantes, cediendo, así, parte de pequeños lotes para que ellos pudieran trabajar<sup>1</sup>. El Estado, en contrapartida, subsidiaría las ventas o cedería gratuitamente algunos lotes de tierra<sup>2</sup>.

Este conjunto de acciones refleja, fundamentalmente, factores que han adquirido relevante papel sociológico, político y económico en la época:

- El “blanqueamiento” de la población (eugenesia).
- La ocupación del territorio, especialmente de áreas estratégicas del punto de vista geopolítico.
- ¿La expansión y diversificación de la agricultura, con respectiva creación de una clase media agraria vinculada a la producción de alimentos y el abastecimiento del mercado interno – con destaque para Rio de Janeiro y Salvador<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> La Ley de Tierras de 1850, todavía, señalaba que la tierra sólo podría obtenerse mediante la compra, con el entonces Ministro de Agricultura, Antonio da Silva Prado, solicitando al Parlamento la alteración de las reglas, visando tornar más fácil su adquisición por parte de colonos e inmigrantes (Fonseca, 2009, p. 58-59). La población negra, por su vez, seguía excluida del acceso a la tierra.

<sup>2</sup> Los compromisos asumidos por el Estado brasileño, sin embargo, no garantizan la adecuada aplicación de las leyes: hay relatos de incumplimiento de acuerdos y contratos, así como malos tratos y violencia.

<sup>3</sup> No extrañamente las primeras colonias de europeos no portugueses se establecieron cerca de estas ciudades: Leopoldina (Bahia), en 1818, y Nova Friburgo (Rio de Janeiro), en 1820, siendo formadas respectivamente por alemanes y suizos.

El establecimiento de colonias agrícolas de inmigrantes europeos allanó el camino para cambios significativos en la producción y en el uso de tierras, con la implementación de propiedades de tamaño mediano. De esa manera, se atendería tanto las necesidades de producción dirigidas al mercado interno como al surgimiento de un nuevo tipo de agricultor rural, viabilizando cambios expresivos en la estructura social del país, dado el vacío que había en los estratos medios de la población en el campo y en las ciudades.

En este contexto, solamente en el período de 1988-1897, entraron en el país más de 1,26 millones de inmigrantes – casi el doble del número total de entradas observado en el período 1836-1887. La expresividad de estos números persistiría en los años siguientes, contribuyendo para la diversificación de las corrientes migratorias y, principalmente, para el proceso de urbanización e industrialización nacional, a partir de la aparición de nuevas y modernas técnicas de producción (Tabla 1).

**Tabla 1.** Evolución de la entrada total de inmigrantes en Brasil por período

Períodos	Entrada total de inmigrantes
1836-1887	669.022
1888-1893	737.788
1894-1900	695.581
1901-1910	671.351
1911-1920	797.753
1921-1930	840.215

Fuente: IBGE (2000).

La inmigración europea trajo a Brasil un importante contingente de mano de obra cualificada, principalmente para trabajar en las haciendas de café, donde vivían en sistema de colonato: las familias de colonos se comprometían con los terratenientes a cuidar de la cosecha de un determinado número de plantas de café en troca de una cierta área donde podrían plantar y tener crianza de animales. El patrón cedía la casa a la familia mientras esta estuviera trabajando en su propiedad. El sistema de remuneración era mixto, compuesto por una parte de las ganancias provenientes de la venta del café y por un salario

fijo anual. Cuando no era la época de cosecha, las familias de los colonos recibían una remuneración a cambio de servicios generales en la hacienda (Lima, 1998, pp. 10-11).

Los aumentos en la producción de café abrieron el camino a nuevas oportunidades de trabajo. La necesidad de comercializar el café demandaría una enorme red de vías férreas por todo el interior de São Paulo y Río de Janeiro, lo que, a su vez, condujo a la creación de un gran número de pequeñas ciudades. En paralelo, ya a partir de la primera década del siglo XX, el país pasó a observar una nueva ola de inmigración, con japoneses que venían para ocuparse de la producción de hortalizas y frutas (Sakurai, 1999). Posteriormente, con los ingresos que adquirieron y ahorraron a través de su trabajo, los inmigrantes, principalmente los italianos, empezaron a establecerse en las ciudades, viniendo a trabajar en variados sectores de negocios.

Esta priorización dada a los flujos migratorios de origen europeo y japonés siguió coincidiendo con el abandono de los flujos migratorios internos – situación expresada en la ausencia total de políticas públicas de integración y absorción de población negra e indígena, ambas históricamente destinadas al abandono.

Con la crisis de 1929, la dictadura de Getúlio Vargas y el empeoramiento de la coyuntura internacional que precedió a la Segunda Guerra Mundial, la inmigración europea y japonesa sufrirían brutal interrupción de sus flujos a lo largo de los años 30 y 40. Un conjunto de medidas adoptadas durante el Estado Nuevo (1937-1945), la denominada Campaña de Nacionalización, se proponía disminuir la influencia de las comunidades de inmigrantes extranjeros en Brasil y forzar su definitiva integración con la población brasileña. La lógica de la expresión autoritaria del Estado sobre los inmigrantes en este período, por lo tanto, no se daría en el sentido de la discriminación aislacionista, y sí de integración forzada – y posteriormente reforzada por la coyuntura de guerra – basada en medidas como:

- La nacionalización de la educación.
- La obligatoriedad de enseñar el portugués.

- La prohibición de enseñar lenguas extranjeras a menores de 14 años.
- La prohibición de subvenciones provenientes de gobiernos e instituciones extranjeras.
- Prohibición de hablar idiomas extranjeros en público, incluso en ceremonias religiosas.
- Fiscalización de “zonas de colonización extranjera” por parte del Ejército.
- Censura a programas de radio y restricciones a los medios de idioma extranjero.
- Cambio obligatorio de los nombres de calles, letreros y carteles de tiendas y fábricas, así como de clubes y asociaciones deportivas y civiles.

La entrada de Brasil en la Segunda Guerra Mundial intensificaría la represión a las nacionalidades vinculadas a las Potencias del Eje (alemanes, italianos y japoneses), con el establecimiento de: 1) restricciones a las libertades individuales; 2) la necesidad de autorización para viajar dentro del país; 3) la incautación de libros, revistas, periódicos y documentos; y 4) la eventual detención de aquellos que no hablen portugués (Seyferth, 1999).

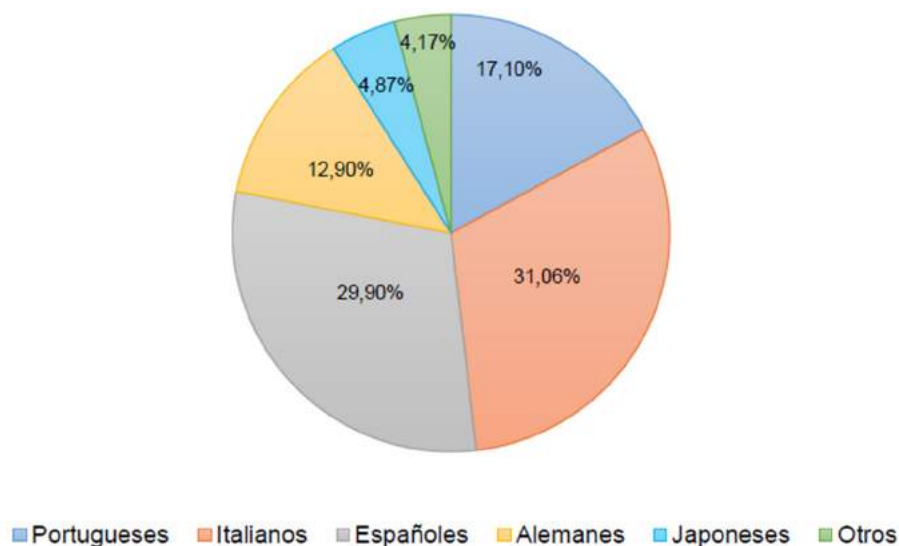
Los flujos migratorios solamente serían retomados en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, motivados más por la fase de fuerte crecimiento y dinamización de la economía bra-

sileña que por los incentivos del gobierno para estimular la inmigración en sí. La composición de esos nuevos flujos, sin embargo, era diferente de las anteriores, con mayor predominancia de grupos árabes y judíos (Gráficas 1, 2).

El impacto de estos flujos migratorios para el desarrollo económico de Brasil se evidencia a partir del origen étnico de empresarios del estado de São Paulo – provincia más avanzada en términos de industrialización del país. De acuerdo con investigaciones realizadas por Bresser-Pereira (1962), 49,5% de los empresarios paulistas analizados en este período eran inmigrantes, mientras que 35,2% de los empresarios, aunque nacidos en Brasil, tenían padres o abuelos inmigrantes.

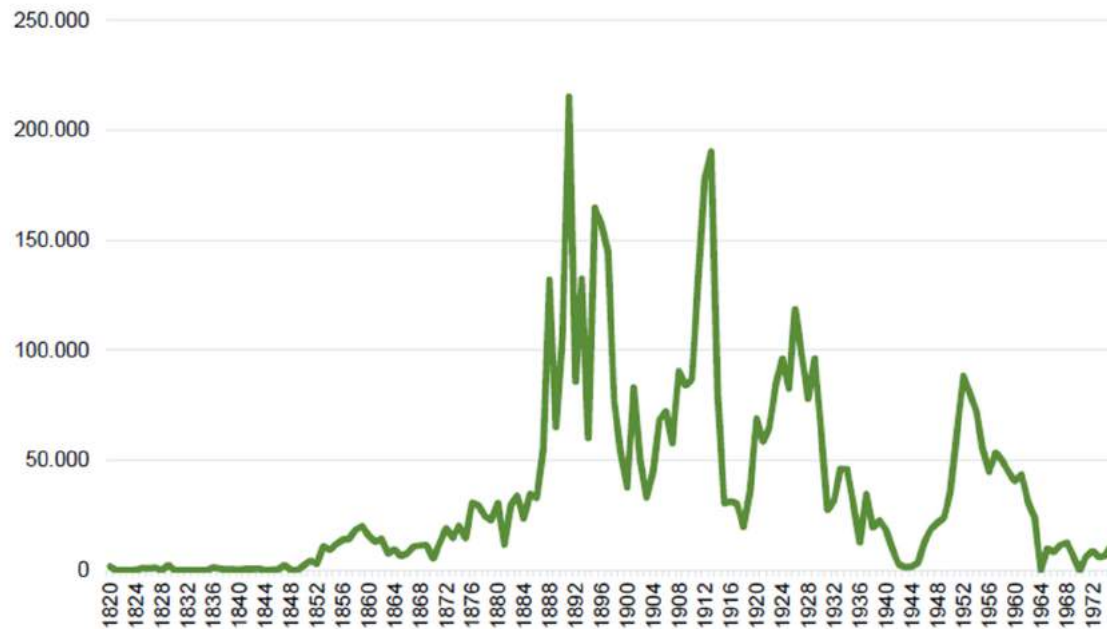
Empresarios de origen italiano aparecen en primero lugar, con 34,8%; tenemos, en seguida, los de origen brasileño, con 15,7%; los de origen alemán, austriaco y suizo, con 15,2%; los de descendencia portuguesa, con 11,8%; y los oriundos de Oriente Medio (libaneses, sirios y armenios, en este orden), con 9,8% (Bresser-Pereira, 2014, pp. 124-125, traducción nuestra) (Tabla 2).

La instauración de la dictadura militar, en 1964, y el subsecuente recrudecimiento de las preocupaciones referentes a cuestiones como defensa nacional, agravarían los niveles de restricción y burocratización de la regulación migrato-



Gráfica 1. Inmigración a Brasil por nacionalidad (1820-1980).

Fuente: IBGE, 2000.



Gráfica 2. Evolución de los flujos migratorios para Brasil (1820-1975).

Fuente: IBGE, 2000.

Tabla 2. Origen étnico de empresarios del estado de São Paulo

Origen	nº	%
Brasileña (brasileños de tres generaciones)	32	15,7
Extranjeros	172	84,3
Brasileños, nietos de inmigrantes	23	11,3
Brasileños, hijos de inmigrantes	48	23,9
Inmigrantes	101	49,5
Total	204	100

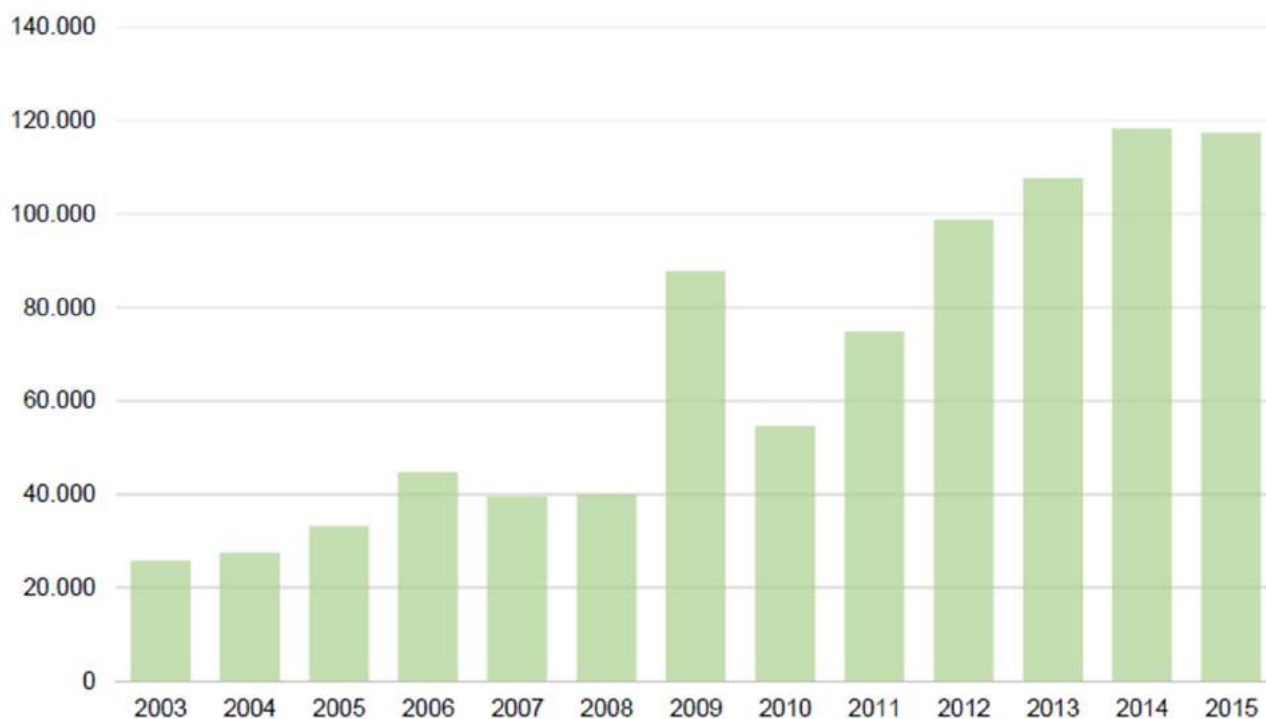
Fuente: Bresser-Pereira (1962).

ria – factores expresados en la promulgación de la Ley del Extranjero nº 6.815, del 19 de agosto de 1980. Esta nueva realidad política, posteriormente asociada al periodo de estancamiento económico derivado del estallido de la crisis de la deuda externa de los años 1980, coloca al país en una coyuntura opuesta a la presentada por los flujos migratorios de los años anteriores, con Brasil pasando a ceder flujos migratorios en edad productiva al extranjero – sobre todo a Estados Unidos, Japón y Europa.

La posterior estabilización económica y financiera de los años 90, sin embargo, contribuirá significativamente a la disminución de ese flujo de brasileños al extranjero, impulsando paralelamente la inmigración oriunda de países veci-

nos – en especial, bolivianos, peruanos y paraguayos.

Posteriormente, el aumento de los niveles de renta y empleo, bien como la elevación del estándar de consumo de las clases menos pudientes en el transcurso del período 2005-2010 – impulsados por el robusto crecimiento proporcionado por la provechosa y benéfica dinámica económica caracterizada por la fuerte apreciación de los precios internacionales de las *commodities* y por la adopción de políticas sociales de transferencia de renta – ayudaron a hacer más atractivo el país para quienes se habían ido, en el pasado, a probar suerte en el extranjero. Datos administrativos del sistema de registro de extranjeros de la Policía Federal de Brasil a partir de 2003, con-



**Gráfica 3.** Evolución del registro de extranjeros por año (2003-2015).  
Fuente: Policía Federal (2016a).

**Tabla 3.** Regreso de emigrantes brasileños y principales países de origen

1995-2000		2005-2010	
Paraguay	35.446	EUA	51.933
Japón	19.692	Japón	41.417
EUA	16.695	Paraguay	24.666
Argentina	7.797	Portugal	21.376
Bolivia	6.021	Bolivia	15.753
Total	85.651	Total	155.145

Fuente: IBGE, 2010.

firman los expresivos y persistentes aumentos del flujo de extranjeros hacia el país año tras año (Tabla 3, Gráfica 3).

El calentamiento de la economía brasileña ha contribuido significativamente para su absorción productiva. Es importante mencionar que esta absorción, sin embargo, no necesariamente ha sido formalizada de manera que respetan los derechos humanos, sociales y civiles de la población inmigrante. La negligencia de esta situación abre camino para la generación de graves problemas urbanos.

Con base en el análisis de todo este contex-

to histórico, la figura de abajo sintetiza las principales evoluciones a nivel de la actuación del Estado brasileño, frente a acontecimientos políticos coyunturales y tendencias migratorias que marcaron la historia económica y social del país (Figura 1).

## Políticas públicas y migración en el Brasil del siglo XXI

Independientemente de la consolidación de los avances económicos y sociales de una determinada realidad nacional, así como de convenciones internacionales aptos para reconocer los derechos de los inmigrantes en su búsqueda por mejores condiciones de vida, es muy difícil para cualquier país acoger, repentinamente, grandes cantidades de inmigrantes. Conciliar el derecho de un país para controlar la inmigración con el derecho humano de migrar en búsqueda de mejores oportunidades se convirtió, así, en un creciente desafío para las economías modernas.

Fue la búsqueda de mejores condiciones de vida, por ejemplo, lo que convirtió a Brasil en uno de los principales destinos para, por ejem-



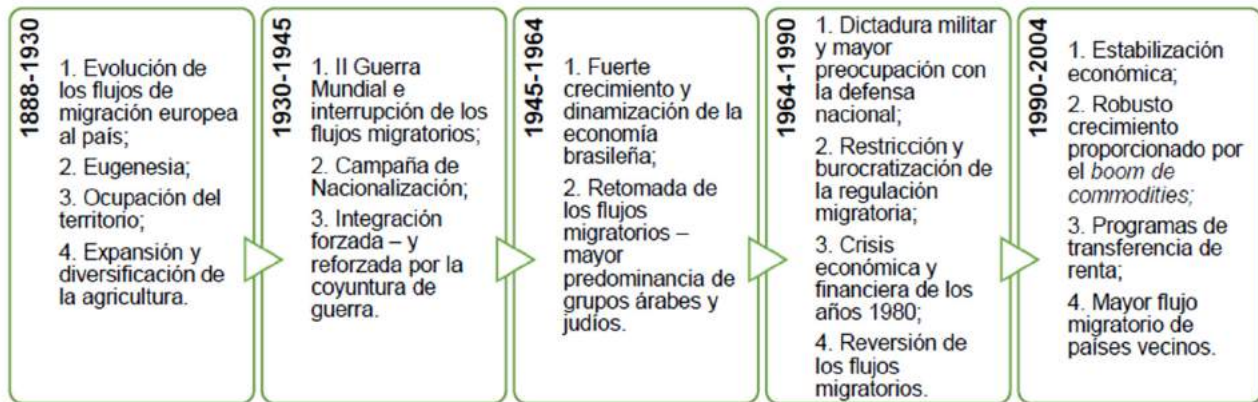


Figura 1. Resumen de los principales acontecimientos y políticas

Fuente: Elaboración propia

plo, migrantes haitianos – en especial, después del catastrófico terremoto de 2010, responsable por la muerte de 300 mil personas, 1.5 millón de flagelados y por el colapso económico de ese país, uno de los más pobres de las Américas.

Inicialmente, por cuestiones humanitarias, el gobierno ha concedido un gran número de visados, habiendo desempeñado el Ministerio de Relaciones Exteriores un importante rol en la reorganización de la Embajada de Brasil en Porto Príncipe, en colaboración con la Organización Internacional para las Migraciones, lo que permitió aumentar la concesión de visados para haitianos – según Fernando Vidal, embajador brasileño en Porto Príncipe, esta emisión alcanzó la marca de 2 mil visados todos los meses (Kawaguti, 2016).

Se estima que la población haitiana en Brasil era de 50 mil personas, distribuidas en más de 50 municipios del país, de norte a sur. Hoy, los haitianos son el mayor número de inmigrantes en el mercado de trabajo, incluso superando grupos migrantes más tradicionales en la historia del país, a ejemplo de los portugueses (Cavalcanti, *et al.*, 2015).

Además de los haitianos, se estima que alrededor de 350 mil bolivianos también viven en Brasil, de los cuales más de 200 mil en situación irregular. Es importante señalar que inmigrantes en situación de clandestinidad son más vulnerables a regímenes de explotación o semiesclavitud, lo que perjudica tanto a los trabajadores

brasileños, por las recurrentes discrepancias salariales, como para los propios inmigrantes, más propicios a someterse a condiciones de trabajo degradantes.

La regularización de los flujos migratorios presupone una estructura de políticas públicas específicamente dirigidas a abarcar desde su acogida hasta el pleno reconocimiento de sus derechos civiles, políticos y sociales, abriendo el camino a una efectiva inserción social. Dicha inserción exige un esfuerzo mayor que la simple aplicación de la legislación diseñada para combatir el racismo y la discriminación basada en el origen racial y étnico. Se necesita acciones y programas específicamente desarrollados para promover la creación de amplias oportunidades para: 1) prestar asistencia a su familia; 2) ascender al mercado laboral; y 3) participar activamente de las sociedades y comunidades de acogida.

Ser negligente con ese proceso de inserción terminará por hacer que los inmigrantes se sometan a convivir en ambientes dominados por el prejuicio y la discriminación, con las futuras generaciones cerrándose en comunidades propias, o sea, volviéndose “extranjeros” en su propia tierra natal.

Esta sesión presenta los principales avances en el ámbito de las políticas públicas migratorias en Brasil en dos ejes centrales e interrelacionados: 1) legislación migratoria y 2) programas públicos.

## 1. Legislación migratoria

La continuidad del proceso evolutivo por parte de las políticas públicas de inmigración en Brasil viene teniendo en contra el fuerte desfase de la legislación: la Ley del Extranjero n° 6.815, del 19 de agosto de 1980, elaborada en el contexto de la dictadura militar y por lo tanto, excesivamente marcada por la preocupación de la defensa nacional, con la reglamentación legal del extranjero, por el alto grado de restricción y burocratización de la regulación migratoria, por la restricción de los derechos políticos y de la libertad de expresión, y por la explícita y acentuada desigualdad con relación a los derechos de los nacionales.

Desde la institución de esa ley, se creó el Consejo Nacional de Inmigración (CNIg), vinculado al Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) y responsable de formular y coordinar las políticas públicas migratorias. Conformado por representantes del gobierno federal, empresas, organizaciones laborales, sociedad civil y observaciones permanentes, el CNIg viene desempeñando un papel fundamental en la actividad económica y social, dinamizando la participación de ejecutivos en empresas extranjeras instaladas en Brasil, acogiendo a los inmigrantes recién llegados y buscando promover más rápidamente su regularización.

Incluso con el proceso de redemocratización y la promulgación de la Constitución Federal de 1988, Brasil ha avanzado poco en el sentido de adecuar su legislación a las nuevas tendencias migratorias observadas a nivel global. La Ley n° 6.815 siguió siendo el principal instrumento de regulación de la situación legal del extranjero, por lo que es imperiosamente necesario actualizarla y habilitarla a la coyuntura y especificidades de los flujos migratorios contemporáneos – teniendo especialmente en cuenta el respeto a los conceptos fundamentales que establecen los derechos humanos.

Esa actualización puede ver la luz a través del Proyecto de Ley n° 5.655, enviado al Congreso Nacional en 2009. El Proyecto dispone sobre asuntos como el ingreso, la permanencia y la sa-

lida de extranjeros en el territorio nacional, abarcando mecanismos con el propósito de:

- Simplificar el procedimiento migratorio para inversionistas, investigadores, profesores, artistas y deportistas.
- Desburocratizar el proceso de retirada y renovación de documentos y la transformación de visados provisionales en permanentes.
- Flexibilizar la realización de negocios e inversiones por parte de turistas.
- Garantizar a los inmigrantes el cumplimiento de los mismos derechos humanos y sociales vigentes en el país.
- Transformar el CNIg en el Consejo Nacional de Migración, expandiendo su área de actuación.

Las discusiones se procedieron lentamente hasta que, finalmente, en mayo de 2016, fue aprobado el Decreto 8.757, responsable de hacer significativas alteraciones en el decreto que reglamentaba la Ley n° 6.815/80 (Ruediger, 2015, p. 90-98). Los principales cambios introducidos por el nuevo decreto visan flexibilizar y facilitar:

- La concesión de visados temporales para extranjeros en la condición de beneficiarios de becas de investigaciones, desarrollo e innovación.
- La concesión de visados temporales para familiares y dependientes legales mayores de 17 años.
- La prorrogación de visados temporales y la transformación de visados temporales en permanentes.
- La concesión de visados en el caso de capacidades profesionales estratégicas para el país.
- La transformación del visado de turista en visado de estudiante y del visado de estudiante en visado de trabajo.
- La reducción de la documentación necesaria para la autorización de trabajo.

En síntesis, las nuevas reglas se estructuran de manera que combinan aspectos que fomenten tanto el crecimiento económico, como el respeto a los derechos humanos, estimulando la atrac-



ción, retención y desburocratización de los inmigrantes cualificados, garantizándoles la posibilidad de obtener los mismos derechos que son inherentes a los brasileños, con excepción de los que están reservados a los brasileños nativos – como, por ejemplo, asumir determinados cargos públicos<sup>4</sup>.

Independientemente de los obstáculos derivados de este desfase en la legislación, el CNIG tuvo importante actuación al reconocer la necesidad de modernizar los mecanismos de gestión de los flujos migratorios y la atención prestada a la población inmigrante, solucionando inconsistencias y anacronismos por medio de Resoluciones Normativas.

Es en este contexto que sería implementada, ya en 2010, la Política Nacional de Migración y Protección al Trabajador Migrante, iniciativa responsable por transferir el tema de la migración del eje de Seguridad Nacional para el de los Derechos Humanos. Otros avances legislativos que caben ser resaltados son los Decretos n° 6.964/2009 y n° 6.975/2009, responsables por promulgar los Acuerdos Bilaterales de Residencia Temporal y Permanente con todos los países del MERCOSUR, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, enfocado en facilitar el proceso de inmigración a través del libre tránsito de personas y, así, potencializar la integración suramericana.

## 2. Programas públicos

El creciente flujo de inmigrantes en situación de vulnerabilidad que ha llegado a Brasil<sup>5</sup> – en búsqueda de trabajo y mejores condiciones de vida – en los últimos años pone de manifiesto la creciente importancia de los programas públicos aptos a garantizarles condiciones mínimas para una vida digna en el territorio nacional, en plena e irrestricta consonancia con los mismos derechos y deberes individuales y colectivos asegu-

rados a los brasileños nativos.

Art. 5°. Todos son iguales ante la ley, sin distinción de ningún tipo, lo que garantiza a los brasileños y a los extranjeros residentes en el país la inviolabilidad del derecho a la vida, la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad [...] (Brasil, 1988).

Estos programas públicos, al abarcar la población inmigrante, deben contribuir al desarrollo en tres instancias: 1) acceso a servicios básicos; 2) acceso al trabajo, en condiciones justas y humanas; y 3) respeto a los derechos humanos, especialmente en relación con la prevención de la discriminación y xenofobia. Esas acciones no tienen únicamente como objetivo promover el desarrollo económico y social, sino también establecer una postura más coherente y moderna con relación al fenómeno migratorio. La figura de abajo sintetiza la estructura de programas públicos y beneficios sociales que se ha consolidado en Brasil, evidenciando su fuerte carácter de complementariedad e integración (Gráfica 4).

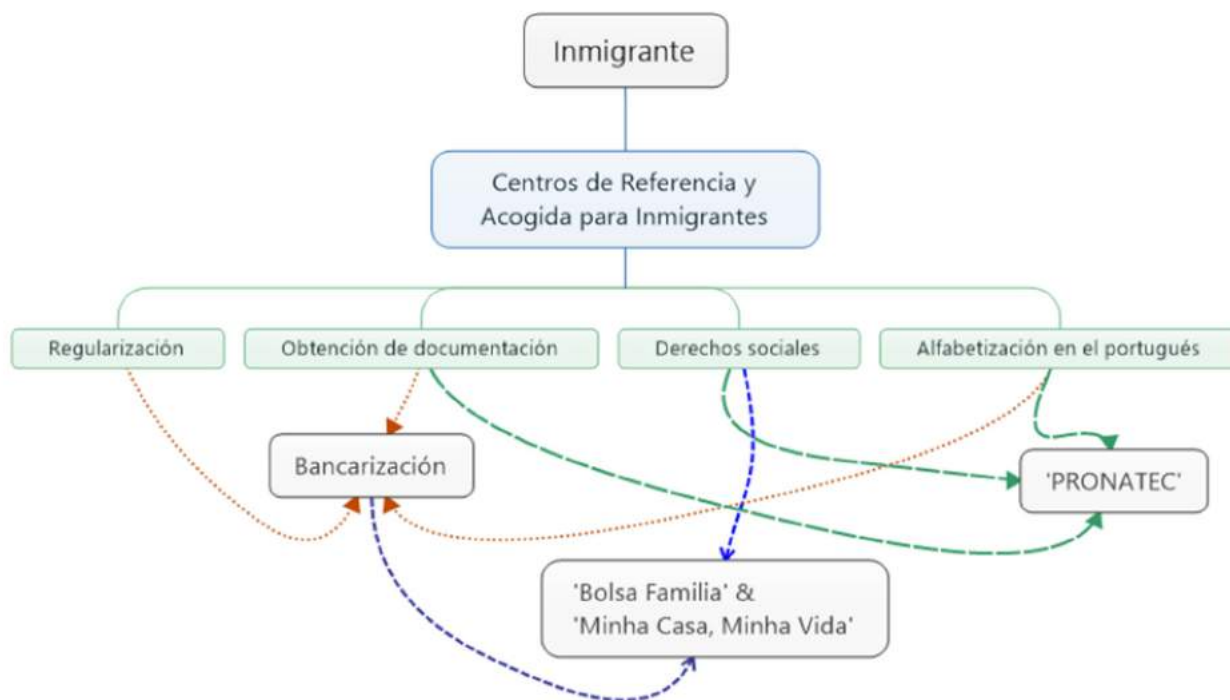
En el primer nivel, se destaca la actuación de los Centros Municipales de Referencia y Acogida para Inmigrantes, aptos a proporcionar una primera atención a los extranjeros que buscan una nueva vida en Brasil – como infraestructura de habitación temporal; informaciones concernientes a la regularización migratoria; apoyo a la obtención de documentos; cursos de calificación profesional; acceso a servicios públicos esenciales; orientación legal y jurídica realizada por profesionales especializados; apoyo psicológico; e intermediación laboral<sup>6</sup>.

Se encargan también de suministrar cursos de alfabetización en portugués. Esos cursos son esenciales al tener en cuenta la situación de vulnerabilidad y exposición a riesgos de violación de derechos y exclusión social y cultural derivados del aislamiento causado por el desconocimiento del idioma. El dominio del portugués se

<sup>4</sup> Derechos dispuestos en el art. 12, Párrafo 3, de la Constitución Federal de 1988 (Brasil, 1988).

<sup>5</sup> La presencia de migrantes en el trabajo creció 126% entre 2010-2014, pasando de 69.015 a 155.982 en este periodo. A pesar de expresivo, dicho volumen representa menos del 0,5% de la fuerza laboral en Brasil.

<sup>6</sup> El primero de estos centros fue estructurado en la ciudad de São Paulo, en agosto de 2014. Desde entonces, otras iniciativas do tipo se propagan, como en el caso de grandes ciudades como Florianópolis y Porto Alegre.



**Gráfica 4.** Estructura de referencia y beneficios sociales para inmigrantes.

Fuente: Elaboración propia.

convierte, así, en gran facilitador para que los inmigrantes logren superar las enormes dificultades de comunicación que limitan su adaptación, independencia e integración, dándoles amplias condiciones para que desempeñen actividades profesionales, conozcan sus derechos y disfruten del acceso a servicios públicos esenciales, funcionando como importante recurso de ascensión social (Lussi, 2015, p. 137).

En el ámbito de los servicios públicos garantizados por la Constitución, se destaca la estructuración de los programas de calificación y sensibilización de funcionarios públicos, con el objetivo de promover la igualdad y el respeto de los derechos de la población migrante. Estos programas de calificación actúan en coordinación con las principales Secretarías responsables de

servicios públicos esenciales, como salud, asistencia social, educación, trabajo, cultura y políticas para la mujer, identificando las principales dificultades enfrentadas a atender a la población migrante e impulsando acciones conjuntas para su efectiva mitigación.

También en el área de servicios esenciales, sobresalen las iniciativas dirigidas a la promoción de la “bancarización” de inmigrantes residentes por parte de los bancos públicos brasileños<sup>7</sup>, a partir de un proceso facilitado de apertura de cuentas<sup>8</sup>. Además de habilitar el acceso a servicios financieros, esas medidas permiten que la población inmigrante se habilite para recibir importantes beneficios sociales – “Bolsa Familia”<sup>9</sup> y “*Minha Casa, Minha Vida*”<sup>10</sup>, por ejemplo. Para tener derecho a esos beneficios, los inmi-

<sup>7</sup> Como Caixa Econômica Federal y Banco do Brasil.

<sup>8</sup> Por la presentación de los siguientes documentos: 1) CPF [Registro de Contribuyente de Persona Física]; 2) Registro Nacional de Extranjero (RNE), protocolo del RNE o Libreta de Trabajo y Previsión Social; 3) Comprobante del lugar de domicilio.

<sup>9</sup> Programa de transferencia de renta, dirigido a familias en situación de pobreza (ingresos mensuales per cápita entre R\$ 85,01 y R\$ 170,00) y de extrema pobreza (ingresos mensuales per cápita de hasta R\$ 85,00), de modo a dar condiciones a superen la situación de vulnerabilidad y pobreza. El programa también tiene como propósito garantizar el derecho a la alimentación y el acceso a educación y salud (Brasil, 2016b).

<sup>10</sup> Mayor iniciativa de acceso a casa propia ya creada en Brasil. Tiene previstas distintas maneras de atender a las familias que necesitan vivienda – en la ciudad y en el campo –, renta familiar y valor de la unidad habitacional (Brasil, 2016c).

grantes necesitan cumplir criterios de renta específicos y encontrarse en situación legalizada en el país.

En el ámbito de la generación de oportunidades profesionales, cabe resaltar la apertura de cupos laborales para la población inmigrante a través del Programa Nacional de Acceso a la Educación Técnica y Empleo (PRONATEC). Creado por el Gobierno Federal en 2011 con el objetivo de ampliar, interiorizar y democratizar la oferta de cursos de educación profesionales y tecnológica del país, el PRONATEC busca ampliar las oportunidades de formación profesional cualificada para los jóvenes, trabajadores y beneficiarios de programas de transferencia de renta (Brasil, 2016d).

Además de los beneficios intrínsecos a nivel del incremento de sus cualificaciones profesionales y productividad, la expansión de la capacitación y formación técnica de los inmigrantes contribuye directamente para prevenirlos de la explotación laboral, permitiéndoles acceso a mejores oportunidades profesionales, especialmente en la llamada era de la información, donde se exige la constante adecuación de habilidades y competencias a las nuevas necesidades del mercado.

Cabe resaltar que los programas públicos aquí señalados no fueron formulados específicamente para atender a la población inmigrante. Son programas que integran el marco de protección social estructurado de modo que abarca a toda la sociedad brasileña, sin distinciones, como está especificado en la Constitución de 1988. Su gran diferencia fue posibilitar a los inmigrantes el amplio acceso a este marco social, iniciativa que viene abriendo camino para importantes resultados, como:

- La consolidación de estímulos concretos para que los inmigrantes busquen su legalización.
- El desarrollo económico y social de la población inmigrante.
- El combate a la antigua y enraizada percepción del inmigrante como amenaza a la seguridad nacional y al trabajador nativo.

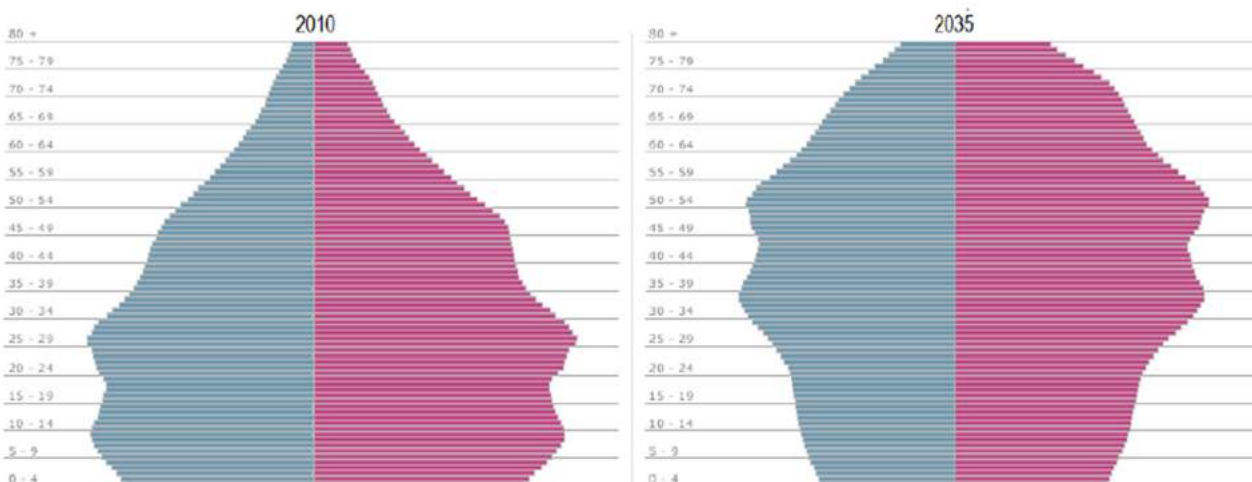
## El interés nacional por la inmigración: la cuestión demográfica en Brasil

No obstante Brasil sigue atrayendo inmigrantes en busca de mejores oportunidades de ascensión social, la fuerte crisis económica que afecta al país desde principios de 2015 – con subsiguientes impactos en el crecimiento económico y en la generación de empleos – viene siendo señalada como principal explicación para la reciente tendencia de salida de brasileños para probar suerte en el exterior: entre 2014 y 2016 fueron entregados 55.402 declaraciones de salida definitiva del país, un crecimiento de 81,6% en comparación con el trienio anterior (Brasil, 2017). Es necesario señalar que no todos los brasileños formalizan su situación de salida, denotando que ese número de emigrantes sea aún mayor.

Es importante resaltar que Brasil pasa y seguirá pasando por expresivas alteraciones demográficas en los próximos años, con 1) reducción de la tasa de crecimiento de la población; 2) disminución del número de niños y adolescentes; y 3) aumento de la población en la llamada tercera edad. La comparación entre las pirámides demográficas de 2010 y las proyecciones esperadas para 2035 dejan en claro el impacto de esas alteraciones en el futuro, con subsiguientes influencias en el mercado de trabajo, seguridad social, sustentabilidad fiscal y crecimiento económico (Gráfica 5).

En este sentido, se vuelve fundamental que Brasil siga impulsando el perfeccionamiento de la legislación migratoria y de las políticas públicas de apoyo e incorporación social, con el objetivo de reflejar, tanto las necesidades asociadas a la dinámica migratoria global contemporánea, ancladas en la perspectiva universal de los derechos humanos, como garantizar la mitigación de las consecuencias del envejecimiento demográfico. Se resaltan, así, los siguientes aspectos:

- Los inmigrantes llenan importantes nichos de mercado, desde los sectores más dinámicos hasta aquellos en descenso.



Gráfica 5. Proyección demográfica de Brasil (2010-2035).

Fuente: IBGE, 2016.

- Los inmigrantes más jóvenes tienen nivel educacional mejor que el de generaciones pasadas.
- Contribuyen significativamente para la dinamización del mercado de trabajo.
- Contribuyen más de lo que reciben en beneficios, con efecto positivo en la reducción del déficit de la seguridad social.

En suma, la inmigración contribuye positivamente al crecimiento económico, ya sea a través del aumento de la población económicamente activa, o de la contribución para el progreso tecnológico y desarrollo del capital humano. Países desarrollados, por ejemplo, cuentan, en gran medida, con políticas específicas para atraer y retener inmigrantes, especialmente a los más cualificados. Se vuelve fundamental, por lo tanto, que Brasil siga perfeccionando y ampliando su sistema de movilidad e integración como forma de competir en esa disputa internacional de talentos, sobre todo teniendo en cuenta los déficits en el mercado de trabajo brasileño.

A pesar de los importantes avances hechos recientemente, algunas destacadas medidas pueden desarrollarse en esta dirección:

- La creación de visados de trabajo específicos para profesionales cualificados, en especial para los especializados en áreas estratégicas para el desarrollo del país.
- Desburocratizar procesos para la revali-

dación de diplomas extranjeros y para la emisión de documentos y registros.

- Hacer uso de nuevas tecnologías de información y comunicación para facilitar los trámites burocráticos necesarios, como la programación de visados y la emisión de documentos y registros.
- Estructurar, junto a empresas, sindicatos y demás entidades laborales, un banco de datos a partir de un continuo mapeo de las necesidades presentadas en el ámbito del mercado de trabajo, articulando estratégicamente las demandas existentes con la respectiva atracción de inmigrantes.

## Consideraciones finales

La integración de los inmigrantes es un complejo proceso que requiere profunda articulación entre los diversos actores involucrados, a citar: 1) los propios inmigrantes; 2) los gobiernos e instituciones nacionales y subnacionales; y 3) la sociedad civil local. Cuando es mal planeado, el fenómeno migratorio se vuelve particularmente problemático y con efectos desastrosos, no solo para los migrantes – discriminación social, acceso desigual al mercado de trabajo y tratamiento diferenciado en términos remuneratorios, condiciones de trabajo y progresión profesional – también para las sociedades que los acogen – acentuando problemas sociales y urbanos.



El impacto positivo de las migraciones en el desarrollo económico y social, por lo tanto, está intrínsecamente relacionado con la implementación de políticas públicas adecuadas. Es imprescindible que el fenómeno migratorio sea considerado a partir de una perspectiva más amplia, con legislaciones y políticas públicas diseñadas de modo a promover su efectiva integración social.

A pesar de los numerosos retos y obstáculos que todavía existen, se constatan en Brasil avances importantes en esa dirección. La perspectiva de disminución de la población brasileña en números absolutos a partir de 2030, y la necesidad de compensar la tendencia de retracción de la tasa de natalidad y el envejecimiento de la población con mano de obra extranjera, a su vez, impone la urgente necesidad de seguir profundizando y expandiendo las iniciativas inclusivas que están en curso.

Políticas públicas adecuadamente diseñadas, o sea, que reflejen las características y particularidades del escenario migratorio mundial, permitirán que no se agraven las situaciones de vulnerabilidad relacionadas con el fenómeno migratorio, o que las potencialidades de los migrantes sean negadas o debilitadas. Esa perspectiva permitirá que la migración sea igualmente benéfica para los migrantes y para los países, convirtiéndose en un factor esencial para el desarrollo social y económico equitativo, inclusivo y sostenible.

En este sentido, las iniciativas fundamentales en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en una inserción social de la población migrante y en la capacitación para el mercado laboral necesitan ser progresivamente estimuladas para alcanzar un nivel cada vez más adecuado en la atención a las necesidades y expectativas de las personas implicadas en los flujos y procesos migratorios.

## Referencias

Boubtane, E; Dumont, J-C; Rault, C. (2014). *Is migration good for economy?* Migration Policy Debates. Paris, Francia: OECD Publishing.  
Brasil. (1980). *Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980*. Recupera-

do 15/04/2017 de: [http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16815.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16815.htm).  
Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Recuperado 30/01/2017 de: [http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm).  
Brasil. (2014). *Ministério do Trabalho e Emprego. Relação Anual de Informações Sociais*. Recuperado 20/05/2017 de: [rais.gov.br/sitio/index.jsf](http://rais.gov.br/sitio/index.jsf).  
Brasil. (2016a). *Registro de estrangeiros*. Recuperado 15/04/2017 de: [pf.gov.br/imprensa/estatistica/estrangeiros](http://pf.gov.br/imprensa/estatistica/estrangeiros).  
Brasil. (2016b). *Bolsa Família*. Recuperado 8/05/2017 de: [caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx](http://caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx).  
Brasil. (2016c). *Saiba mais sobre o programa*. Recuperado 21/05/2017 de: <http://minhacasaminhvida.gov.br/>.  
Brasil. (2016d). *O Pronatec*. Recuperado 19/05/2017 de: <http://pronatec.mec.gov.br/>.  
Brasil. (2017). *Dados abertos*. Recuperado 22/05/2017 en: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados>.  
Bresser-Pereira, L. C. (1964). Origens étnicas e sociais dos empresários paulistas. *Revista de Administração de Empresas*, 4(11), 83-106.  
Bresser-Pereira, L. C. (2014). *A Construção Política do Brasil*. São Paulo, Brasil: Editora 34.  
Cavalcanti, L., Oliveira, A. T., Tonhati, T. (Orgs). (2015). A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro. *Cadernos OBMigra*, Brasília. Brasil: Ed. Especial.  
Correa, L. (2005). As políticas públicas de imigração europeia não-portuguesa para o Brasil – de Pombal à República. In: *Anais do XXIII Simpósio Nacional de História*. ANPUH: Londrina, Brasil.  
Costa, J. S. M. (1821). *Memória sobre a necessidade de abolir a introdução dos escravos africanos no Brasil: sobre o modo e condições com que esta abolição se deve fazer e sobre os meios de remediar a falta de braços que ela pode ocasionar*. Recuperado 20/02/2017 de <http://bd.camara.gov.br/bd>.  
EUROSTAT. (2016). Migration and migrant population statistics. Recuperado 19/02/2017 de <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.  
FGV. (2000). *Brasil: 500 anos de povoamento*. Rio de Janeiro. Apêndice: Estatísticas de povoamento.  
FGV. (2010). *Censo Demográfico 2010*. Recuperado 16/03/2017 de: <http://biblioteca.ibge.gov.br/>.  
FGV. (2015). *Análise e avaliação do desenvolvimento institucional*. Recuperado 15/03/2017 de: [dapp.fgv.br/](http://dapp.fgv.br/).  
Fonseca, D. J. (2009). *Políticas Públicas e ações Afirmativas (p. 140)*. São Paulo, Brasil: Selo Negro.  
Hunt, J. (2010). *Skilled Immigrants Contribution to Innovation and Entrepreneurship in the US, Open for Business: Migrant Entrepreneurship in OECD Countries*. Paris, Francia: OECD Publishing.  
IBGE. (2000). *Brasil: 500 anos de povoamento*. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Apêndice: Estatísticas de Povoamento. Recuperado 10/01/2017 de: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br>.  
IBGE. (2016). *Projeção da população do Brasil e das unidades da federação*. Recuperado 19/02/2017 de: <http://ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>.  
IOM. (2014). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2013: el bienestar de los migrantes y el desarrollo*. Recuperado 20/01/2017 de: <http://publications.iom.int/>.  
Kawaguti, L. (2016). *Apesar de crise no Brasil, procura por*

- vistos é alta no Haiti. Recuperado 125/02/2017 de: <http://bbc.com.br/>.
- Liebig, T. & Mo, J. (2013). *The Fiscal Impact of Immigration in OECD Countries*, *International Migration Outlook 2013*. Paris, Francia: OECD Publishing.
- Lima, R. (1998). Parceria e Colonato: relações de produção e formas de recrutamento da força de trabalho na agricultura capitalista brasileira. *Mediações*, 3(2), 7-14.
- Lussi, C. (2015). Políticas públicas e desigualdade na migração e refúgio. *Psicologia USP*, 26(2), 136-144.
- OECD. (2009). *Perfil migratório do Brasil 2009*. Genebra, Suíza: OIM.
- OECD. (2010). *Informe sobre las migraciones en el mundo – el futuro de la migración: creación de capacidades para el cambio*. Ginebra, Suíza: OIM.
- OECD. (2012). *Renewing the Skills of Ageing Workforces: The Role of Migration*. *International Migration Outlook 2012*. Paris, Francia: OECD Publishing.
- UN. (2013a). *International migration politics government views and priorities*. Department of Economics and Social Affairs.
- UN. (2013b). Global migration: demographic aspects and its relevance for development. *Technical Paper, n° 2013/6*. Department of Economics and Social Affairs.
- Sakurai, C. (1999). Imigração Japonesa para o Brasil: Um Exemplo de Imigração Tutelada. In: B. Fausto (Edi.), *Fazer a América: a imigração em massa para a América Latina*. São Paulo, Brasil: Editora da Universidade de São Paulo.
- Seyferth, G.. (1999). Os imigrantes e a campanha de nacionalização do Estado Novo. In: D. Pandolfi (org.), *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro, Brasil: FGV Editora.
- UNHCR (2017). *Figures at a glance*. Recuperado 29/04/2017 de: <http://unhcr.org/figures-at-a-glance.html>.



## The Entrepreneurial State and the impact of the New Managerial Ideology

### El estado emprendedor y el impacto del Neomanagerialismo

EDGAR VARELA BARRIOS\*

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de Investigación

Recibido: 18/04/2017

Revisado: 6/05/2017

Aceptado: 1/11/2017

#### Abstract

This article analyzes the Entrepreneurial State transformation, in transit from the previous model of interventionism and monopolization of many management functions and provision of public goods – Fordist Capitalism, Fordism itself – until the current phase, which began decades ago and driven by Globalism: the transnationalization of political liberalization and open markets. In this new phase, the state employer has not disappeared, leaving aside their monopolistic nature, but has become an important business operator and a key factor in the accumulation and reproduction of capital in all business areas, articulated forms of private and New Managerial Management. This, under the ideologies and techniques from the New Public Management, that converging patterns of action and ending the boundaries between private and public. The article documents the new features of the corporate state, under the principle of economic autarky and the development of sophisticated forms of control and relational power as its main lines of action in a context of broad commercialization of the public, and forms of partnerships between public-private.

**Keywords:** Public bureaucracy, New managerial management, Entrepreneurial state, Liberal reforms, Globalism.

#### Resumen

Este artículo analiza las transformaciones del Estado empresarial, pasando desde un modelo de intervencionismo y monopolización de funciones de gestión y provisión de bienes públicos, como el Capitalismo Fordista, hasta la fase actual, que comenzó hace décadas, impulsado por el Globalismo: la transnacionalización de la liberalización política y los mercados abiertos. En esta etapa, el empleador estatal no ha desaparecido, sino que ha perdido su carácter monopolístico, convirtiéndose así en un operador empresarial y factor clave de la acumulación de capital, articulándose a formas de privatismo y de gestión neomanagerial. Todo ello bajo las ideologías y técnicas provenientes del *New Public Management*, que confluyen en patrones de actuación que hacen de este modo complejas las fronteras entre lo público, lo privado y lo público no estatal. El artículo documenta las nuevas características del estado corporativo, bajo el principio de autarquía económica y el desarrollo de formas sofisticadas de control y poder relacional como sus principales líneas de acción en un contexto de amplia comercialización de lo público y formas de asociación entre lo público-privado.

**Palabras clave:** Burocracia pública, Nueva gestión gerencial, Estado emprendedor, Reformas liberales, Globalismo.

\* Professor, School of Management Sciences, Universidad del Valle. Philosopher and MA in History, Universidad del Valle, PhD. in Business Administration (Management Option), Université de Montreal. Directs the research group "Public Policy and Management, Category A – Colciencias e-mail: edgar.varela@correounivalle.edu.co

Como citar: Varela Barrios, E. (2017). The Entrepreneurial State and the impact of the New Managerial Ideology. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 1(1), 21-39.



## Introduction

Over the past few years, the transformations of the government bureaucracy in its business model have been characterized, due to the process of implementation of neoliberal reforms and the emergence of new approaches of management in contemporary capitalism, hegemonic today, early this century (Varela, 2006, 2005, 2008, Stiglitz, 2002, Negri and Hardt, 2002).

The paradigm of welfare state interventionism and the welfare state capitalism itself, prior to the expansion of neoliberal global model on the planet today, tends to be replaced by the contemporary logic - in the spaces of the lifeworld and the world work - of capital accumulation and concentration that occur beyond the territorial states and articulated to global markets (Olsen, 2004; Evans, 2002; Boltansky and Chiapello, 1999).

We cannot forget that the capital has become global, as well, as the capacities for logistics, distribution, and consumption. Since the 50's until today, the bulk of the production, distribution, market, financial management, etc., is heading towards the world market. The performance of assets in the world market primarily instrumented through figures such as relocation and deterritorialization<sup>1</sup>. On the other hand, based on the complexity of the context in which public policy act, we should emphasize how the experimental innovation in large corporate organizations private and public ventures, competes constantly with the technical conditions from which this is achieved again innovation.

This continuing transformation of the environments and forms of competition, explains why today has revived in the management literature the concept of governance, which in Spanish translates as *gobernanza*. For most of the interpreters of the NPM, this notion is operationalized or concrete to illustrate the phenomenon by which the state becomes a coordinator of shares of public and private actors, leaving the cen-

tral state model, whose essential characteristic was located at as the central governmental apparatus, which articulated the world of public policy (Beck, 2002).

Despite the loss of the centrality of the governmental apparatus throughout the world, and even though the drives toward a radical scheme to dismantle the welfare state, we observe a presence still quite strong, vigorous and dynamic called corporate state. It has not disappeared – as some of the neoliberal doomsayers predicted – business as the State still has a significant position in the markets and the provision of public goods of strategic or commercial.

This article will show, therefore, the main performance characteristics of the corporate state, its management methods and the convergence between public and private, the challenges of the growing empowerment of the power of Business Management, after the foundations of autocracy and compared away to traditional exercise of political power, and the impacts of globalization on the management of state enterprises, and partnerships forms with public corporate conglomerates, mixed and private. Finally, we discuss from a critical perspective consolidated financial strategies of control and organizational power of them.

## Ontological corporate state

We are far from cliché scheme that implies a complete withdrawal of state's role as employer. However, the performance of entrepreneurial state is very different with respect to the classic Fordist Capitalism in which emerged the figure of the state as the employer. In the relatively recent past, the former state-owned enterprises, both industrial and even those that provided services in areas such as health or other fields of operation of public goods, monopolistic enterprises were generally not controlled captive markets liberalization in prices or rates for these services (Down, 1967; Dunsire, 1978).

<sup>1</sup> These two aspects are very evident in the case of Europe, which cannot export enough because their salaries are too high, and then it must be located in places where their costs are reduced through wages, for example, Southeast Asia. This is evident in the famous case of Wal-Mart, corporate marketing, in which the vast majority of its products are Chinese, Mexican and Brazilian. Thus, the welfare state must conform to the third world wages as a result of heightened competition at the phenomenon of globalization, leading to high levels of insecurity and uncertainty.

To this end, we review the experience of a general outbreak throughout the world capitalism, between an old model in which the state monopoly emerged as an actor under the schemes of the welfare state, state interventionism and the logic of subsidiarity; for a new model that begins with the withdrawal of the state of many of the public dimensions, specific to the aforementioned condition, monopolize the supply of goods and services. In this regard, some critics of dismantling the old welfare state, suggests a return to basic principles and rights-welfare model, and propose to recover:

(...) Some democratic republican state functions related to the provision of social services to the public that has traditionally been free, democratic and socially egalitarian. These services are the minimum necessary for people not to degrade to a state of slavery, barbarism, and savagery ... it is important to emphasize how the class essence of the state influences the ways in which their rulers, in turn, provide these social services to the population. To the extent that the ruling classes of the state away from its minimum mandate of providing such services in the way mentioned here, in the same proportion quantitative and qualitative undermine the democratic principles of public interest, the public domain before which supposedly should be imposed on the state. The quantity and quality of which the state deprived such services to the public, while the same measure that degrades, or alienates the public. (Muela, 2005, p. 3).

Looking at hindsight, we recognize the state enterprise as a central category in sociological analysis, political and managerial. This corresponds to the excesses of capitalism at the time requiring a transformation of the old state police department, in a complex multifaceted protein almost corporate. Public organizations, that sprang up in various corners of the world and in almost all fields of business and commercial. The idea was, at that time, to respond to several principles that explain the emergence of state-owned enterprises:

***a. Promoting development and safeguards of the dynamics of capital accumulation.*** In

the early twentieth century, and throughout almost the whole century, the state built social infrastructure, such as universities, institutions or schools, hospitals, clinics, nursing homes and others, from which the call was offered public health. As stated in a pioneering study on the role of state enterprises, in order to carry out public policies in Latin America, written by CLAD in their early presence in the regional institutions:

First, much of joining the state sector utilities - electricity, railroads - seems to be the result of similar processes. In almost all countries, the investments were made by foreign capital at the end of last century and early decades of the present [twentieth century], based on long-term concessions. In subsequent periods, tariff controls and the proximity of the dates of expiry of the concessions made to suspend further investment and adequate maintenance levels. The facilities are deteriorating, the quality of the services reach unacceptable levels and will create situations in which nationalization seems the only reasonable solution. For a large number of companies can be found in such processes, the reasons for joining the public sector. Second, it can be seen that among the oldest state enterprises set an important set of development banks and financial institutions, one of whose main objectives was to develop a national industry. Industrial Bank and the Banco Minero del Peru, Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) in Chile, in Mexico Nacional Financiera, the Industrial Bank of Argentina (now the National Development Bank), Banco Industrial de Venezuela and Corporación Venezolana de Fomento are all examples that correspond to the thirties and forties. Correspond to the early stages of import substitution industrialization and through its long-term loans or the formation of joint ventures contributed mainly to consolidate the national industrial bourgeoisie (Boneo, 1979, pp. 76 - 77).

Thus, we explain a surge from numerous statist political processes and to mobilize behind the flags of the nationalization of natural resources, strategic industries, and the area of public services. Populist parties and movements of the type APRA in Peru, Peronism in Argentina, the

PRI in Mexico, the Estado Novo in Brazil, militaristic nationalism of mid-century in other parts of the continent, the ANAP and social liberalism Colombia, are examples of this trend which dominated the Latin American institutional life, both in the interwar period and during the 50 and 60 of the twentieth century.

Thus, the state emerged as a major operator –virtually alone- in the field of so-called public services. The same can be seen with its strong presence, at least in Latin America, the energy and hydrocarbon sector, which emerged across the continent powerful strategic state enterprises that took energy production, primarily from hydroelectric sources based on these international loans, usually after the Second World War, which were agreed with the multilateral banks and operated by large public companies.

The same phenomenon happened with a reduced role of multilateral funding in the hydrocarbons sector, given the enormous potential for rent-seeking in the process of production and management of such strategic assets. Public operators-state also played a definite role in the construction of physical infrastructure road, or road transport communications through networks of highways, or national coverage, transnational, even after the decade of the 30's of last century, in the emergency of port and airport systems. The increasing of an offer in other areas to promote goods and services was essential to the process of capital accumulation and construction of domestic markets and the foundations of industrialization schemes.

**b. Taxation.** In addition to promote development, plot fiscal reasons or a parallel tax system was crucial, given that large public companies configured from its high profitability and volume of operations, a strategic source of quasi-fiscal resources that went to the budgets of the central states and the local authorities in the regions and large cities. Considering the parallel tax arising from the operation of large state enterprises are instrumentalist scheme and populist welfare across the continent. Even in our times, we see this type of model in full swing (in Venezuela

under the guidance of Colonel Statist populist Chavez).

**c. Subsidiary.** The corporate state appeared as the last part to assure the social inclusion of those marginalized by the centripetal dynamic amplification specific to the commodification of public goods, destruction of autarky economies and peasant, the absorption of the craft and small-scale production under the processes of centralization and concentration of capital. Thus:

The second motivation is not in Latin America, the importance might be expected, it is the 'state pioneer', acting as a Schumpeterian entrepreneur, joined his field productive areas in the amount of capital required, low profitability, or other similar reasons, are not sufficiently attractive for private capital. State action, with such features, seems to be concentrated in the steel and heavy chemicals and is often linked to personal action of certain 'public entrepreneurs' charismatic (...) (Bo-neo, 1979, p. 78).

All this hand in hand with the formidable phenomenon of rapid urbanization in Latin America that meant virtually emptying the field, throwing thousands of former peasants - now uprooted - to the slums of big cities, forming a transition from a relatively marginal autarky and protected, characteristic of rural life, towards a scheme of absolute marginality and inability to self-sustenance, which was the main negative part in the process of urbanization in Latin American cities. Well, in this regard, the states promoted their large public companies try to ensure universal coverage or at the same time, by which I mentioned as "political price" is trying to establish the inclusion of most of the inhabitants in the consumption of essential goods, and further that the cooperation of the companies meet the demands of formal employment, amplifying the spectrum of administrative and bureaucratic state.

**d. National interest or reason of state.** Apart from the above items, it is significant to note that the emergence and consolidation of the corporate state has been seen, particularly in Latin America, for the ruling elites as a core compo-

nent of the strategy to strengthen the state in relation to their neighbors. Also, as rivals in the Westphalian framework of natural law - and, additionally, the ability to have the ruling elites of the nation-state of having a tight grip on society, controlling the business operation of its natural resources and property strategic public.

**e. *Dynamic corporate autonomy.*** Finally, when state enterprises were created either by the central government or sub national territorial entities, the patterns of behavior of top management of these public organizations, even in times of “statist welfare” for the first half of last century were governed to a large extent by focusing on managerial principles missionary purposes of production or operation of goods and services. In this regard, beyond the iron links of control claimed by territorial states, a leak of such business organizations in the state, to areas of decision and working autonomy. These tensions between subordination and autonomy are not only noticeable in state enterprises but also in other public life:

Rather than perceiving the central government as homogeneous, it seems appropriate to think of it as a set of interrelated organizations, in which the component organizations enjoy varying degrees - but significant - of autonomy. This implies the assumption that autonomy is not a feature of the so-called decentralized administration, but there are significant degrees of autonomy in the same central government agencies (Boneo, 1979, p. 94).

One of the most important arguments is the explanation of the business that continues to transform the state as its necessary role in the processes of capital accumulation. In particular as the inevitable partner in many business-type activities of the private sector. As one Mexican Cultural Affairs’ analyst says, this questions the growing process of the commodification of cultural goods:

Why do Entrepreneurial State? In some countries, states are implementing laws making access to public information just as they control the public and are intended to prevent corruption of various kinds: nepotism, cron-

yism, conflicts of interest, etc. However, in most western democratic states employers may also be eligible or appointed to public office. And while there are increasingly locks that prevent corruption, the truth is that an employer will not give your business ideas or is not required to dispose of their businesses or business partnerships. The state and the public domain which have limited objectives diametrically opposed to those of corporations as explained above and it is this open or veiled merger that poses serious dangers to the democratic state itself and the public domain. On the other hand, state power has been reduced. Has been redistributed, more closely connected to the needs and interests of corporations and less to the public interest (Muela, 2005, pp. 5-6).

With the arrival of industrial societies, companies had a privileged relationship with the state apparatus. This phenomenon allowed the working type known critic of Marxist theory. Remembering this thesis, I reminded the old dictum of Marx: “The capitalist state is the business committee of the Bourgeoisie.” The criticism of the alienation of the study was a step to disqualify political action on the part of business organizations. And in the political sphere came rebellious action by labor unions and employees.

The state eventually catalyzed these shocks in the form of a complex set of regulatory mechanisms. The Catholic Church itself influenced this dynamic (see labor encyclicals of Pope Leo XIII). Fordism would be the next step after *Laissez-faire* strengthens the ideology of the welfare state. Keynes and the New Deal would lead to social acceptance of this type of public contracts. And so on the basis of two models: the Rhine, corporate, and the liberal or English. At this stage, post-Fordist capitalism has removed the previous schemes of protection and regulation.

In the case of labor, it has gone to his contractual individualization. Deregulation has involved the liberalization of the organizational linkages of individuals while increasing flexibility and precariousness. In the United States, it is the remote origin of these changes. For neo-cor-



poratist perspective in the macro-level, meso-level and micro-level were called into question the established policy of industrializing type by the state (Chandler, 1962; Beck, 2000).

In North America, the protective role of the state has been less and the union achievements were in the margins of a benevolent attitude of the government. The texts of Chandler (1962) on this matter are highly demonstrative of American roads towards regulation, forms of association of public and private, a type of entrepreneurship policy, without intermediaries, amplifying the impact of the areas of business and industry. The political perspective becomes so dominated by the organizational vision in terms of open flows between individuals who calculate their own interests in terms of likely outcomes, the utility gain in the interactions. Thus, we understand the political perspective on the Strategic Management (Crozier, 1963; *et al.*).

On the other hand, in the European world, the social dynamics advanced in the direction anticipated by the analysis of Gramsci (1971). Especially in view of changes undergone by the political – economic equation. The emergence of civil society here would be the central phenomenon. The business community would not capture all non-state public life. In recent times, this emergency has been universalized to include in the agenda for study subjects such as corporate social responsibility (CSR), the relationships between environment and organizational life, the signal identification of wage relations, the changes experienced by the former bureaucratic and industrial organizations, and new channels of discourse type and the very processes of legitimation.

In short, the contradictions between the public spheres of civil society and business world are the main stages that mark the new lines of organizations as political actors. Before, the state was mostly, the process of public commercialized on a global scale. Thus, progress has been made towards new dynamic of market liberalization that breaks these monopolies and gives rise to a formidable process of private accumulation of capital in the context of globalizing dynamics.

## **Entrepreneurial state performance in the context of policy and market liberalization**

At this point, it is crucial to investigate what has been the course of the numerous organizational changes, especially in the structure and function of public bureaucracies, which have led to change their patterns of action aiming to transform the management mechanisms and the professionalization. The ownership and management of organized power, designs in which concrete forms of compensation, control and performance evaluation and budget allocation patterns in companies that retain all or part of its public nature.

Despite the entrepreneurial state specificities in this new global age, we cannot forget some general considerations. In particular, that with globalization, the isomorphism in the operating practices of the organizations is increasingly rapid and widespread. If everything is standardized, the question that inevitably emerges is ... what are the differentiating factors between firms, and between areas of private and public? According to the dominant managerial discourse, the difference lies in the attributes that hold senior managers of business organizations. This would explain the differential use and advantages of roughly similar resources (people, technology, capital, market access, etc.) In order to get different results (leadership) also based on it is worth the huge salaries and benefits to the Upper management (Durán, 2005; Evans, 2002). Thus, the ability of the owner - including the state and its policyholders - i.e., exercising the sovereignty of property rights, much has been minimized and its relevance has been overtaken by the administrators.

## **The implementation of business policies and state**

Majone and Wildavsky (1998) made a critical review of studies of implementation of public policies mentioned by the managers, trying to find the place and importance of such deals

during the implementation process. In other words, trying to understand how the implementation of a policy follows the original idea which was based on the design, or - if on the contrary - that original idea is transformed or “betrayed” by the implementers (emblematic operational leaders or senior managers), driven by the conditions of context, or the multiple interpretations that they make of the original idea, according to their own interests to set the policy objectives<sup>2</sup>.

Here it is worth considering the pressure on the temporality exercised by the authorities (and the plaintiffs’ policies, but in reverse) to intervene in certain problems. The relevant question is whether this phenomenon of change and adaptation by managers is inevitable, and therefore we find it impossible to define a conceptual framework for the implementation process. The answer we give to these authors stressed the implementation is, above all, evolution in an uncertain world in which events occur over which they have a high degree of control and in which decisions are made under great uncertainty. As Simon told (1957), we cannot have all the information needed to decide what is best, but in practice, it is assumed to choose between the best and as far as the error.

This is, therefore, a critical approach to policy implementation called Top-Down (from top to bottom), under which there is usually a linear reasoning is, firstly, acceptance of a hierarchical order according to which makers are obeyed without regard for those performers who gradually are located at the base. Secondly, we introduce here a firm distinction between the political worlds in the interests of the world versus administrative neutrality. Thirdly, it assumes that, social actors operate under a rationale of

efficiency, why the perpetrators seeking to implement the instructions given by the decision maker as closely as possible.

The executing agency to be entrusted with a formal policy never acts alone but in cooperation or through other social actors (individuals, groups, institutions, etc.). Generally, the inter-organizational system is informal. Thus, to a large extent, the result of the implementation depends on the ability of its members to manage their interdependence, and the form of appropriation of the requirements, if not the public policy problems (Meny and Thoenig, 1992, p. 182).

As follows, the implementation of public policies is assumed in terms of a mobility function guided by the principle of circularity. This principle incorporates the preferences of states in public policy, as the interests of the various actors responsible for the design and implementation, taking into account their aspirations of power and negotiating skills. This perspective puts into question the privileged role of decision maker, since it is always questioned when the plan, program or project is handed over to the executors, who while responding to the imperatives of legal, organizational or consensual; they seek to do assert their own values and interests during implementation.

All these ideas in public business organizations are under the pragmatic perspective of NPM. In this direction, operational concepts emerge to identify the process tasks such as systems analysis methods, cost-benefit and cost-efficiency, multi criteria methods, cost accounting, management control, management by objectives, among others. This seems to be assured if the assumption is made the administrative submission to political power. From the above, the

<sup>2</sup> Every implementation inevitably involves transmutation. Since this happens in a world that we are never out of our perceptions, and concepts, often we find ourselves in the middle of the process, with events that have happened before and we hope to continue later. “In this way, the public policy theory is transformed to produce different results. Since we knew from experience what is feasible or preferable, correct the errors to the extent that these revisions to establish a difference to amend our original ideas of political action and outcomes (Majone and Wildavsky, 1998, p. 280). Good control means to prevent or decrease the distance between planning, design, and implementation. Only then will it be possible that the implementation of a policy corresponds to the original decision. This methodology seems to unite the formulation and implementation as a single stage. However, implementation is the result of negotiation between actors. From this perspective, the policies are reconfigured by the negotiation of interests between the various actors. So, what is denied is that the implementation process can be guided by the plan of action. Noting that the facts actually transcend the theory, Majone and Wildavsky make a review in the sense of establishing continuity between the fact to indicate a goal and a plan that incorporates, as this implies that the process contingency factors to emerge - noise or simply the emergence issues not covered - dramatically altering the original plan. In the words of Meny and Thoenig (1992), the perspective proposed by Majone and Wildavsky (1998) recognizes that the role of implementers is crucial.

question arises: To what extent is it possible to sustain such subordination of the administrative level at the political level over time? Surely this is a relationship not necessarily transparent and, on the contrary, it is clear that always keeps the administrative level autonomy, through which bureaucratic power will consolidate and expand its areas of control and decision.

Corporate governance as an imperative is to control the senior managers through mechanisms such as accountability, but in reality, it is based on the manager's own self. Anyway, it's hard not to submit information asymmetries. It has lost the boundary between the capital in terms of ownership and governance capacity. What is important is to have control over the organizations and societal resources (manage). In this perspective, the management in the field of the management role or senior management holds an enormous range of control over the strategic planning of organizations.

The administrative phenomenon was not thought of before because it was articulated closely with property rights. Today, the Theory of Principal-Agent takes the lead in the sciences of management, by the predominance taken by the Agent, with the specialized knowledge he possesses of the operation of enterprises. Thus, the administrator under the administrative direction -not operational- has gained control of large organizations.

The management - administrative function - has made a reality in large organizations confirms the phenomenon that those in the administration have supremacy over those who have property rights (e.g., Enron, Parmalat). This has led to the emergence of the theory indicated Corporate Governance and the reinvention of so-called CSR. These changes have undoubtedly a global dimension facing the role of the state enterprise throughout the world. In fact, there are:

(...) Public companies (state owned) that have become multinationals, which have subsidiaries in other countries and therefore have made direct investments abroad over a period of time prior to "generalization of the privatization phenomenon. In this context, we must remember that the laws may require that any

business owned by another state who wants to invest directly in a country has to receive prior expressed either in general or in relation to their size or sector of application. In this sense, private business, unconnected with the political nexus associated with the state-owned (public) may have more choices and lower costs of entry into foreign markets. Likewise, the privatized company can make direct investments abroad, as they take part or all other privatized companies or buying existing private companies or by new projects (Greenfield). Hence, the privatized firms become multinational companies, if they were in the process deepens. In this area would logically include those created joint ventures with foreign companies (Durán, 2005, pp. 221, 223).

This is not, however, an inescapable way. Undoubtedly, the huge extent of the phenomenon of multinational penetration of private capital and the partial withdrawal of the state enterprise in some of these dimensions of provision of goods and services is evidence of a transformation of public enterprises that survive resembling in many of its modes of operation to private companies and large corporations with competing and sometimes are associated (*partenariat public-privé*).

In the case of state and corporate governance, it recognizes the influence of so-called policy makers, or experts in policy making, whether in the field of health, education, agriculture, etc. Then created Think Tanks, or centers of strategic thinking, resulting, in that sense, strategic decisions are tied to the complexity of the object multivariate decision and this dimension alienates workers and grassroots officials and the average being concentrated in the elites of experts. This could be mitigated only if the organizations become an expert.

This explains the weakening of the role, responses and interactions with business and government, fueled by the union movement, to the transformation of public bureaucracy. Indeed, in reviewing many of the governance models of high-tech companies and conglomerates, whether public or private, you will notice that the strategic decision focused on groups of highly



specialized professionals. In many cases, these decisions inhibit a high share of non-experts. So today, in many areas, the level of structural transformation that is required in the management of services is not subject to public debate, because it only appears as a matter pertains to the competence of experts. In this way, democracy works only between equals because they are not equal - they are outside the knowledge or expertise - appear to be disqualified developers and decision makers.

Therefore, the new organizational reconfiguration tends to the complete professionalization of the organizations and top management that the dichotomy - be deleted based workers. This would be a first response to the kind of democratization posed by Luhmann (1995). The time comes to be an important factor because if someone makes a decision or deliberate himself doing a trial, there is certainly an estimate, but the actual decision in a person and the timing of the decision is relatively fast, but this decider can be wrong.

But if the decision is collective or collegiate debate tends to indefinitely extend processes becoming more complex timing factor to the maximum levels of debate. The paradox posed by Luhmann (op. cit.) Is how to combine democracy (not in its narrower sense) with the timing, implying that all members of the organization to participate in the deliberative process and decision-making or at least have less formal ways - as institutional arrangements - to allow the organization to discuss more or less continuous and permanent. In short, Luhmann suggests that the decision to expedite the dome can take that may have operational levels of discussion and in the midst of this is found as a privileged processing and mediation, specialized technical knowledge (middle bureaucrats).

The other route is the open debate of a political nature in which these issues are no longer 'own experts and those who can engage all citizens: take into account that all organizations of our times there are many technical choices inhibit the non-expert to participate and, on the other hand, there are policy decisions. For example, shareholders of the company make decisions on the level of dividends, based on financial reports that provide those responsibly. These are decisions of a political nature in which the actors involved - in this case, the shareholders - have the ability to discuss, in the same way as in politics in general citizens hold the power to decide their political choices, regardless of levels of training.

The full outsourcing scheme has a comprehensive matrix and lattice because if a company outsources the procurement, assembly, marketing, and even finance, is split operationally as opposed to the standard factory mass production. In addition, a panel of experts may have a relatively small staff and a large professional base, and there may be a greater level of democracy<sup>3</sup>. If robots computerize many processes, as the very basis of Taylorism, which are the direct workers, disappears, and organizations tend to become professional knowledge organizations. In such a way that the public organization transforms itself into a techno-structure of professional knowledge, v. gr. Planning an office or treasury composed of technicians and professionals, except some few who are in the collection boxes.

### ***Territoriality, managerialism, and public policy***

Is key, based on the above topics, determine the contexts and references in the operating companies of a governmental nature, in order to relate these changes to the tasks that meet the local authorities (departments and municipali-

<sup>3</sup> This is what happens in the academic, as the rector of a university is not making the decision on a specific area, but the professors for tuition or who know the issue specifically. This is often seen in large universities, even regardless of whether they are public or private, under these organizations are ontologically low intensity in the answer, because any major decision takes a long process: a Committee of Department, then the Faculty Board, the Board, the Governing Council or the Central Board of Directors, etc. Through this process are constructed and concert many opinions on the grounds that any person has the capacity itself to make a decision and therefore the response of the organization tends to be slow. To the extent that the organization becomes an expert and she deleted the gap between decision-makers and implementers, setting up an organization to greater expertise, a phenomenon which Drucker (2004) has called "knowledge society."

ties). In this vein, it is worth reviewing the classical theories on the territorial jurisdiction of states. Public policies are privileged spaces for the exercise of state sovereignty in the context of the Westphalian principle of international relations. However, this line of demarcation tends to fade in our time, under the enormous force that has taken the policy intervention, including humanitarian variants, and also by the great weight in the current times of globalism have agencies and decision-making levels called “multilateral.”

Moreover, domestically, remain central studies on the relationship of power between central and regional levels subordinates, regions, towns, cities, region, etc. At this point, today, however, are “leaky” because under the model of city-region relationships and establishing bilateral and multi-directional flows between them, without taking into account as an essential reference to the central levels of the state apparatus. Mercantilism also in the provision of public goods generates dynamic public policies that affect traditional forms of inter-agency territories and central government level.

As a corollary of the previous trend centrifugal sub-regional or local control over land, it is worth emphasizing that this is not abstract or universal. There are - as they say in the contemporary strategic jargon - winners and losers since Capitalism is concentrated in large cities and their dynamics are highly asymmetric. Today, this is very clear in terms of the dynamics of city-region, a contemporary phenomenon of Capitalism is that large metropolitan areas within globalization become centripetal forces, large magnets to attract resources from all type and, of course, population.

In addition, other groups, influencing and regulating the market elites primarily professionals, business groups and conglomerates associated corporately. Professional associations are highly influential in the construction of policy and market regulation to control the supply and demand. Thus, they acquire a monopoly figure, input or output, and this can be seen very well on

the rules of the advanced capitalist societies are coming to us late.

In the golden age of centralized bureaucracies, the monopoly status and vertical configuration of the political and administrative management of public affairs made the problems of coordination in policy implementation and sustainability is not headquarters. The real axis is glimpsed in terms of organizational or administrative coordination that own institutional bureaucracies preset classical clearly defining roles and responsibilities unique and exclusive.

In contrast to these hegemonic periods, for a couple of decades, issues that have to do with policy coordination and subsidiarity are new issues that have emerged as vital in the process of implementation of public policy agendas. The problem of poor coordination between agencies and operators, from the dismantling of the welfare state and the transformation of post-Weberian bureaucracies, are vital and difficult to resolve based on a kind of governance, which might be called new managerial bureaucracy.

While the state today has continued to be an entrepreneur, what has changed is the nature of the business. What emerges is a new-managerial public bureaucracy, the state seeing himself as manager, administrator, and businessman in terms of liberalization and market opening. This does not, per se, the disappearance of a state as an operator in the implementation of public policies, but of course, it loses the monopolistic nature.

We moved from economies focused on the nation-state as a container for domestic markets to international markets. And I quote here: the market for property rights, i.e. who are the owners of companies. Looking at the SP sector, which has been going on since the 1990's to date is a huge process of purchasing, mergers and acquisitions by large global operators are not solely or even primarily U.S. companies.

In traditional public administration, bureaucracy meets standards and is structured around a central level, in ministries, departments, or even administratively decentralized units, which is

reproduced in the territories. Alternatively, the bureaucracy is bureaucracy managerial enterprise of contemporary capitalism. The nodal point of any analysis of the companies offering goods or services is whether they are public or private. However, state enterprises assume business logic privatizing action, regardless of the legal nature of such institutions or companies. In the previous model, the state subsidizes business and not captured large social income, so the public could feel the difference between public service agencies for business groups, versus the concession to private business. Absolutely, the debate on policy coordination is relevant in the context of a state that is no longer a monopoly in the provision of goods and services.

### **The main features of the new entrepreneurial organizations**

The new entrepreneurial organization these days globalizing dominant strategic decisions through highly standardized processes and protocols, but sophisticated, and involves a higher level of professionalism, and specialization of financial decisions. For example, studies on such complex decisions in large corporations are outsourced, highly flexible management arrangements and operation, and even the government mega-projects are only viable with previous studies of investment banking.

Managerial techniques are used to benefit the overwhelming accumulation of capital and the exacerbation of consumption. The concentration of large corporations in the hands of a highly paid management and, therefore, blessed with these changes, he suggests a form of industrial bureaucracy - which in Weberian terms may be comparable to the government bureaucracy - share characteristics principles: hierarchy, professionalism and esprit de corps. Under this paradigm, companies are now seeking to achieve higher returns on capital, rather than the ability to produce. In this way, and as expressed by the French analyst De Gaulejac (2005):

As soon as the financial supply chain picks up the pace on the logic of production, relations of power at the center of the company will be changed [...] you change the personnel management and industrial relations for management human resources.

On the other hand, as to what the company is concerned, there are conditions that are currently discussed, showing that managerial activity is oriented towards the demand towards domestic capacity, as in the old model of capitalism mass production. It thus seeks to win customers<sup>4</sup> and capture greater market share. In this sense, the image of corporations and financial corporations has become one of its main assets, which are believed to have significant value today is part of the profit potential they possess.

In fact, business owners understand that diversification is the best coverage that can be set in a world of uncertainty. Both the costs and benefits are available for this property are reflected in the price at which shares traded companies that are internalized by setting a value that reflects the funding source vendors and buyers, the cost is assumed to be able to obtain future benefits.

In operational terms, companies have discovered that the internal reinforcement is what ultimately produces benefits and positioning against the competition. Is the search for new productive beyond efficiency, so it is necessary to include human capital as a fundamental, as this is precisely the operational manager of the productive system of an enterprise, whatever name or ownership rights.

In this vein, the variability to be placed on companies, along with the playing conditions that in many cases are common to them, underscore the urgent need for capacity within the organization as a “living organism,” says and competes out, only if it strengthens internally. The current business dynamics shows that the response rate, coupled with the modern concept of service, leads to small, medium or large to develop in her womb environments and cultures based on hu-

<sup>4</sup> De Gaulejac (2005) states that under the system of financial capitalism, the needs of customers become the main concern of companies, which take precedence over the products of the same, therefore, “the commercial and HR bow to the demands of financial management.”

man skills development and employment, which permeate the organization as a way of life, demonstrating outside them more competitive.

### **Control in entrepreneurial organizations**

It should, as I have noted elsewhere (Varela, 2008, pp. 69 - 95), we glimpse here the matter of organized power in organizations embedded systems design such as globalization and environments in which new variables emerge and aspects that demarcate its complexity. It is essential in this order of ideas, emphasized that the representations (imaginary) of the underlying control individuals, in general, have the driver dichotomy - controlled environments such that they legitimized a "culture of control" through multiple regulatory requirements, both formal and informal.

The control, at present, has a traditional approach in many organizations and should be reoriented towards the aspects that demarcate the complexity of these systems. It is critical than the control approach that focuses on those issues that, from the naturalistic paradigm (Social Darwinism), have been beseeching the culture of organizations, such as the exercise of power, conservation of the bureaucracy and the preservation or enhancement hierarchies. The two key theses that will allow us to articulate the central idea already mentioned are:

a. Control tends to appear as the exercise of power in the light of contemporary managerial approaches.

b. Control effectiveness is the recognition of the complex reality of living systems.

In the first instance, we present a relationship between the concepts of power and control in general and, specifically, referring to the organized power and organizational control. Under this approach, control tends to become an agent handling controlled by another who plays the role of controller. However, this is just a preliminary sketch which is then complemented by an approach from the organizational referents.

The organized power can be understood as the human capacity to influence other (individual) or other (groups) to develop (n), for our influence, acts that are the jurisdiction of the holder of power. The organized power is exercised by the driver, while the controlled subject is the subject of organized power. The organizations are presented as scenarios for the exercise of power and connote as "political arena" (Varela, 2006, p. 35). The activities carried out in the exercise of the power generated tensions and in this sense. Appear as a booster control of such tensions. Following Pfeffer (2000, cited in Hatch, 1997, p. 39), politics in relation to power "involves those activities taken within the organization to acquire, develop and use power and other resources to achieve a preferred outcome in a situation in which there is uncertainty or disagreement about choices. " Thus, the organization under the imaginary scenario of power is configured in terms of the influence of a scenario in which coalitions converge (agreements) and collisions (conflicts) of interest.

The organization as a setting for power manifests itself also as a place of conflict in light of sociological theory, which is controlled by the exercise of power in attempts to mediate between the interests of the controlled (individual) and organizational interests (companies). Arguably, even the control and exercise of power seeks to minimize the current power of the worker and prevent it get more power based on knowledge or skills that give the company in exchange for payment. According to Aubert and De Gaulejac (1991, p. 35), "The power no longer belongs to a ruling class but to the fabric of the organization that controls the appearance of a new ruling class".

Control the setting for the exercise of power is inconsistent with the notion of control seen as the result of social interactions, in the light of the sociological view that sees the company as "a social fact, something produced by society" ( Ibid., p. 33). Under this approach, the control is taking shape as a human activity that requi-

<sup>5</sup> Bachrach and Baratz, (1970) have one side of the power of intentional or conscious, while other evidence that the exercise of power at an unconscious level. This conception of power can lead to assuming that power is synonymous with control, to address the conscious and unconscious aspects of hu-



res the ability to think, rather than the result of programming mechanistic issues related to the control takes place as an act of interaction and not mechanical or repetitive acts.

From this teleological approach of control refers to the faces that power is exercised based on the ideas of Bachrach and Baratz (1970)<sup>5</sup>, is abstracted one side of directness that leads to influence other (controlled) and an indirect nature by which barriers are created and reinforced values (social and political) to restrict others (Hatch, 1997, p.p 30 - 31). Control also transcends the borders of countries and connotes a process that transcends the boundaries of nations covering larger areas and in real time. Globalization, as a social process, transforms the organizational paradigms, the management and hence the control. Recall at this point in our analysis that globalization involves “an acceleration of the internal and external displacements of people, based on the technological conditions that have led to a very large mobility in space-time, facilitated by modern mass media, which have fed the territorial diaspora groups “(Varela, 2007, p. 33). To that extent, the control cannot be conceived or developed as an exercise of power, which would be supported in that despite having real-time information and communication networks, the controller would face the technological advances and collide with the culture of other geographic areas which could come in real time.

To avoid tripping and collisions, the driver will require concepts that take into account the virtual interactions or now lack of physicality (physical presence) and should be supported to control their own people have about themselves, the processes and actions developed. The concept of self-seems to be the paradigm can generate a break from designing the control and

exercise of power or recognition of human interactions, much like moving from mechanistic to systemic tradition.

Control, under the ideas of mass production and automation of Taylorism and Fordism, is related to saving time, “saving time, saving control are two key elements” (Coriat, 2000, p. 41). This approach allows us to foresee the need for greater influence in order to achieve the improvements that promise technological progress<sup>6</sup>. Control in the Post-Fordism takes complex forms and is exercised on the body, imagination and conscience. To control what happens to management, beyond the borders of the company, “beyond the field of impregnating the family business, culture, education, sports, media, etc.” (Aubert and De Gaulejac, 1991, p. 30).

But the effectiveness of control over the processes developed by humans pursues purposes beyond the optical micro and meso-level organizations, not only operates on the individual but on the organization, given the complex interactions between individual and organized system. For this reason, the system design is essential to understand the limitations of control and power and more consistent interpretations and discern the nature of organizations. Control effectiveness depends on adherence to the purposes for which it was created and organized this system and the organized power must recognize the complexity of relationships to ensure conditions of autopoiesis (Maturana, 1997, p. 28) or auto playback system (Luhmann, 1998, p. 106). This implies the possibility of choosing between alternatives of action, management, control, etc. What is control? This is an issue which the administrative literature assumes some answers: to maximize profitability, increase production, meet the strategic plans of the companies, etc. A

man beings. The development of control as the exercise of power transcends the boundaries of the human being as an employee and acquires access to the boundaries of his personal life or personal, hence the power is used to control even the most intimate areas of human's life.

<sup>6</sup> According to Coriat (1996), control at this stage is one of four basic components that guide the conceptualization of a “robot” (along with those of engine, transmission and operation), from which it follows that the control and power would ideal claim which would achieve a maximum influence on the subject controlled (machine, robot or robot) in development processes. Under this aspect, the control and exercise of power, leave the boundaries of the social sciences and find adequate shelter in engineering, the concept of automatic control systems would be ideal in terms of theory and practice of control. To develop the control and exercise of power can be referenced in the notorious problem asks how to make the human being to lose power in organizations to which the organization has control over it? Then all devices and control dynamics in organizations revolve around reducing the power of individual action, either in administrative or operational.

general conception could revolve around the fact that the purposes of control are aimed at achieving the objectives of an organization, which would mean not only to maximize profits, but also manage the confluence of a number of interests and needs in within an organization conceived as a system of complex relationships.

Upon the imaginary conflict, control is impacting the representations of control. From this viewpoint, the control can be interpreted in different ways and be exercised in their activities, in light of the interpretations that make it, which indicates that exercise control and effectiveness depends on the imaginary in relation to the culture of organizations have been consolidated. Then the control can be approached from two trends which would delimit knowledge within an organization. The first conceive it as an exercise of power, in which case, its effectiveness would be on the management skills to influence others, the second trend demarcates a new path and, under his protection, control is seen as recognition of the complex organizational systems, in which case its effectiveness would be on the communicative capacity of the various elements of the organizational system.

It is necessary to consider other imagery of control, since control, like power, seems related to the design of a controller in the center and some control in the periphery. This change in attitude controller, which recognizes social interactions will thrive under the consideration that "is causing a shift in the power predictor of social images in a world that has become more open and no longer can be understood according to the schematic model of center and periphery" (Beck, 2002, p. 104). For this reason, a new paradigm of control, one possibility is a necessity.

Control should be transformed as society relations are transformed. In the words of Aubert and De Gaulejac (1991, p. 32), the man was banished from its center and modern technologies make up a complex network of networks and systems on which human organizations. According to Luhmann (1998), "organizational systems are social systems composed of deci-

sion-making and mutually binding themselves." For this reason, the idea of complexity emerges in the interpretations, representations and theoretical analysis - organizational. The control is configured as something more complex than the exercise of power in an organization, because if the organization is a social system in which humans interact in a universe of decisions, they must mediate choice, not only actions of influence. If an organization does not give scope for action, it would deny its nature as a system composed of decisions.

But leave the optical power control as required to take different paths to the paths for financial or patrimonial capitalism as the activity, process or control person to be disconnected from the places where decisions are made. According to De Gaulejac (2005, p. 4), "this transformation of capitalism favors a general process of deterioration of power." Then give up the traditional control and exercise of power in the context of speculative capitalism. The current optical control and governance, involving a speech ambiguity in organizations, because it speaks of belonging and values such as employee loyalty (read: controlled), on the one hand, and manipulates the human being to do what that the driver you want, or be "trained" to expire stress, is a winner or a more human, and treated like a machine that is handled as if he was doing maintenance.

### ***Relational power analysis systems models***

The control should consider the social nature of man and the processes it develops. No man is an extension of the machine or an extension of the wishes of the organization, the human being is the essential element of the interactions in the organized system. Western thought raises over as the exercise of influence on the controlled controller, i.e., as an individual subject to the management doing the things you want the driver, i.e. the individual who fits the company time and not vice versa, which does not allow a minimum of differentiation of men with respect to the machine. Recall as:

From now on, is a state of mind which is manifested in behavior, is a commitment to the goals that can address unforeseen, it is then on these representations to be keeping track (...) each individual becomes relay control exercised over the ways of being and thinking, a control that is part of intersubjective communication, relationships between the individuals responsible (Jordá, 1999, p. 35).

In organizational theory exists today a very strong field for the study of so-called inter-organizational power, which is usually seen in the relational sense of power systems. In a market society, organizations that are contingent, competing among them. Social Darwinism organizational interprets the political arena as an area of ongoing conflict and competition in which there is a risk of disappearing. This response to conatus (human beings need to persevere in their being). What exists is to preserve its existence, which resulted in the twentieth century in the theory of entropy.

The mega-contemporary organizations must make a strong effort to hold because if not, tend to disappear, which means a complex investment in the relationship ends - because the media makes conatus diversion goals and the organization becomes an end in itself. Then, the organizations seek to accomplish its aims but partially, because otherwise, they lose their *raison d'être*. The organizations preserve their own being, and transformed the relationship ends. We affirm, therefore, that the effectiveness of control in organizations is more a matter of creating alternatives to decide on areas of communication between human beings, rather than a simple matter of giving orders and verify their compliance, i.e. control is more an opportunity to act on the complexity of the organization through decision-making and communication, an opportunity to verify that it has had power over an individual.

The new types of entrepreneurial organizations under the new form of capitalism of the late twentieth century and how far this century, in which the management is closely linked and dependent on the success of marketing. It is clear that we have entered a new stage of capitalism

characterized by flexible, link marketing, segmentation and performance of organizations in competitive environments of a global market, although not ruling out significant areas of local and regional marketing and the intertwining of networks and grids of capitalism in the financing, production, logistics, and media.

It is worth emphasizing here that organizations embody institutions. There is a very strong double relationship between organizations and institutions, as in the fact that the first responding to the needs of institutions. At the same time, organizations use the institutions to perpetuate themselves. Institutional change is very slow, while organizations are changing rapidly, hence it is claimed that all organizations are contingent. While there have been many changes in the landscape of capitalism, it is premature to declare the demise of classical modes. Therefore, it is worth noting that Taylorism and Fordism have not disappeared, and that remains its central axis, the separation between the worker and the work of highly skilled labor, i.e. between decision-makers and those who run them. What exists is a myth when it comes to his death. However, what if they can say is that there is a loss of autonomy for the managers because the capacity of information technologies, cannot reach ex-post reports or orders - months later - but arriving in real time. Similarly, senior officers and all those involved in the organization have to act according to standards, standardized protocols. Even the Top Managers have lost autonomy in decision-making.

Taylorism has been merged with the difference that an increasing number of people in each position in the organization have some degree of expertise, in contrast to previous Taylorism in which the workers did not know anything beyond their work operational. Through certifications and no updates can be linked in some work activity without some level of expertise. Examples are the cooks and caretakers. The capital today is a knowledge capital; in which people are linked to business activities have some degree of expertise. This means expert knowledge and



**Table 1.** Main features of the modes of organization of production and work (ss. XIX-XXI)

<b>Taylorism - Fordism</b>	<b>Post- Fordism or Toyotism</b>
Uniform mass market	Segmented Markets
Plant assembly line set	Flexible assembly plant. Relocation of production
Machining: Machine/Tool	Robotics, artificial intelligence
Division and specialization of labor	Utility Worker
Mass production predominates	Flexible production
	Dominated by finance / marketing

Source: Authors

ability to articulate an organization and their teams. Today, intellectual property, focusing on knowledge, is based on certifications. The intellectual capital of those seeking access to an organization is measured and supported in products such as diplomas, certifications, publications and records, the performance is seconding this when competition is relatively equitable.

Companies in the last century were not as recognized as today, they have the lead in society determined or governed by the forces of intellectual capital. For example, the Consulting Groups and companies selling products packaged knowledge as video games, software, and scripts. In these organizations, knowledge becomes the commodity for the exclusive use of those who legally bought and is regulated by the law of property. The same happens with scientific knowledge. In this way, intellectual property and property rights are the centers of capital accumulation. Productive organizations are undergoing a transformation as a result of the changes that have been emerging in society. This new company, compared to the Taylorism/Fordism of the nineteenth and twentieth centuries, has characteristics that profoundly impact social dynamics and logic of organizational behavior.

The new companies (Post-Fordism or Toyota) that are listed in Table 1, have been named in many ways, depending on the theoretical perspective with which you are approached, whether political, economic or social. The name of post-industrial society corresponds to an economic perspective, the post-modern society, and a social and cultural and post-capitalist politics. Among the authors who exemplify this broad

theoretical portfolio of the new company is Drucker (2004) when he says that pension funds are major shareholders in financial capitalism or society "Post-capitalist." Similarly, critical philosophers like Deleuze and Guattari (1980), Lyotard (1979), Baudrillard (1993) and Beck (2002) speak of "Post-modernity" as a cultural phenomenon, while other theorists such as Castells (2002), Giddens (1994) and Habermas (1989) discuss about an extended or a modern continuation of modernity.

The dominance of finance and marketing is perhaps the most obvious feature and the main factor of change in the new society. Finances back to a sense of the ephemeral and speculative and, therefore, uncertainty and the short term, and secondly, the importance of the commercial and sales. We face a world of objects and services in which everything is commodified. Property rights have mutated to situations in which it is the knowledge that has value and not the object or service per se.

The evolution of management, with the passage of craft production to mass production, it certainly was a momentous change for the time. However, the new demands of markets show that the large volumes of production, are an obstacle to obtaining benefit by companies, that because the customers demand differentiation, which requires increasing levels of flexible production systems in order to make customized products, which in principle under the paradigms of the costs, it was unenforceable under favorable economic conditions.

This raises the mandatory need to link the managerial strategy with the strategy of business

operations. Meanwhile, in the daily management of the business has forced managers to take positions resulting from a search of methods, models or theories that will achieve a competitive advantage differentiator that is more important than ever before in the business world.

The new marketing has two essential characteristics: differentiation: on the range, size, design or model, to customize the consumption and the ephemeral nature of goods and services, materials made from flexible nature of short duration. Segmentation, derived from the differentiation is pretty well built. The dominant trend today is to create and have products and services for different sectors of the global population to ensure full coverage of potential consumers and increase sales and revenue production organizations.

When asked about the place of production and the plant you are talking about a kind of transfer to the industrial era that characterized the nineteenth century and half of the twentieth century, which could be called “wage society.” This company pay was based on two axes: the industrialization and mass production, by linking private and public service labor. This led to a state employer’s large population and a large formal employment growth, typical of mass industrialization. There was also the growth of mass consumption, concomitant with industrialization<sup>7</sup>.

In the wage society, people are measured by their income and charges. In the post-pay, people are measured by consumption. Marcuse (1972) coined the term consumer society that alienates human beings because it makes the company the credit only for the consumer also determines the lifestyle. In this vein, the lessons are now reshaping consumer classes and self-representation of the consumption today (Marketing), which was previously determined by the place it occu-

pied in the production. The main cause of the significant reduction in industrial employment is the effect of computerization and robotics in production processes, thanks to the continued expansion and deeper automation. Now you can see, for example, ports with a quarter of the staff that worked on them before, thanks to the introduction of automatic cranes, sensors and bands, or see the case of tolls in the U.S., they do not need someone taking payments.

This paradox suggests that there is a society that encourages consumption but at the same time, reduce the consumption capacity of certain segments of society (lower classes). So if employment falls and revenue fell, who consume? For this there is a surprising answer is talk about the limits consumption has reached a new society: they must not forget that a segment of the population amplifies the consumption thanks to high level of expenditure. In addition, consumption has soared well because our companies are practicing perpetual indebtedness.

## Conclusions

It is about recognizing how the logic of contemporary management has broken the differentiation between public and private. Today, for managers and policy makers there is no per se public management in a strict sense of the word, but the New Public Management, as an extension of the principles of private management of public administration. This went hand in hand with the commodification of the public. This has been the big trend that has transformed everything in the field of territorial states actions, and involves a substantial transformation under the public now has been commercialized so radical and absolute, whereas before there were large and significant areas non-commercialization, alongside other traditional areas of commercialization own private enterprise, and finally some areas of

<sup>7</sup> In 1950 and 1960, presents the point of cap or crown of the wage society: a society of full employment in which the bulk of people live on a salary, with guaranteed job protection, social insurance, stability and formalization, and with a high degree of unionization. In Latin America was in Mexico (thanks to the PRI), Argentina (in the era of post-Perón and Peronism), and on a smaller scale, in Brazil. In the rest of Latin America and the world, this phenomenon occurred in enclaves. Using a relativization with the current situation, we may be talking about a “post-wage society, and that fewer people have that model of strong wage, job security and formal contracts. Before privatization, the state is no longer the major employer and there is a commodification of the public and transformation of labor law.

commercialization regulated. Hence, even though the company is now precarious wage is consumed by these pathways in the sectors of society with higher incomes and greater consumer power consumer that intensify their activities to unimaginable levels. At the same time, society does not disappear completely because salaries and wages are precarious, still, exist, because the salary disappears in certain areas of formal employment and gradually fades the epitome solid, secure and stable model of society pay.

With the flexibility of work, insecurity related to unemployment and structural unemployment increases. And, of course, political reforms – the administrative state in the world order, imply a substantial decline of the protective function of the state is in danger of collapsing or substantially reduced. Thus, the identification becomes individualism and personalities crisis, involving a social triggered global phenomena such as suicide, alcoholism, drug addiction, or in a much more lax, the marginalization and withdrawal options are self-leveling of individuals and groups in the current context of globalization.

Contemporary societies involve two main areas that interact symbiotically: the regulated market and the planned allocation of resources and political via the State. Economic accumulation explains how many of the great business tycoons have become rich, not the market but by politics. On numerous occasions, decide how rich a person is not the market, but the state. With simple entry and exit regulations are decided contractual allocations of resources giant, concessions and privileges to private or state enterprises themselves. And, as we shall see below, the cornerstone of these processes is how regional political actors define the public agenda in concert with this motley universe union and corporate.

Hence, the policy coordination problems emerge when there is the transition from welfare capitalism focused on the nation-state which monopolized the implementation of policies by way of highly centralized bureaucracies toward a model of companies which, although they re-

main national systems have become open in the context of globalization or globalism, in which public bureaucracies have become non-managerial and administrative bureaucracies.

Despite its considerable power, the state still significant part of their bureaucracies and the political class, i.e. the whole set of his paintings and paid officials, is above all an instrument in the hands of economic and societal powers, rooted in the long-term institution-building process. The public-private partnerships in this way express the dominant forms of cooperation between the state, as the administrative apparatus, and logic of business and private interests, particularly under the rule of commodification in most areas of both public and private life.

## References

- Aubert, N., y De Gaulejac, V. (1991). *El coste de la excelencia. ¿Del caos a la lógica o de la lógica al caos?* Barcelona, España: Ediciones Paidós Ibérica.
- Bachrach, P., y Baratz, M. (1970). *Power and poverty: theory and practice*. New York, USA: Oxford University Press.
- Baudrillard, J. (1993). *La transparencia del mal*. Barcelona, España: Editorial Anagrama.
- Beck, U. (2000). *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Barcelona, España: Paidós.
- Beck, U. (2002). *Pouvoir et Contre – Pouvoir à l'ère de la Mondialisation*. Paris, Francia: Flammarion.
- Boltansky, L., & Chiapello, E. (1999). *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris, Francia: Gallimard.
- Boneo, H. (1979). *Las empresas estatales en América Latina*. Caracas, Venezuela: CLAD – Editorial Arte.
- Castells, M. (2002). *La era de la información (vol. 1): La sociedad red*. México: Siglo XXI Editores.
- Coriat, B. (1996). *El taller y el robot*. México: Siglo XXI Editores.
- Coriat, B. (2000). *El taller y el cronómetro*. México: Siglo XXI Editores.
- Crozier, M. (1963). *Le phénomène bureaucratique*. Paris, Francia: Editions du Seuil.
- Chandler, A. D. Jr. (1962). *Strategy and Structure – Chapters in the history of the american industrial enterprise*. Cambridge, UK: The MIT Press.
- De Gaulejac, V. (2005). *La société malade de la gestion – Idéologie managériale et harcèlement social*. Paris, Francia: Seuil.
- Deleuze, G. & Guattari, F. (1980). *Capitalisme et Schizophrénie. Mille plateaux*. Paris, Francia: Les Editions de Minuit.
- Down, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston, USA: Little, Brown and Co.
- Drucker, P. (2004). *La sociedad postcapitalista*. Bogotá, Colombia: Editorial Norma.
- Dunsire, A. (1978). *Control in a Bureaucracy*. New York, USA: St. Martin Press.

- Durán H., J. J. (2005). *La empresa multinacional – Gobernanza y responsabilidad social*. Madrid, España: Cámara de Madrid.
- Evans, P. (2002). *Hybridity as an administrative strategy: combining bureaucratic capacity with market signals and deliberative democracy*. VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Lisboa, Portugal.
- Giddens, A. (1994). *Les conséquences de la modernité*. Paris, Francia: L'Harmattan.
- Gramsci, A. (1971). *Notas sobre Maquiavelo, la política y el Estado moderno*. Buenos Aires, Argentina: Juan Pablos Editores.
- Habermas, J. (1989). *El discurso filosófico de la modernidad: doce lecciones*. Madrid, España: Taurus.
- Hatch, M. J. (1997). *Organization theory – Modern, symbolic, and postmodern perspectives*. New York, USA: Oxford University Press.
- Jordá, H. (1999). *Travail et discipline. De la manufacture à l'entreprise intelligente*. París, Francia: L'Harmattan.
- Luhmann, N. (1995). *Poder*. Barcelona, España: Anthropos Editorial del Hombre, Universidad Iberoamericana.
- Luhmann, N. (1998). *La teoría de la sociedad*. México: Triana editores, Universidad Iberoamericana.
- Liotard, J. F. (1979). *La condition postmoderne*. Paris, Francia: Les Editions de Minuit.
- Majone, G., y Wyldavsky, A. (1998). La implementación como evolución. En: *Implementación – Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.
- Marcuse, H. (1972). *El hombre unidimensional: ensayo sobre la ideología de la sociedad industrial avanzada*. Barcelona, España: Seix Barral.
- Maturana, H. (1997). *De Máquinas y Seres Vivos, autopoiesis de la organización de lo vivo*. Santiago de Chile, Chile: Editorial Universitaria.
- Meny, I., y Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona, España: Editorial Ariel.
- Muela M, Z. (2005). La era del Estado empresarial versus el dominio público informacional y cognitivo. *Revista Razón y Palabra*, (44).
- Negri, T., y Hardt, M. (2002). *Imperio*. España: Paidós.
- Olsen P., J. (2004). *Maybe it is time to rediscover bureaucracy*. IX Congreso del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública, Madrid, España.
- Simon, H. (1957). *Administrative behavior – A study of decision making processes in administrative organization* (2ª ed.). Estados Unidos: Macmillan Publishers.
- Stiglitz, J. (2002). Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente. *Reforma y Democracia*, (22), 7–68.
- Varela B., E. (2005). *Desafíos del interés público – Identidades y diferencias entre lo público y lo privado* (2ª ed.). Santiago de Cali, Colombia: Programa Editorial, Universidad del Valle.
- Varela B., E. (2006). Visiones Manageriales sobre el funcionario público – La teoría de la burocracia revisitada. *Serie Pliegos Administrativos y Financieros*, (41).
- Varela B., E. (2007). *Las transformaciones de la burocracia pública en Colombia – Los impactos de la política neoliberal en el sector de los servicios públicos domiciliarios*. (Tesis doctoral). Universidad de Montreal, Canadá.
- Varela B., E. (2008). Instituciones y poder organizado – Una mirada crítica sobre la conexión de las teorías administrativas con la perspectiva política. En: *Burocratización y modos de gestión en los servicios públicos* (pp. 69-95). Bogotá, Colombia: ECOE Ediciones, Universidad del Valle, Universidad Libre-Seccional Cali.



## Las estrategias de competitividad territorial: el caso del Valle del Cauca y Cali como ciudad-región de Colombia

### Strategies of Territorial Competitiveness: The Case of Valle del Cauca and Cali, as city-region of Colombia

RUBÉN DARÍO ECHEVERRI ROMERO<sup>1</sup>, TULIO FERNEY SILVA CASTELLANOS<sup>2</sup>

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de Investigación

Recibido: 18/05/2017

Revisado: 5/06/2017

Aceptado: 1/11/2017

#### Resumen

La preocupación por impulsar el desarrollo regional sobre la base de la competitividad ha generado un amplio escenario de experiencias que ha permitido al mismo tiempo una mayor comprensión del término, en su extensión y complejidad. No obstante, mayor precisión conceptual implica también mayores dificultades para diagnosticar y diseñar programas que impacten deliberadamente la capacidad de generación de ventajas competitivas regionales, que tienen como condición esencial la cooperación sistémica o sinergia cognitiva (Boisier, 2001). Los modelos clásicos para la comprensión de la competitividad regional, sectorial y empresarial han sido objeto de críticas que los han enriquecido. Desde que Michael Porter sugiere que la competitividad regional es una resultante de la combinación de elementos relacionados con factores productivos, mercados con potencial de expansión, empresas con determinado grado de complejidad en lo productivo y en lo gerencial y el potencial de generar encadenamientos productivos con industrias conexas como factor articulante, hacia esquemas más evolucionados que permiten pensar la competitividad como una sumatoria importante de esfuerzos que se realizan a nivel de la empresa, de las políticas estatales de corto y largo plazo, e incluso de factores socioculturales que aluden a atributos arraigados e inherentes a la región que se piensa competitiva.

**Palabras clave:** Competitividad sistémica, Ciudad-región, Sinergia cognitiva.

#### Abstract

The concern to promote regional development on the basis of competitiveness has produced a wide range of experiences allowing at the same time a greater understanding of the term, in its extension and complexity. Nevertheless, greater conceptual precision also implies greater difficulties in diagnosing and designing programs that deliberately impact the capacity to develop regional competitive advantages, having as essential condition the systemic cooperation or cognitive synergy (Boisier, 2001). The classic models for the understanding of the regional, sectorial and entrepreneurial competitiveness have been object of critics that have enriched them. Ever since Michael Porter suggests that regional competitiveness is a result of the combination of elements related to productive factors, markets with potential for expansion, companies with a certain degree of complexity in the productive and managerial, and the potential to create productive linkages with industries as an articulating factor, towards more evolved schemes that allow competitiveness to be thought

<sup>1</sup> Decano, Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle, Cali, Colombia. Economista, Universidad del Valle, Master en Ciencias Económicas, Universidad Católica de Lovaina Bélgica. Grupo de Investigación en Negocios Internacionales y Comercio Exterior, Categoría B Colciencias, Universidad del Valle. e-mail: ruben.echeverry@correounivalle.edu.co

<sup>2</sup> Profesor Auxiliar, Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle, Cali, Colombia. Administrador de empresas, Magister en Ciencias de la Organización, Universidad del Valle. Grupo de Investigación en Negocios Internacionales y Comercio Exterior, Categoría B Colciencias, Universidad del Valle. e-mail: tulio.silva@correounivalle.edu.co

Como citar: Echeverri Romero, R. D., Silva Castellanos, T. F. (2017). Las estrategias de competitividad territorial: el caso del Valle del Cauca y Cali como ciudad-región de Colombia. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 1(1), 40-61.



of as an important sum of efforts at the enterprise level, of short and long-term state policies, and even of sociocultural factors that refer to entrenched and inherent attributes in the region that is thought to be competitive.

**Keywords:** Systemic competitiveness, city-region, Cognitive synergies.

## Introducción

La competitividad se ha convertido en un imperativo para promover el desarrollo regional, implicando una mayor comprensión del concepto. Algunos modelos clásicos como los de Michael Porter, permiten comprender la competitividad regional como el producto de la combinación de elementos relacionados con los factores productivos, mercados, dinámica empresarial, sectores conexos e instituciones de apoyo. En este sentido, la competitividad tiene un enfoque sistémico que es una sumatoria de esfuerzos de las empresas, las políticas estatales de corto y largo plazo, asimismo factores socioculturales propios de la región competitiva (Esser, 1999).

Precisamente, este enfoque sistémico es el que prevalece en la actualidad y es utilizado con variantes obligadas dependiendo de quién efectúa las mediciones y cuál es el enfoque que lo determina. Un elemento determinante para definir la ruta crítica de la competitividad de una región es precisamente la concepción de la misma, no como un simple espacio que contiene población e instituciones en unos límites determinados, sino como un escenario vivo en constante proceso de definición (Medina, 2003). En este sentido la presente investigación busca definir los aspectos esenciales de las estrategias, acciones, proyectos y demás actividades que permitan establecer las condiciones básicas para el desarrollo competitivo y la transformación productiva de una región.

Para abordar la perspectiva del enfoque sistémico es necesario incluir los lineamientos de la competitividad clásica de Michael Porter, para posteriormente tener una mirada ecléctica de la competitividad regional. El presente artículo inicia con la descripción evolutiva de la competitividad y las tendencias actuales, después se realiza una descripción sintética de la situación

actual de la competitividad regional del Valle del Cauca, con base en experiencias que en este sentido han sido realizadas a nivel local y departamental. Para finalizar, se muestra un resumen de iniciativas para el favorecimiento de los atributos competitivos regionales, desde una perspectiva clásica y sistémica de la innovación.

## Aproximación conceptual sobre la competitividad regional y sistémica

El mundo está influenciado por la globalización y hoy las naciones están abocadas a este imperativo de responder a un mercado global (Dunning, 1993), por medio de regiones y empresas competitivas (Rugman y Verbeke, 2004). Porter (1990) quien define la competitividad a partir de la productividad de un país generada por el aprovechamiento y maximización del uso de sus recursos, concluye que la productividad en un activo creado, basado en la calidad, innovación, que permite un incremento paralelo del nivel de vida de la población. Esta propuesta de Porter está bajo el concepto de nación y se basa en cuatro atributos específicos plasmados en el diamante de Porter a saber: la condición de factores, la condición de la demanda, las industrias relacionadas y de apoyo, estrategia, estructura de las empresas y rivalidad y dos variables exógenas el papel de causalidad y el gobierno.

Las condiciones de factores, hacen alusión a los recursos necesarios para competir en cualquier sector. Estos recursos pueden estar presentes dentro de la Nación o pueden ser creados y se pueden dividir en un número de diferentes categorías: por ejemplo los recursos humanos, físicos, del conocimiento, de capital e infraestructura. Estos factores a su vez pueden ser básicos o avanzados. Los factores básicos comprenden los recursos naturales, los factores avanzados, por su parte, comprenden la moderna infraestructura digital de comunicación de datos, el personal altamente especializado y las universidades. Los factores básicos se heredan de forma pasiva o su creación requiere una inversión privada y social relativamente modesta o carente de com-

plicaciones. En contraste, los factores avanzados requieren niveles de inversión elevados, recursos humanos sumamente cualificados y una infraestructura moderna y eficiente.

Respecto a la condición de demanda interna es de vital importancia para la competencia internacional. Presenta tres características la primera la segmentación de la demanda interna, segunda la sofisticación de la demanda doméstica y por último la anticipación a las necesidades de los compradores. El tercer determinante de la ventaja competitiva es la presencia en la nación, por un lado, de industrias afines, es decir, de industrias que ofrecen productos y servicios complementarios y auxiliares, que coordinan o comparten sus actividades de marketing, distribución, servicios o tecnología en la cadena de valor; por el otro lado, de sectores de productos complementarios, lo que conlleva a menudo a la aparición de nuevos sectores competitivos.

El último determinante que es la estrategia, estructura y competencia de la empresa, se determina el contexto en que se crean, organizan y gestionan las empresas, así como la naturaleza de la rivalidad. La existencia de rivales nacionales fuertes estimula la ventaja competitiva, puesto que genera presión para mejorar la estrategia competitiva. En su conjunto, estos cuatro actores determinantes de la competitividad de una nación forman una suerte de sistema dinámico que no se limita a la sumatoria de sus partes, sino que funciona como un todo.

Por último, las fuerzas exógenas que son los hechos y fenómenos casuales o intervención del gobierno en el ambiente socioeconómico pueden impactar de manera positiva o negativa la competencia. Los acontecimientos casuales son importantes porque crean discontinuidades que propician algunos cambios en la posición competitiva. De igual manera, el gobierno también influye con mecanismos como las políticas fiscales, monetarias y comerciales.

El modelo del diamante de Porter descrito anteriormente ha sido probado por diversos investigadores para resolver problemas de la industria, la competencia en el mercado global en

investigaciones como las de Gawad, *et al.* (2014), Wyk (2010), Yoyo, *et al.* (2014), Bridwell y Kuo (2005), Sardy y Fetscherin (2009), Rugman and Oh (2008) y Hemphill (2009). Igualmente en muchas áreas de gestión estratégica en la industria y nivel nacional. Sin embargo, algunos investigadores, como Rugman y D'Cruz (1993) critican y modifican el modelo, porque argumentan que el modelo no explica contextos económicos de países en desarrollo abiertos a las competitividad internacional.

Asimismo, Hanafi *et al.* (2017) realizaron una revisión de la literatura en las principales bases de datos como Scopus sobre la aplicación del Modelo de Porter en diferentes contextos. Los principales hallazgos dan cuenta de la modificación del modelo, utilizado herramientas tanto cuantitativas como cualitativas. Por ejemplo Chikan (2008) proporciona un marco para la conexión de investigación de nivel macro (nación) y micro (empresa) sobre competitividad y la conexión entre ellos como la sugerencia para la base del marco de futuro investigaciones.

Por otra parte Sigalas *et al.* (2013) desarrollan una medición de la ventaja competitiva mediante la identificación de una definición estipulativa es decir, que la competitividad es una construcción colectiva, la cual requiere además de la composición de una definición operacional integral y la construcción de una variable de medición. Igualmente Lombana (2011) interpreta, crítica y ofrece la extensión modelo de Porter para ser más flexible e integral como alternativa a examinar la competitividad de las empresas al proponer un modelo de cadena de valor por grupo. Por otro lado, Ketels (2006) proporciona la representación coherente y actual de las variables clave del marco para delinear el pensamiento reciente, la investigación en curso y las percepciones erróneas relacionadas con los conceptos de competitividad de Porter.

No obstante, a pesar de la modificación del modelo original de Porter, la mayoría de los investigadores lo emplean para formular el nivel estratégico de las naciones, en dos categorías de nivel: nación e industria. También al incluir la

variable exógena, del papel del gobierno, motiva a los investigadores a generar estrategias y formulación de políticas tanto para la nación como para la industria (Hanafi *et al.* 2017). Los temas fundamentales que se tratan en este modelo es la competencia, el papel que juega la industria en la economía del país, el diseño de estrategias para mejorar la relación de la economía regional. Conjuntamente, como mejorar la innovación (Carayannis y Wang, 2012), la resiliencia de la crisis económica (Setyawan, 2011), el aumento de la producción (Patichol *et al.* 2014), la mejora de la industria (Wyk, 2010) y mejor aprovechamiento de los recursos.

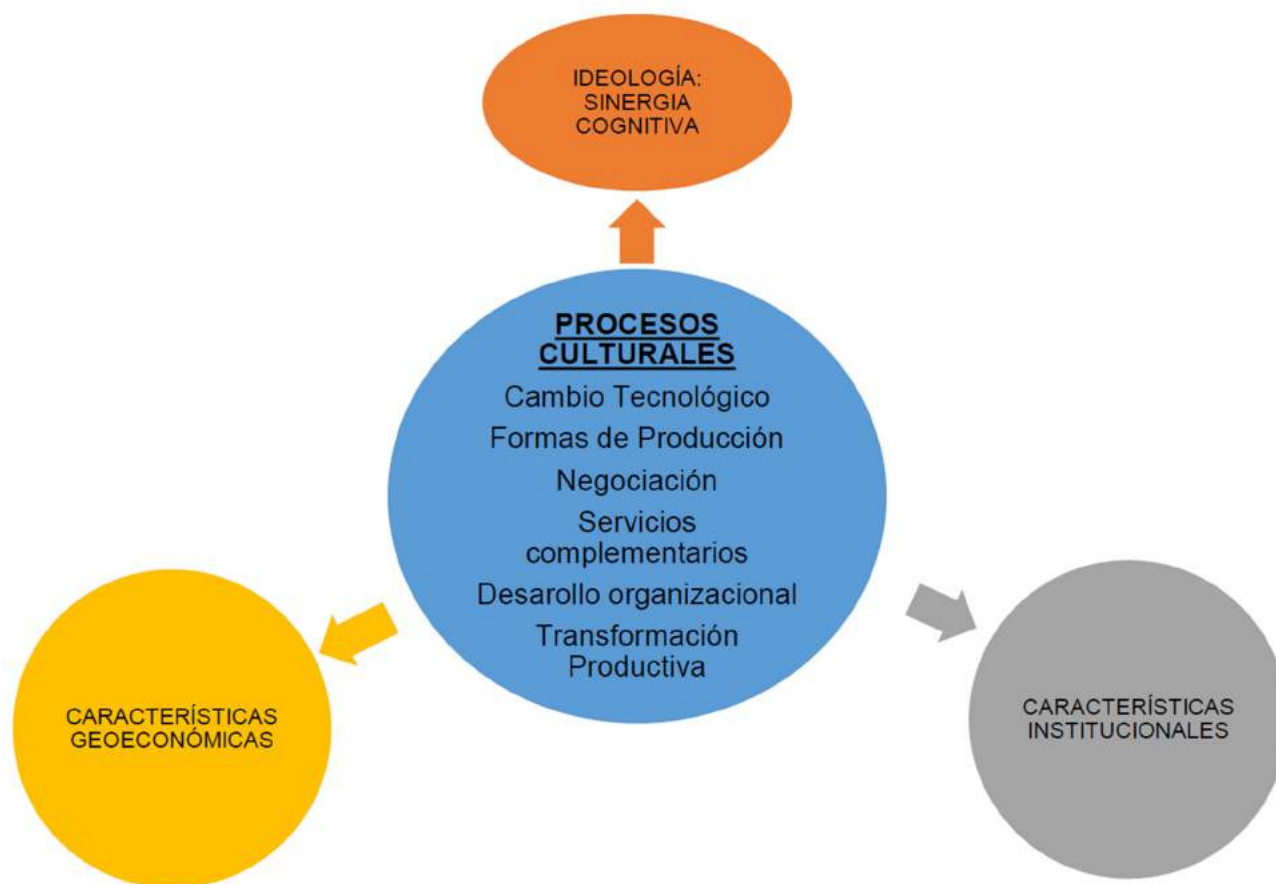
Este modelo planteado por Porter, ha generado un aporte a la construcción del concepto de competitividad. Sus planteamientos se han enfocado en analizar las empresas como unidades competitivas y la competitividad se hace menos específica cuando la esfera se hace más genérica, es decir, cuando trasciende a nivel de sector, de región o de nación. Por lo tanto, la competitividad en estos niveles superiores depende de la estrategia competitiva empresarial y de una cultura organizacional orientada hacia la formulación de este tipo de estrategias.

Estas consideraciones han obligado a la comunidad académica y empresarial a tratar de comprender la complejidad en el logro de la construcción de ventajas competitivas, no tanto en la cantidad de variables que se deben tener en cuenta, sino también de los actores que participan de ella, llegando a la conclusión que se requiere de un complejo entramado de actores y relaciones de diverso nivel que influyan en la creación de este tipo de ventajas. Para dar cuenta de esta nueva tendencia autores como Klaus Esser, Thomas Hurtienne, Dirk Messner, Wolfgang Hillebrand y Jörg Meyer-Stamer desarrollaron el concepto de Competitividad Sistémica, en contraposición directa al concepto elaborado por Michael Porter donde sostienen que la competitividad requiere incluir los niveles analíticos macro, micro, meso y meta que afectan a las empresas en el plano local, regional, nacional y supranacional.

Precisamente, este enfoque sistémico es el que prevalece en la actualidad para estudiar la competitividad regional e involucra variables heterogéneas cuya relación se supone sistémica y, por lo tanto, compleja, lo más conveniente es desarrollar este análisis desde perspectivas eclécticas que permitan encontrar alternativas para comprender esta complejidad (Chaudhuri & Ray, 1997). Una alternativa interesante para el trabajo de esta concepción se puede encontrar en una perspectiva sociocultural, que lejos de constituir un enfoque conceptual en toda su profundidad, es más un ejercicio analógico que permite entender la competitividad regional como un conjunto de procesos culturales que impactan la evolución de la región que se autodefine permanentemente, a través de la correcta articulación de sus relaciones con el ambiente, la definición de sus instituciones y la conceptualización ideológica (Echeverry Romero, Medina Vásquez, & Silva Castellanos, 2013) (Figura 1).

Desde el punto de vista institucional, creación de un organismo capaz de coordinar los intereses públicos y privados para orientar los esfuerzos suele ser un asunto delicado que por fortuna ha evolucionado positivamente. En América Latina con los lineamientos de la CEPAL y en Colombia, desde el establecimiento de la primera experiencia de configuración de una red (Colombia Compite) hasta la creación de una alta consejería para la competitividad y la definición del papel de las Comisiones Regionales de Competitividad. Complementa el rector institucional, la concreción de la Política Nacional para la Productividad y la Competitividad, que con ejercicios de revisión periódicos, ha constituido el esfuerzo fundamental que Colombia ha canalizado en los últimos 20 años, logrando precisar una visión concreta al 2032.

Esta perspectiva analítica se puede configurar como una alternativa para mayor comprensión de la problemática competitiva de la región, al tiempo que permite entender cómo se puede concebir la base de articulación de los actores. Un atributo importante aquí es que ayuda a superar el problema del encasillamiento de la com-



**Figura 1.** Construcción colectiva de la visión del desarrollo local. Fuente: Echeverry Romero, Medina Vásquez, & Silva Castellanos, 2013.

petitividad en fórmulas específicas y prediseñadas. En las más recientes exploraciones sobre competitividad regional, el tema de la cultura se ha convertido en un factor decisivo para generar una tendencia gravitacional al cambio.

Ejemplos tradicionales han sido tenidos en cuenta para soportar estas conclusiones como el caso de Japón donde la adopción de atributos que propenden por la producción sostenible se han arraigado en el comportamiento de su población, y China, donde su población adquirió conciencia de la necesidad de ser más productivos y actualmente se genera una tendencia a favorecer la cultura de la innovación (Snowdon & Stonehouse, 2006). Así las cosas, la competitividad regional se convierte en un paradigma complejo que no solamente impacta el ámbito de las relaciones económicas y las necesidades materiales, sino que constituye un fundamento

rector de la continuidad de una sociedad que se piensa y se define en evolución permanente.

## Metodología

La presente investigación es de tipo cualitativa, descriptiva en la cual se pretende configurar la ruta crítica de la competitividad debe pasar tres pruebas de fuego fundamentales. La primera tiene que ver con la configuración de la visión de región, que no solamente alude a un ejercicio retórico y soñado, sino que debe ser la concreción de una discusión coordinada en la que los participantes o actores interesados, deben ponerse de acuerdo en la caracterización de la problemática y la determinación de las disposiciones para el cambio. La segunda prueba consistirá en la correcta elección de referentes que permitirán poner en dimensiones viables el complejo ejercicio de cooperación que a través de macroproyec-



tos conduzca a la región hacia su fin. Y la tercera prueba tendrá que ver con la determinación de la gestión de la competitividad, o lo que es mejor, la determinación de las responsabilidades y los espacios que garantizarán el entendimiento, la comunicación, el control y la retroalimentación del proyecto.

Los principales hallazgos en estos aspectos partieron del análisis de información primaria y secundaria que fue obtenida en un trabajo de campo desarrollado en dos etapas. Primero se realiza la caracterización de las principales ventajas y desventajas que determinan una región competitiva empresarial y sectorial. Para lograr esta caracterización se privilegió la descripción de seis aspectos fundamentales en el ámbito de los recursos productivos, en los aspectos sociales, en la infraestructura, el desempeño empresarial y sectorial, en la estructura del comercio exterior y en materia institucional y tecnológica.

Esta información permitió la elaboración de una primera aproximación al perfil competitivo de la región, el cual fue reforzado a través de una metodología de trabajo que identificó las temáticas específicas y las categorizó en seis tópicos especiales que dieron su nombre a igual número de mesas de trabajo, a saber: Desarrollo Empresarial y Sectores Estratégicos, Infraestructura y Logística, Desarrollo Territorial E Institucional, Ciencia y Tecnología, Desarrollo Social, Concertación e Integración Sector Público-Sector Privado.

La síntesis de las mesas de trabajo permitió establecer un grupo de sectores que se proponían como prioritarios y un acervo de proyectos que en diferentes niveles se asociaban como alternativas de solución a las principales problemáticas del ambiente competitivo. Paralelamente, se realizaba un trabajo de exploración que buscó experiencias de integración sectorial y mejoramiento competitivo regional. De este trabajo de contrastación se formularon iniciativas en el corto, mediano y largo plazo. Finalmente, tanto las conclusiones sobre los sectores productivos con potencial y las acciones que hacen posible una infraestructura física e institucional para el

desarrollo de los mismos, se sintetizaron en unos lineamientos fundamentales que constituyen los principios rectores de una agenda de competitividad.

## Principales características competitivas de la región

La perspectiva es en cierta forma innovadora, los resultados se exponen desde la formulación tradicional de la competitividad por dos razones fundamentales. La primera, porque las perspectivas teóricas actuales sobre el tema se basan en las formulaciones de Porter, 1991, y la segunda, porque conviene a una síntesis la disposición pragmática y sencilla de los hallazgos para facilitar su discusión y toma de decisiones.

Por estas razones, los hallazgos expuestos en este acápite se exponen en las cuatro categorías de fuerzas fundamentales que generan la competitividad como resultante, a saber: condiciones relacionadas con factores de producción, condiciones relacionadas con el mercado, condiciones relacionadas con la dinámica empresarial y condiciones relacionadas con las industrias conexas y las actividades de apoyo. Se expone a continuación una síntesis de los hallazgos más importantes.

### Características relacionadas con los factores de producción

Los factores de producción son claves para la generación de ventajas competitivas porque constituyen la base para el desarrollo de la actividad productiva y la satisfacción de necesidades materiales. Su disponibilidad, y sobre todo su calidad, son garantes de eficiencia en el proceso de obtención de bienes y servicios y de generación de riqueza.

Como se ha mencionado en la síntesis conceptual de este documento, los aspectos incluidos en esta categoría constituyen el elemento ecológico que describe no solo el inventario disponible de dichos factores, sino también los atributos esenciales que definen la relación de



los habitantes con su medio, en un contexto de sostenibilidad ambiental. En esta categoría de la caracterización, es posible sintetizar las siguientes ventajas:

***Condiciones geográficas y de clima favorables:***

En el Valle del Cauca se encuentran los caminos que comunican el suroccidente colombiano con el centro del país, lo que lo convierte en un eje vinculante de actividades económicas y regiones con diversas vocaciones productivas de trascendental importancia para la nación, como es el caso de los productos agroindustriales, con el clúster del azúcar a la cabeza que ocupa el 81,3% de la tierra dedicada a la siembra de cultivos permanentes, y cuya producción es una base fuerte para el desarrollo de la agroindustria, y los servicios en general, que componen las dos terceras partes del PIB regional, destacando dentro de ellos los servicios financieros y el comercio que son la mitad de este aporte. En general, el Valle del Cauca es la tercera economía del país, con una participación dentro del PIB nacional del 9,3% (Departamento Administrativo de Planeación, 2013).

Esta condición es consecuencia de haber identificado en la región una variedad de pisos térmicos favorables para los productos agropecuarios, con predominio de un valle geográfico amplio con un clima templado óptimo para cultivos permanentes y transitorios. El arraigo de la producción de caña se deriva de una excepción relacionada con esta característica.

En la zona del litoral, la consolidación del puerto de Buenaventura como epicentro tradicional del comercio exterior colombiano, le extiende un protagonismo especial en la competitividad regional y un aliado fundamental en la cadena de valor de las empresas y regiones de todo el país, puesto que este puerto conforma el único nodo portuario del país sobre el mismo mar, movilizándolo los mayores volúmenes del comercio exterior nacional, 30.5% de la carga marítima exportada, sin incluir petróleo y derivados en 2014, y el 21.2% en la carga importada (DANE - BanRep, 2014). Se destaca igualmente, la producción maderera y la mi-

nería como actividades complementarias a los servicios logísticos y portuarios que son los que mayor valor generan en esta subregión.

***Amplias posibilidades de aprovechamiento territorial:*** El Valle del Cauca cuenta con amplia disponibilidad de tierras para expansión, especialmente en el sector rural. Más del 80% de la población se encuentra concentrada en el eje central del departamento, que incluye a Cali, Buenaventura y Palmira, con sus respectivas zonas de influencia.

Adicionalmente, esta población habita en las zonas predominantemente urbanas que corresponden a menos del 5% del territorio disponible, dejando un amplio margen de tierras al sector rural que es donde se desarrollan las actividades agroindustriales, principalmente en la región del valle geográfico del río Cauca. El litoral vallecaucano cuenta con mayores dificultades de aprovechamiento dado lo accidentado del terreno, aunque se destacan en él vocaciones como el comercio, los servicios portuarios y, en menor medida, la explotación maderera y minera, que normalmente son llevadas a cabo en condiciones informales con un impacto ambiental que compromete seriamente la sostenibilidad.

Hacia el norte del Valle del Cauca, la agroindustria es un poco más diversificada, destacándose mayor presencia de cultivos hortofrutícolas e industrias procesadoras de alimentos y productos químicos con destinos agroindustriales principalmente. Cerca de la frontera norte del departamento el panorama económico empieza a parecerse más a las vocaciones productivas del eje cafetero. Hacia el sur, el valle geográfico prolonga su vocación productiva cañicultora y de la industria azucarera, aunque existen jalosamientos industriales diversos promovidos por las zonas de excepción económica (Ley Páez) en el norte del Cauca.

Los nuevos planes de ordenamiento territorial intentan realizar un panorama esencial de los usos posibles del suelo tratando de encontrar mayor eficiencia en esta disponibilidad, a fin de que se puedan favorecer asentamientos

productivos (agropecuarios, industriales y de servicios), alternativas de vivienda de calidad y zonas protegidas para el aseguramiento alimentario, las reservas forestales y de las fuentes hídricas.

**Condiciones favorables para la inversión foránea:** En complemento de lo anterior, los encadenamientos agroindustriales y las condiciones ambientales han convocado intereses diferentes a la producción con fines comerciales. La presencia de empresas multinacionales interesadas en la investigación (CIAT) y la acción que en el mismo sentido desarrollan otras organizaciones privadas (CENICAÑA, PROCAÑA) y públicas (ICA, CORPOICA) y la Academia, han permitido destacar las condiciones de excepción de las tierras vallecaucanas como garantes del aseguramiento alimentario, promoviendo inversiones que impactan lo productivo pero que también promueven el aprovechamiento de la Biodiversidad de la región y la capacidad de integración de las actividades productivas, como es el caso del Parque Biopacífico.

**Infraestructura vial:** Es la principal ventaja del Departamento. El Valle geográfico se encuentra interconectado por una columna vertebral de vías cuyo eje principal está representado por una doble calzada que permite atravesar longitudinalmente la región en poco menos de cuatro horas. La mayor dificultad en este ensamble vial, excepcional en todo el país, se encuentra hacia el Litoral, cuyas condiciones geográficas difíciles y el abandono administrativo han relegado esa infraestructura a décadas de atraso. Sin embargo, hay expectativas por los avances en la doble calzada hacia el Puerto, que se priorizó en la última década del siglo pasado, pero que realmente comenzó a materializarse hacia finales de la primera década del presente siglo; se espera su culminación definitiva hacia el 2018.

Un problema más local, pero no menos importante es la malla vial urbana, que contrasta infortunadamente con la extraordinaria columna vertebral departamental. Los problemas de movilidad derivados de la concentración pobla-

cional en los centros urbanos y la desactualización y mal estado de la capa asfáltica, constituyen un común denominador al centro de las ciudades principales del Departamento. Si se considera que en el interior de dichas ciudades están los epicentros de servicios conexos a la Industria y las actividades comerciales, que generan más del 60% del PIB departamental, esta infraestructura es inconsecuente con este papel protagonista.

Es de destacar que la articulación vial de excepción ha convocado iniciativas importantes para el desarrollo de un Centro Logístico Integral, el Parque Científico y Tecnológico Biopacífico, y varios asentamientos tipo parques y corredores industriales y comerciales que se encuentran en prospecto.

**Favorabilidad para articulación productiva y comercial con proyección internacional:** Sin discusión, la evolución de las actividades agroindustriales, de los epicentros comerciales y de la actividad logística y portuaria empiezan a mostrar mayor capacidad de articulación. Anteriormente, sus desarrollos tenían un carácter más desarticulado y espontáneo. Al considerar mayor importancia en las posibilidades de integración y de sinergias para la competitividad frente a mercados nacionales e internacionales y el importante complemento mutuo de los mercados de estos municipios, la planificación central y empresarial se ha orientado a la configuración de nodos de desarrollo regional impulsadores de la actividad productiva en concordancia con la visión de ciudad - región.

La identificación de apuestas productivas en los ejes de desarrollo productivo propuestos en el mencionado documento “Narrativa estratégica de la competitividad. Un Valle que se atreve” (CRC, 2015), da cuenta de los resultados de un ejercicio de autoconocimiento de varias décadas de exploración sobre la vocación productiva de las subregiones del Valle del Cauca y que actualmente están claramente identificados en términos de propuestas concretas de desarrollo productivo en el corto, mediano y largo plazo, según se ha expuesto en el capítulo anterior.

Siguiendo el orden de esta síntesis, y equilibrando esta exposición, se pueden relacionar las siguientes desventajas:

**Recurso humano poco calificado:** Hay poca concordancia entre los requerimientos del sector empresarial y las cualidades del recurso humano disponible, lo que impacta negativamente el desarrollo empresarial y la calidad de vida de los vallecaucanos. Esto es consecuente con las múltiples apreciaciones de los empresarios que manifiestan que los profesionales que desempeñarán cargos con responsabilidades importantes deben conseguirlos de Cali en la mayor parte de los casos, pues son ausentes en las ciudades de la periferia. La oferta educativa se encuentra concentrada en el centro del Departamento, principalmente en su capital, y es más limitada y de menor calidad en la periferia, aunque para el norte del Valle la alternativa de las Universidades del eje cafetero constituye un alivio. Sin embargo, la educación superior sigue siendo una opción restringida para el grueso de la población que principalmente la encuentra muy costosa para sus presupuestos o, en menor proporción, decide que sus estudios terminan con la secundaria. En consecuencia, tres cuartas partes de la mano de obra disponible es no calificada y cuenta con el grado de bachiller como máximo título obtenido.

En términos generales, según proyecciones del DANE censo 2005, mientras en el Valle del Cauca la tasa de cobertura en los niveles básicos de educación es superior al 90%, la tasa de cobertura en educación superior asciende sólo al 37.9%, por debajo del promedio de la ciudad capital Cali que alcanza una tasa del 53.1% y del total nacional que asciende al 46.1% (MEN, 2014).

**Escasa capacidad de ahorro, bajos ingresos y baja inversión interna:** El predominio de la población en los estratos más bajos en el Valle del Cauca además de la mano de obra no calificada afecta sin duda el nivel de ingresos de los Vallecaucanos, lo que hace que las fuentes de ahorro que se destinan posteriormente a créditos para inversión productiva sean escasas.

Para 2014 se estima que el porcentaje de personas en situación de pobreza es del 22,7% - 5,2% en pobreza extrema – y que consecuentemente el Valle generó ese año el 6,8% de las captaciones del sistema financiero, pero representó poco más del 9% de la cartera neta del sistema (DANE, 2014). Lo cual muestra un panorama deficitario en lo que corresponde a la cultura del ahorro en la región.

A esto se suma que la inversión productiva que se ampara en capitales de riesgo para comenzar negocio es muy baja y limitada para muchas empresas pequeñas del sector servicios que se crean y se disuelven en muy poco tiempo debido al escaso apalancamiento, de otro lado, el riesgo implícito en estas operaciones obliga a que las tasas de interés sean relativamente altas, los requisitos de acceso a capital sean particularmente difíciles y los capitales disponibles busquen la seguridad de las inversiones de las grandes empresas en las que ha predominado la adecuación del negocio antes que la creación de más empleos.

**Concentración del capital en pocas actividades productivas:** Asociado con el punto anterior, los capitales importantes han buscado sobre todo la seguridad de las empresas tradicionales, mientras que las pequeñas inversiones se han concentrado en el sector servicios, principalmente los comerciales. Se estima que de los activos totales industriales el 44,4% corresponden a la agroindustria de alimentos (incluido el azúcar y sus derivados que son casi el 40% de ese renglón), seguidos de la elaboración de productos químicos (incluidos algunos procesos de refinamiento de petróleo) con el 17,3% y la fabricación de papel junto con las actividades de edición e impresión con el 15,6%. Es decir, en tres grandes renglones industriales se encuentran concentrados poco más del 77% de los activos totales.

**Concentración de la propiedad de la tierra y difícil acceso a la misma:** Este problema, generalizado en el Departamento, impacta negativamente el nivel de vida, la sobrevaloración de los terrenos y el incremento de los costos

de producción para las empresas que se instalen en la región. Según el PNUD y el IGAC, el Valle del Cauca es uno de los departamentos con mayor inequidad en la distribución de la tierra; problemática que se ha visto agravada por el accionar de grupos al margen de la ley que han despojado a campesinos de sus predios. El coeficiente de GINI en tenencia de la tierra aumentó del 0,89 a 0,91 durante la primera década del siglo XX (PNUD, 2011). Esto representa una seria amenaza ante las perspectivas de posconflicto, de diversificación de la actividad productiva y de generación de oportunidades productivas para los habitantes de la región.

**Ordenamiento Territorial sin perspectiva estratégica:** Las actualizaciones de los planes de desarrollo locales fueron demoradas y finalmente cumplieron con requisitos de ley, pero definitivamente están lejos de circunscribirse dentro de una visión prospectiva del territorio y adolecen de directrices fundamentales acordes con las necesidades actuales de expansión para la región. Debe hacerse una revisión de las posibilidades de dotar esta herramienta de política de desarrollo territorial tanto de una visión concreta del mismo en el tiempo, como de los instrumentos estratégicos para el cumplimiento de los propósitos de las Agendas de Competitividad específicas que se relacionen con este tema.

Débil infraestructura vial en los municipios: Como ya se mencionó en un acápite anterior, en contraste con las excelentes condiciones de las vías externas y las ventajas derivadas de ellas, la congestión y los problemas de movilidad en el interior de las ciudades tienen como causante una infraestructura vial obsoleta para las necesidades de una ciudad en crecimiento. Este factor constituye un ambiente poco amable y poco eficiente tanto con el transeúnte como con el desarrollo empresarial, a propósito de la concentración del sector servicios en la zona urbana.

### **Características relacionadas con el mercado**

En el paradigma de la competitividad, la existencia de mercados con potencial de expansión y con diversidad en materia de sus

determinantes, constituye una garantía para la supervivencia de las empresas y la generación de oportunidades de desarrollo de nuevos negocios. No se debe olvidar que, aunque no es el factor exclusivo, la productividad pierde el sentido de su esencia si no hay mercados para los productos. En este aspecto se pueden considerar como ventajas:

**Epicentro de mercados con buen poder adquisitivo:** El centro de consumo de Cali y su área de influencia, así como la cercanía relativa con el centro del país le permite el complemento de productos y servicios que demandan empresas y consumidores en general, al tiempo que se presenta como una oportunidad de salida para la oferta de empresas instaladas en la región.

Este es un factor en el que el Valle del Cauca constituye referente nacional, ocupando el tercer puesto en el escalafón nacional, contrastando con este buen resultado aspectos relacionados con el grado de apertura del mercado, y la facilidad para registrar propiedades y obtener permisos de construcción (CPC & CEPEC, 2015), aspectos de baja calificación que se explican por las características estructurales de la propiedad de la tierra, expuestas en acápite anteriores. De la misma manera, la apuesta del Valle del Cauca se soporta en esta ventaja que se evidencia en el hecho de poseer 8 ciudades con más de 100.000 habitantes y un PIB per cápita de US\$ 7.729 (2014) por encima del promedio nacional (CRC, 2015).

**Mercado potencial junto con el área de influencia:** Teniendo en cuenta el área de influencia del Valle, el suroccidente colombiano, que se extiende hacia los departamentos del sur del país, éstos permiten el complemento del mercado regional, aunque sus características predominantes siguen siendo las limitaciones en el ingreso. No obstante, hay una importante actividad empresarial en la zona de influencia que posiciona al Valle del Cauca como un centro de aprovisionamiento relevante en las cadenas de valor de las empresas de esta región. Justamente, el informe sobre competitividad departamental destaca en este aspecto un potencial



importante no solo porque el mercado externo del Valle esté representado en su proyección hacia el pacífico sino también por ser abastecedor del mercado más importante en el centro del país (CPC & CEPEC, 2015).

**Posibilidades de conexión con el mercado interno:** Como ya se ha señalado, nuestra posición privilegiada nos permite pensar no solo en el mercado regional sino también en el mercado nacional. En este sentido, existen propuestas para extender la conectividad con otros Departamentos, sorteando el obstáculo que representa la cordillera hacia el oriente del país, lo que permitiría incluso llegar a las fronteras con Venezuela y Brasil. Estas propuestas aún ya se encuentran en proceso de formulación concreta, aunque se espera su desarrollo efectivo para un largo plazo. Una vez más, este aspecto es clave en la apuesta futura del Valle del Cauca, teniendo en cuenta su posición como abastecedor del mercado del centro del país.

**Comodidad y costo de vida:** Frente a otras regiones del país, especialmente el centro del mismo, el costo de vida es bajo, lo que junto con su clima templado y la diversidad de pisos térmicos, así como las condiciones de conectividad y de habitabilidad, se convierten en factores favorables para quienes toman su decisión de residencia tanto para vivienda como para actividades productivas.

En contraste, se pueden relacionar las siguientes desventajas:

**Disminución en el crecimiento de la población y concentración de la misma:** La población del Departamento crece a menores tasas que en décadas anteriores y es el tercer receptor de desplazados del país, lo que finalmente deriva en concentración de la población en los estratos bajos (1, 2 y 3) y tiene implicaciones en la informalidad y los bajos niveles de ingreso, que debilitan la capacidad de compra del mercado poniendo un límite a las posibilidades de salida de la producción de las empresas.

**Riesgo de bajo poder adquisitivo derivado de las condiciones laborales:** En relación con otras regiones circundantes, el ingreso me-

dio en el Valle, especialmente en su zona central, es relativamente alto, pero si consideramos que el grueso de su población se encuentra en los estratos más bajos, una importante cuota del mercado presenta bajo poder adquisitivo. La pérdida de la calidad del empleo y el problema del desempleo, que suelen estar por encima de los promedios nacionales, también afectan la capacidad adquisitiva de los vallecaucanos (CRC, 2015).

### **Características relacionadas con la dinámica empresarial**

La caracterización del tejido empresarial, la estructura y rivalidad de estas empresas, constituye un elemento importante de competitividad porque representa la capacidad para transformar factores de producción en bienes y servicios concretos, al tiempo que se proyecta estratégicamente en una senda de desarrollo económico viable y sostenible. Un ambiente de competencia sana entre empresas permite fijar estándares que se renuevan y se vuelven más exigentes incorporando innovación y estrategias sofisticadas de expansión empresarial. Por el contrario, un ambiente de competencia que favorece concentración de cuotas productivas y de mercado, es excluyente y básico, con posibilidades de supervivencia pero estancado en el desarrollo productivo.

En concordancia con lo anterior, se pueden señalar para el Valle del Cauca las siguientes ventajas:

**Existen empresas en todos los sectores productivos:** Se estima que el Valle del Cauca tiene una cuarta parte de las empresas de todo el país, lo que representa alrededor de 22.000 negocios. Según Datos de la Encuesta Anual Manufacturera 2014, el Valle del Cauca concentra un poco más del 13% de establecimientos manufactureros del total nacional, los cuales concentran el 14.8% de la producción bruta manufacturera del país y el 13.8% del valor agregado. Aunque adolece de concentración de la producción en unos pocos sectores, como se ha señalado en acápites anteriores, existen empresas en todos los demás



renglones productivos (servicios comerciales y agroindustria del azúcar, por ejemplo), lo que implica potencial para la diversificación, la integración y el desarrollo empresarial. En este sentido, resulta positivo que la inversión neta en sociedades registrada a través de la Cámara de Comercio de Cali para el año 2014 aumentó en relación al 2013 en un 14,9%, jalonada por las actividades de transporte y almacenamiento, comercio, inmobiliarias e información y comunicaciones, sectores productivos que permiten el desarrollo del potencial de diversificación (DANE - BANREP, 2014).

**Tradición Empresarial:** El Departamento del Valle fue creado por iniciativa de empresarios que llevaron a cabo sus experimentos productivos hasta encontrar las vocaciones principales y se unieron para delimitar su campo de acción y liderar beneficios colectivos. Por lo tanto, su evolución sociopolítica ha estado íntimamente relacionada con el desarrollo empresarial, principalmente con el desarrollo del sector azucarero y las actividades conexas, que han sido y siguen siendo determinantes de la dinámica empresarial y del desarrollo de la región.

**Grandes empresas rentables y en expansión:** La inversión en la actividad productiva tradicional sigue siendo rentable y brinda la oportunidad de crecimiento para estas empresas, que pueden además utilizar su músculo financiero para promover la integración de los sectores e iniciativas incluyentes de trascendental importancia para la región, como las que se han mencionado en apartados anteriores (Parque Biopacífico, Centro Logístico Integral, Sociedad Portuaria de Buenaventura, por mencionar algunos).

**Liderazgo de las grandes empresas:** En consonancia con lo anterior, las grandes empresas con tradición no solamente influyen en las instancias en las que se piensa y se discute el desarrollo regional, sino que también generan estándares de planificación que constituyen referentes importantes para las empresas más pequeñas aún en otros sectores.

**Existencia de empresas e instituciones generadoras de desarrollo empresarial:** El Valle del Cauca

presenta una amplia dotación de organizaciones conexas generadoras de fuerzas integradoras como es el caso de Zonas Francas, Parques Industriales, Parque Científico y Tecnológico Biopacífico, etc. Al tiempo que tiene en su inventario formativo una amplia oferta de instituciones de educación superior y Centros de Investigación especializados en asuntos agroindustriales que permiten explorar posibilidades de desarrollo productivo e innovación con impacto empresarial. Estas concentraciones empresariales representan ventajas en el desarrollo de curvas de experiencia para la configuración de aglomeraciones con mayor impacto.

Por otro lado, se pueden relacionar las siguientes desventajas:

**Concentración de la actividad empresarial en pocos sectores:** Al menos el 70% de las empresas del Departamento se encuentran en el sector servicios, especialmente en el renglón comercio, restaurantes y hoteles. El sector industrial cuenta con poco más del 20% de los establecimientos productivos y genera múltiples encadenamientos con el sector primario, que constituye menos del 10% del total de establecimientos. En todos los casos, estas empresas son predominantemente MIPYMES. De esta manera, se presente como un elemento negativo una alta tasa de concentración de las empresas en unos pocos sectores productivos y el predominio de negocios pequeños o medianos, que merece un acápite aparte.

**Predominio de las empresas pequeñas:** Es evidente que la composición empresarial arroja un gran porcentaje de empresas pequeñas (cerca del 90% del total son microempresas), a las que se encuentra asociada una baja rentabilidad, un alto riesgo, una baja expectativa de vida y, por supuesto, un bajo impacto en el empleo. Adicionalmente, es de suponer que este rango de empresas son más susceptibles de la informalidad.

**Estilos gerenciales de contingencia:** De acuerdo con lo anterior y en contraposición de lo que se evidencia en las grandes empresas, el predominio de las pequeñas empresas y el alto riesgo característico de las mismas, permite

pensar también en la característica de un estilo gerencial orientado hacia la contingencialidad y la ausencia de mecanismos formales de planeación. Esto se manifiesta en problemáticas que impiden la definición de horizontes estratégicos para dichas empresas, limitados entre otras cosas por una alta dependencia de un sector productivo específico (y en ocasiones de una sola empresa grande), la baja cualificación del gerente, una escasa referenciación de la competencia y una baja disposición a la integración empresarial (Silva Castellanos, 2014).

### **Características relacionadas con los sectores conexos e instituciones de apoyo**

Las organizaciones conexas e instituciones de apoyo soportan el elemento articulador por excelencia de la competitividad. Son los encargados de brindar los complementos estratégicos en aspectos que normalmente no puede atender el productor por su concentración en los procesos internos de su empresa. Constituyen el capital básico para la generación del tejido institucional para la competitividad y, por lo tanto, son el insumo para la definición de estrategias políticas para el favorecimiento de la competitividad regional.

Así las cosas, sobre este aspecto el Valle del Cauca cuenta con las siguientes ventajas:

**Cobertura en educación básica y media:** Se estima que en el Valle del Cauca, para el año 2012 la cobertura neta fue de 88.09%, mientras a nivel nacional se reportó una tasa de cobertura neta del 88.31%, operando en el Departamento el 8,7% de los establecimientos educativos del país en este nivel (MEN, 2012). Al mismo tiempo, se destaca en estos niveles de formación una de las tasas más bajas de deserción, lo que explica en parte que la cobertura sea relativamente más baja que la cifra a nivel nacional. Esto quiere decir que en el Valle del Cauca se requieren más establecimientos educativos para atender una demanda creciente en estos niveles de formación.

**Existencia de instituciones de educación supe-**

**rior:** Se destaca la presencia de 55 Instituciones de educación superior en la región, ocho de ellas acreditadas en alta calidad. De estas, 11 son instituciones universitarias, 5 de ellas acreditadas de alta calidad. De las tres instituciones oficiales se destaca la Universidad del Valle que cubre cerca de dos tercios de la demanda total, con una oferta académica de 284 programas académicos vigentes, lo que representa una ventaja especial para la apropiación de una realidad social, política y económica, al tiempo que permite la cualificación del recurso humano tanto para la conciencia de la realidad como para el desarrollo de herramientas para su transformación. La articulación de estas instituciones en las estrategias que permitan la creación y mejoramiento de ventajas competitivas para la región, es una garantía de éxito en el proceso.

**Instituciones de desarrollo científico y tecnológico:** las Instituciones que se encuentran en el área de influencia de zona agroindustrial por excelencia como el CIAT, CORPOICA, ICA, las universidades y sus centros y áreas de investigación, permiten desarrollar una clara ventaja en la perspectiva que se viene planteando desde hace mucho tiempo en la ciudad de promover el desarrollo de una especie de Clúster del desarrollo científico y tecnológico para la región que incluso podría convertirse, lo que ya se está materializando en la iniciativa del mencionado Parque Científico y Tecnológico Biopacífico.

**Instancias que posibilitan la integración gremial:** Es indudable la enorme ventaja que plantea la existencia de instituciones productivas y gremiales (Comités Intergremiales, Comisión Regional para la Competitividad, para citar algunos) con representatividad que permiten crear espacios para el debate y la construcción de estrategias favorables para la integración de las actividades productivas. Estas instancias representan el potencial de cohesión del sector productivo, en la medida en que puedan explotar el liderazgo para el consenso y la representación legítima ante los organismos de gobierno, a fin de influir positivamente en la construcción de una realidad empresarial deseada.

En el otro lado de la balanza, se pueden rela-

cionar las siguientes desventajas:

**Baja calidad en la educación básica y secundaria:** Asociado al gran número de instituciones se encuentra la dificultad para encontrar calidad en estos niveles de educación. A pesar de la baja deserción escolar, los resultados de las pruebas SABER en estos niveles hacen que la región se encuentre en los escalafones más bajos en las mediciones de competitividad regional (CPC & CEPEC, 2015).

**Deficiencias en la calidad de la educación superior:** Una mínima parte de la oferta de establecimientos educativos de este nivel se encuentra acreditada, lo que supone un efecto importante en las bajas calificaciones de las pruebas SABER PRO. A esto se suma el hecho de que una importante parte de esta oferta educativa se orienta hacia programas que no tienen un componente específico de formación que corresponda a las necesidades del sector productivo. El referente de calidad en la formación superior se puede encontrar en la Universidad del Valle, cuya oferta académica es variada y los resultados específicos de las pruebas hacen que sus estudiantes se encuentren por encima del promedio general. No obstante, prevalece un distanciamiento entre los programas académicos de la educación superior con las necesidades de formación específicas de las empresas.

**Baja integración en el sector productivo:** La tendencia a la concentración de la producción en unas pocas actividades productivas deriva en dificultades para hacer integración entre los sectores y conduce a mayor concentración de la actividad productiva.

**Baja integración interinstitucional:** A pesar de que los acercamientos que se han intentado y que se están haciendo recientemente (CRC) y otros que se han hecho en el pasado, constituyen un antecedente importante, este punto sigue presentando una debilidad que es necesario modificar. La construcción del desarrollo tiene como punto de partida el compartir una misma visión de la realidad que se pretende transformar. Los disensos provocados por los recalcitrantes re-

tos favorables a los intereses particulares crean campos estériles para el florecimiento del desarrollo, por el contrario, los espacios para la discusión razonada, los ejercicios que busquen el consenso con el propósito noble del interés general y la permanente retroalimentación entre los agentes del desarrollo, más que catalizadores constituyen detonantes para la evolución socioeconómica de la región.

**Débil infraestructura para la calidad de vida:** Este punto hace referencia al conjunto de actividades complementarias para vida de la comunidad, pero que constituyen un pilar fundamental en la salud física y mental de sus habitantes. Las condiciones de infraestructura para entretenimiento, para los servicios de salud, la existencia de planteles educativos de alto nivel (colegios bilingües), zonas de recreación específicas o zonas de esparcimiento donde el ciudadano pueda disfrutar de su tiempo de ocio y de descanso, la infraestructura hotelera para la recepción de visitantes tanto nacionales como internacionales. En general, una infraestructura que podríamos denominar social-urbana y de calidad de vida que hagan una ciudad más amable y más atractiva no solo para los que ahí habitan si no para que los que vienen de alguna manera de paso. Este es un punto crítico para las ciudades intermedias, y solo medianamente resuelto para la Capital.

## Perspectivas y horizonte estratégico de la competitividad en la región

En las experiencias que han servido de base para la diagnosis de la competitividad regional en los diversos escenarios mencionados al inicio del acápite anterior, que se motivan además por las discusiones que al respecto se han desarrollado en escenarios gremiales, políticos y académicos, en el ámbito nacional e internacional, se ha podido establecer un conjunto de lineamientos estratégicos que se consideran esenciales para el enrutamiento de la competitividad regional. Se exponen a continuación, los aspectos más importantes relaciona-

dos con estos lineamientos, estableciendo dos perspectivas necesariamente complementarias, en concordancia con el esquema analítico que impacta finalmente la posibilidad de construir unos valores culturales arraigados en favor de la competitividad. Por lo tanto, se exponen estas propuestas en dos vertientes: Acciones específicas y las condiciones institucionales básicas para garantizar su cumplimiento.

### ***Acciones específicas para la competitividad del Valle del Cauca***

Con el fin de desarrollar el potencial competitivo regional, se propone enfocar los esfuerzos interinstitucionales en once líneas estratégicas que son:

***La gestión del desarrollo territorial con visión prospectiva:*** Aunque se han tratado en diversos escenarios algunos aspectos generales sobre las reformas a los Planes de Ordenamiento Territorial, es claro que es necesario aún analizar y precisar todos los aspectos relacionados con las posibilidades de expansión territorial a nivel de los municipios y sistematizar un mapa actualizado de la disponibilidad y uso del suelo a nivel de la región, con fines estratégicos. Estos esfuerzos deberán canalizarse en el contexto de una metodología de prospectiva territorial, esto es, propender por una perspectiva de largo plazo que involucre las necesidades del desarrollo productivo de la ciudad en un contexto de mayores facilidades para las ventajas competitivas de las empresas, la sostenibilidad ambiental, el desarrollo urbano y la planificación de la infraestructura requerida para el sostenimiento de estos procesos, todo esto sobre la base del consenso.

***Impulso de alternativas de integración empresarial para la innovación:*** Se debe diseñar un mapa de proyectos de integración empresarial vigentes, independiente de su estado de desarrollo (embrionario o avanzado), con el fin de determinar la estructura básica para la definición de redes de cooperación potencial para el apoyo a la productividad y la competitividad. En la medida en que estas redes tienen un inicio espontáneo e

informal, constituyen la base para la generación de redes formales que favorecen la creación de valor (Kingsley & Malecki, 2004).

***Planificación estratégica del desarrollo sectorial:*** Como ya se ha venido tratando en la Comisión Regional de Competitividad, la definición de los sectores que se señalen como de alta prioridad en el desarrollo de atributos competitivos, como para aquellos que tengan procesos de más largo plazo en la construcción de sus ventajas competitivas, es necesario adelantar una caracterización específica de las actividades y encadenamientos existentes o posibles, con el fin de establecer los aspectos particulares a cada sector para involucrarlos gradualmente en la estructura de integración empresarial y sectorial que constituiría una apuesta determinada en el largo plazo.

Por contraposición a las apuestas transversales que a nivel de política de desarrollo económico suelen ser típicas en los países desarrollados aspectos (Rao & Tang, 2004), los países en desarrollo requieren de apoyos estratégicos específicos que impacten sectores y horizontes temporales determinados con la prerrogativa de la integración empresarial (Unger & Chico, 2004). En este sentido, acciones estratégicas como la realización y actualización del censo empresarial con cierta periodicidad, el diseño de programas de desarrollo competitivo sectorial y el establecimiento de unos lineamientos de política regional de apoyo al desarrollo de las MI-PYMES son experiencias útiles en el impulso del desarrollo empresarial.

***Planificación de la infraestructura urbana de las ciudades:*** El crecimiento de la población urbana trae consigo necesidades de infraestructura en materia de dotación de servicios públicos, disponibilidad de suelos no productivos con buena calidad para vivienda y edificaciones, y el manejo del problema de la movilidad. Al igual que con la planificación del desarrollo productivo, el crecimiento, o mejor, el desarrollo urbano debe concebirse en el contexto de la sostenibilidad. Persiste en la región una fuerte necesidad de Planeación Estratégica de largo plazo, para lo cual deberán analizarse en profundidad los temas relacionados con estos procesos. Accio-



nes como la determinación del escenario tendencial del crecimiento demográfico, la planificación del desarrollo urbano manifiesta en planes específicos e innovadores y el diseño de un plan estratégico para la promoción turística son alternativas útiles para la promoción de este propósito.

***Plan estratégico de conectividad regional:-***

Tanto el desarrollo productivo como el desarrollo urbano y rural requieren de infraestructura con mayor especialización para mejorar la comunicación en términos de eficiencia y eficacia. Esto, además de lo que ya se ha planteado en infraestructura, un elemento adicional son las telecomunicaciones.

La cobertura y calidad de los servicios de conexión para la transmisión de datos son fundamentales para el manejo de información que resulta clave para la gestión del conocimiento. Una comunidad bien informada tiene mejor disposición para asimilar proactivamente los cambios que la globalización le impone a manera de retos de formación específica para la planificación de su prosperidad. En este sentido un diagnóstico cuidadoso del inventario actual de TICs se articularía efectivamente con un programa integral para masificar el uso de las TICs e incorporar estos medios a la vida cotidiana de los habitantes del municipio y a las actividades productivas, a fin de garantizar mayor difusión de la información y eficiencia en los procesos productivos y de mercadeo de las empresas.

***Plan estratégico para mejorar la cualificación del recurso humano:*** Una de las debilidades más importantes detectadas en el análisis expuesto previamente ha sido el perfil del recurso humano de la región en cuanto a su formación. El predominio de los bajos niveles de educación y la baja calidad que en esta materia se hace predominante incluso a nivel nacional, constituye un obstáculo para la competitividad tanto del país como de sus regiones con lo cual se configura una verdadera prioridad en materia de desarrollo competitivo del país y sus regiones.

Por ello es de suma urgencia contar con un

programa de desarrollo educativo en concordancia con las prioridades de desarrollo productivo que está estableciendo esta Agenda de tal manera, que los diferentes niveles educativos medio, técnico, tecnológico y superior, provean el recurso humano adecuado a unas mejores condiciones competitivas para el desarrollo de la ciudad.

Es necesario utilizar la inteligencia competitiva y la vigilancia tecnológica para que se retroalimente el sector productivo en materia de los cambios que los mercados internacionales y nacionales sufren tanto por razones tendenciales como por factores coyunturales. Además, es necesario involucrar en este sistema y de manera activa a todos los niveles de educación, para que se diseñe una estrategia de transformación educativa con su respectivo plan de acción flexible que permita la adaptación permanente frente a las necesidades del medio.

Hay que tener en cuenta que esto no solo impacta la formación por competencias para la producción, sino también el desarrollo de una cosmovisión con una crítica que no se concentre en resistencias sino que desarrolle capacidades de comprender y asimilar los rápidos y complejos cambios del entorno, y de promover procesos de transformación social y cultural que convoque la cooperación y no la confrontación. El debate razonado y aterrizado permite distinguir el camino compartido hacia una visión común de desarrollo en el largo plazo, lo suficientemente amplia para dar cabida a la multiplicidad de intereses en el largo plazo.

***Plan de inversión estratégica (pública y privada) para la competitividad:*** No hay que indagar mucho para darse cuenta del excesivo costo operacional que le resta eficiencia al gasto público. Especialmente en los municipios que menor capacidad de generación de sus propios recursos y mayor dependencia de los recursos de la nación, que por virtud de los proyectos de descentralización contemplados en la Constitución Nacional, tienden a disminuir.

El problema de la eficiencia en el gasto público debe ser revisado en detalle, a fin de



mejorar la distribución del mismo a favor de la inversión social. Es necesario un plan de inversiones que diseñe y renueve la infraestructura para la producción y para el desarrollo de la comunidad, el mejoramiento de la conectividad y la movilidad al interior de la ciudad, la cobertura y calidad de los servicios públicos y, por supuesto, la atención urgente que se requiere en los temas de educación y salud.

Acciones estratégicas orientadas por un Plan Maestro de Inversiones para el mejoramiento de la plataforma competitiva de la ciudad en infraestructura para el transporte, las telecomunicaciones y los servicios públicos, la constitución de un fondo mixto (público y privado) para la infraestructura, con el fin de crear un banco de proyectos y definir estrategias de cooperación para el financiamiento de los mismos, sobre la base de los beneficios derivados de dichos proyectos, tanto para la calidad de vida de la comunidad, la competitividad empresarial y el empleo y el diseño de estrategias políticas que integren el esfuerzo público y privado para la atracción de inversiones nacionales y extranjeras a través de la promoción de las actividades productivas actuales y potenciales, así como las ventajas que ofrece la región para la competitividad empresarial, constituyen un buen referente para apoyar este propósito.

**Estrategias y mecanismos de integración de actores públicos y privados:** Está establecido el carácter predatorio que ha adquirido el ambiente político del Valle del Cauca. Es indispensable y perentorio que en nombre del liderazgo perdido pero reclamado por el país, de una región que ha sido tradicionalmente líder en lo productivo, genere sinergias valiosas para la integración y la generación de oportunidades de desarrollo. La convocatoria al pacto colectivo para la competitividad que ha tenido como iniciativa la Comisión Regional de Competitividad con el establecimiento de la Narrativa de sus antecedentes puede ser la base de la generación de la línea estratégica para la cooperación y el establecimiento de instrumentos estratégicos de política pública para la genera-

ción de atributos competitivos para la región en el largo plazo.

**Programas específicos para el posconflicto:**

El conflicto armado que tiene una connotación histórica en todo el país y la situación de violencia e inseguridad que viven las ciudades por cuenta de los problemas de marginalidad y exclusión social que generan la delincuencia común, tienen hoy día elementos complejos que han borrado las fronteras distintivas de estos dos vertientes del problema. A esto se agrega el avance que ha tenido la agenda de diálogos para un acuerdo de Paz con las FARC, que se espera pueda generar un antecedente y referente importante para resolver de una vez los conflictos con otros grupos al margen de la ley. La agenda del posconflicto nos dará la oportunidad de despejar el horizonte de una niebla estructural que dejará al desnudo problemáticas de delincuencia común que deberán ser atendidas con instrumentos adecuados y que pueden constituir oportunidad para fortalecer la fuerza pública generando oportunidades de trabajo para la población marginada.

Todos los estamentos deben ser convocados para participar de los programas de sensibilización que conduzcan a la generación de oportunidades de empleo en un contexto de tolerancia y conciencia cívica. Lo que se ha dicho en materia de la educación es clave para que la visión de desarrollo que compartimos se convierta, en este contexto, en la creación de la identidad vallecaucana que se busca en el largo plazo. Este ejercicio debe extenderse pensando en el largo plazo en la creación de capacidades para reducir las vulnerabilidades, superar las crisis y generar mecanismos que permitan aprovechar oportunidades que generen inclusión y reduzcan las diferencias y la pobreza (PNUD, 2014).

**Plan de desarrollo de sectores agropecuarios asociados a la seguridad alimentaria:** Es claro que el Desarrollo regional tiene una enorme deuda de gratitud con el sector agroindustrial del azúcar. El perfil económico y social del municipio gira en torno a este sector y las

mayores contribuciones fiscales provienen de él. Sin dejar de lado los líderes que han surgido de estas actividades y que no solo han impactado positivamente el desarrollo empresarial, sino que han sido determinantes en las apuestas que han enmarcado el desarrollo municipal y regional en el suroccidente colombiano.

Sin embargo, el aseguramiento alimentario y las mencionadas necesidades de diversificación de la plataforma productiva regional, hacen necesario explorar las necesidades de garantizar la supervivencia y el desarrollo de sectores que han sido relegados o han surgido en términos marginales. La excelente calidad del suelo y la curva de experiencia agropecuaria de la región obliga a pensar en ellos para el favorecimiento de su desarrollo como opciones inmediatas para la generación de empleo con los recursos más disponibles en el plazo inmediato: suelos productivos y recurso humano no calificado.

No obstante, el primero de esos recursos presenta concentración en su propiedad y un manejo económico con privilegio de la rentabilidad. En el pacto colectivo, al que se ha venido aludiendo, será necesario incluir la sensibilización de los propietarios de diferentes niveles para una participación activa en la generación de oportunidades referidas a estos renglones del sector primario de la región. Así mismo, el gobierno debe comprometerse en la dotación de infraestructura mínima para que estos proyectos sean posibles.

No debe perderse de vista que la propiedad de la tierra implica poder político, que la política es la búsqueda permanente del bienestar colectivo y que la propiedad tiene una función social favorecida constitucionalmente. Por lo tanto, es un deber político de las fuerzas vivas participar activamente del aseguramiento de estas fuentes de empleo y de alimento para la supervivencia de la comunidad.

**Programa de protección Ambiental de Cuencas Hidrológicas:** El aseguramiento de las fuentes hídricas y de la calidad de este recurso tiene el mismo grado de importancia para la supervivencia de la región. Todos

los aspectos cotidianos y estratégicos dependen de una provisión de agua suficiente y con calidad, especialmente cuando fenómenos climáticos ampliamente conocidos ponen en riesgo este aseguramiento.

Las reformas estructurales a los Planes de Ordenamiento Territorial deben incluir los principios rectores de conservación y aseguramiento de fuentes hídricas, al tiempo que el proceso sistemático de tratamiento de aguas residuales con las debidas especificaciones tanto para los procesos productivos como para las actividades urbanas.

Acciones específicas como la actualización de la Agenda Ambiental Departamental, en lo concerniente a la caracterización de los recursos naturales como la tierra, zonas forestales, calidad del aire, atmosfera, y la biota; así como el impacto de los asentamientos urbanos, el transporte, el manejo de residuos sólidos y reciclaje, el consumo de sustancias agotadoras de la capa de ozono (SAO), la emisión de gases con efecto invernadero (GEI), la concentración de partículas de gases, la producción y consumo de energía y los tipos de energéticos, y la gestión del riesgo de desastres naturales. Esto con el fin de determinar unos criterios estratégicos para la gestión del medio ambiente de la región.

Complementa lo anterior el fortalecimiento de la cooperación interinstitucional para la Gestión Ambiental Departamental. A fin de lograr mayor compromiso de los sectores productivos, instituciones de investigación, Academia y Gobierno para garantizar el aseguramiento de las fuentes hídricas y el desarrollo sostenible de la región.

### **Condiciones institucionales de base para la generación de sinergias competitivas**

Las políticas públicas constituyen herramientas fundamentales que garantizan la legitimidad y operatividad a los propósitos de largo plazo involucrados con la competitividad. Contienen instrumentos concretos para la articulación de los actores y el diseño de caminos específicos

para el cumplimiento de los lineamientos estratégicos que determinan el camino de la transformación productiva y el mejoramiento de las condiciones competitivas de la región.

Los cambios en la estructura de las instituciones de gobierno que se han gestado en las últimas décadas hacen posible la adaptación de las mismas a las necesidades particulares de cada región para delinear su propia ruta de desarrollo endógeno. Para garantizar la materialización de los lineamientos de una propuesta estratégica para favorecer la competitividad regional se proponen modificaciones que acondicionan estas políticas en lo estratégico, en lo estructural y en lo programático.

**Política local para la competitividad:** Los lineamientos estratégicos contenidos en esta propuesta deben ser analizados en profundidad a fin de definir su carácter normativo y operativo de manera específica. La definición de políticas genéricas que sean comunes al desarrollo socioeconómico y que representen el componente instrumental transversal a las estrategias aquí dispuestas, debe posteriormente complementarse con el diseño de políticas específicas que se definen más adelante.

En este sentido, los aspectos prioritarios planteados, así como sus programas y proyectos deben constituirse en una política pública del Departamento, de manera que se le otorgue a esta un carácter político de largo aliento. Igualmente, a través de este andamiaje político, deben quedar definidas las responsabilidades y mecanismos endógenos para la retroalimentación de los procesos de desarrollo vinculados a las agendas de competitividad específicas (sectoriales y municipales), así como el compromiso político de las administraciones venideras para garantizar la continuidad, la vigencia y la actualización de la misma.

**Estructura organizativa para la competitividad:** La existencia del Consejo Regional de Competitividad es garante de la gestión de una apuesta estratégica de este nivel. Igualmente, se señala como importante que en esta instancia existan responsabilidades compartidas entre el

sector público y privado, por lo que se sugiere incorporar en la estructura de cooperación interinstitucional lo siguiente:

Fortalecimiento de las funciones de promoción de la Competitividad, la Inversión y el Empleo en materia de estructura, personal y financiera. Su participación fundamental como interlocutor entre la empresa privada y el sector público en los diferentes escenarios municipales y departamentales deben garantizarle soporte estratégico y operativo dada la alta relación entre la Agenda de Competitividad Departamental.

En segundo lugar, se propone la institucionalización de las Mesas de Concertación Permanentes para la Competitividad que, con la coordinación de la CRC, se convoquen para garantizar el seguimiento y retroalimentación del proceso en los temas específicos relacionados con la Agenda de Competitividad Regional. Estas mesas de concertación se corresponderán con las mesas temáticas que permitieron el desarrollo de la Agenda que aquí se presenta y cuya dinámica de constitución y trabajo se ha mencionado en capítulos anteriores.

Programas estratégicos específicos para la Competitividad: Con base en lo que se ha mencionado anteriormente, Se considera importante impulsar programas específicos en las líneas estratégicas expuestas en el acápite anterior, especialmente en lo relacionado con la prospectiva territorial, la planificación del desarrollo urbano, la viabilidad de los estímulos tributarios para el desarrollo de la actividad empresarial y la creación de empleo, la viabilidad de los esquemas de integración empresarial actuales y potenciales, la administración de fondos de inversión para la competitividad, el plan educativo integral para el mejoramiento del capital humano regional, y el plan maestro de conectividad.

## Conclusiones

La generación de cultura de la competitividad es la confluencia del reconocimiento o apropiación intelectual y práctica de un hábitat, la articulación institucional para favorecer la sostenibilidad y evolución favorable del

mismo y la construcción de marcos ideológicos predominantes para la evolución sociocultural.

El Valle del Cauca, como tercera economía del país, tiene la obligación sociopolítica de convertirse en referente para el impulso de la creación de ventajas competitivas para la nación y, específicamente para su zona de influencia. La competitividad regional, entendida desde perspectivas holísticas constituye un esquema conceptual válido para concebir este papel protagónico también de su ciudad capital que puede comprenderse en términos macro como ciudad-región con suficientes elementos para la sostenibilidad de sus dinámicas tanto sociales como económicas.

La experiencia en la construcción de espacios institucionales favorables para la discusión y configuración de iniciativas competitivas desde el liderazgo territorial, han sido el resultado de un proceso arduo de construcción de bases institucionales que debe tener continuidad y al que se debe incorporar valores legales de peso para garantizar su efectividad en el impulso de dichos atributos. Tras casi tres décadas de exploración de los atributos competitivos del territorio, el ejercicio consignado en la Narrativa de la Competitividad para el Valle del Cauca (CRC, 2015) constituye un avance importante para la concreción de la visión consensuada de desarrollo y el impulso básico para la ejecución de los programas que se asocian a este propósito. En la experiencia desarrollada por el Grupo de Investigación en Negocios Internacionales y Comercio Exterior y el Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento, se ha logrado establecer un mapa concreto de ventajas y desventajas que se pueden agrupar en cuatro categorías análogas a los vectores propuestos por los enfoques tradicionales de la competitividad regional: características relacionadas con los factores de producción, características relacionadas con el mercado, características relacionadas con la dinámica empresarial y características relacionadas con los sectores conexos e instituciones de apoyo.

Desde el punto de vista de las características relacionadas con los factores de producción se pueden relacionar como ventajas las condiciones geográficas y de clima favorables, amplias posibilidades de aprovechamiento territorial, condiciones favorables para la inversión foránea, excelente infraestructura vial y favorabilidad para la articulación productiva y comercial con proyección internacional; por otro lado, se pueden relacionar como desventajas el recurso humano poco calificado, escasa capacidad de ahorro dados los bajos ingresos e inversión interna, concentración del capital en pocas actividades productivas, concentración de la propiedad de la tierra y difícil acceso a la misma, ordenamiento territorial sin perspectiva estratégica y débil infraestructura vial al interior de los municipios.

En las características relacionadas con el mercado se destacan como ventajas el constituir un epicentro de mercados con buen poder adquisitivo, ser epicentro de conformación de un mercado potencial junto con su área de influencia, posibilidades de conexión con el mercado interno del país, comodidad y costo de vida; como desventajas se pueden considerar la disminución del crecimiento de la población y la concentración de la misma y el riesgo de bajo poder adquisitivo derivado del deterioro en las condiciones laborales. Desde el punto de vista de la dinámica empresarial, las ventajas son que existen empresas en todos los sectores productivos, se ha forjado una tradición empresarial que representa al Departamento, se han radicado grandes empresas rentables y en expansión, se ha consolidado un liderazgo empresarial representado por estas grandes empresas y existe un tejido de empresas e instituciones generadoras de desarrollo empresarial; como desventajas se pueden relacionar la concentración de la actividad empresarial en pocos sectores, predominio de pequeños negocios en el inventario empresarial y de estilos gerenciales contingenciales.

En lo que se refiere a los sectores conexos e instituciones de apoyo, las ventajas son cobertura en educación básica y media, buen in-



ventario de instituciones de educación superior, existencia de instituciones que promueven desarrollo científico y tecnológico, así como de instancias que posibilitan la integración gremial; por otro lado, se configuran como desventajas la baja calidad en la educación básica y secundaria, deficiencias en la calidad de la educación superior, baja integración en el sector productivo, baja integración interinstitucional y débil infraestructura para la calidad de vida en las ciudades de la periferia. Derivado de esta experiencia diagnóstica, se han logrado contrastar en grupos focales y consultas a especialistas iniciativas claves que pueden potencializar la competitividad regional, logrando sintetizar un acervo de propuestas estratégicas que tienen como condición articulante tres ejes transversales.

Encabezan la lista de propuestas la gestión del desarrollo territorial con visión prospectiva, proyecto clave para proyectar de manera racional y consensuada la región, articulando correctamente los ejes ecológico, institucional e ideológico. Siguen en su orden el impulso de alternativas de integración empresarial para la innovación, la planificación estratégica del desarrollo sectorial, la planificación de la infraestructura urbana de las ciudades, el diseño de un plan estratégico de conectividad regional, un plan estratégico para mejorar la cualificación del recurso humano, un plan de inversión estratégica (pública y privada) para la competitividad, el diseño de estrategias y mecanismos de integración de actores públicos y privados, diseño de programas específicos para el posconflicto, la elaboración de un plan de desarrollo integral de sectores agropecuarios asociados a la seguridad alimentaria, así como un programa de protección ambiental de cuencas hidrológicas. El desarrollo de estas iniciativas deberá garantizarse con tres elementos claves que garantizarán el engranaje institucional: una política concreta para la competitividad a nivel local, una estructura organizativa específica y sistémica (interinstitucional) para la competitividad y la definición (formulación, implementación y control) de programas específicos para

la competitividad, para sectores productivos, comunidades, grupos étnicos, etc.

En todos los casos, la Comisión Regional de Competitividad deberá fortalecerse como agente y espacio natural para la gestación, implementación y seguimiento de las iniciativas que se concreten, dada su naturaleza vinculante, de consenso y deliberación. La Academia deberá jugar un papel fundamental como actor imparcial y objetivo frente a la formulación, discusión y acompañamiento conceptual y técnico de las propuestas, y garante de una convocatoria masiva y de la legitimidad en el diseño del camino hacia la competitividad. Se trata pues de un punto importante, aspectos que trascienden la esfera económica, con la convicción que la maduración de los atributos que impactan la competitividad solo son posibles si se adquieren valores culturales que la favorezcan. Esto significa adquirir conciencia de una región rica en recursos naturales, de una sociedad que debe articularse para garantizar su mejor provecho y de una organización institucional que garantice el desarrollo regional, con el principio rector de la sostenibilidad.

## Referencias

- Hanafi, M., Wibisono, D., Mangkusubroto, K., Siallagan, M., & Badriyah, M. J. K. (2017). Modelling competitive advantage of nation: A literature review. *Competitiveness Review*, 27(4), 335-365. doi:10.1108/CR-06-2016-0031
- Dunning, J. (1993). Trade, Location of Economic Activity and the Multinational Enterprise: a Search for an Eclectic Approach. in E. Dunning (Ed.), *The Theory of Transnational Corporations, United Nations Library on Transnational Corporations* (Vol. 1, pp. 83-218). London, UK: Routledge.
- Rugman, A. M., & Verbeke, A. (2004). A perspective on regional and global strategies of multinational enterprises. *Journal of International Business Studies*, 35(1), 3-18.
- Porter, M. E. (1990). *The competitive advantage of nation*. New York, USA: Free Press.
- Gawad, G. M. M. A., Alkhteeb, T. T., & Intezar, M. T. (2014). Determinants of competitive advantages of dates exporting: An applied study on saudiarabia. *International Journal of Economics and Finance*, 6 (4), 79-87.
- vanWyk, J. (2010). Double diamonds, real diamonds: botswana's national competitiveness. *Academy of Marketing Studies Journal*, 14(2), 55-76.
- Yoyo, T., Daryanto, A., Gumbira-Sa'id, E., & Hasan, M. F. (2014). Competitiveness model and gap analysis of indonesian palm oil-based fatty acid and fatty alcohol industry. *International Journal of Economics and Finance*, 6(2).



- Bridwell, L., & Chun-JuiKuo. (2005). An analysis of the computer industry in china and taiwan using michael Porter's determinants of national competitive advantage. *Competitiveness Review*, 15(2), 116-120.
- Sardy, M., & Fetscherin, M. (2009). A double diamond comparison of the automotive industry of china, india, and south korea. *Competition Forum*, 7(1), 6-16.
- Rugman, A. M., & Oh, C. H. (2008). The international competitiveness of asian firms. *Journal of Strategy and Management*, 1(1), 57-71
- Hemphill, T. A. (2009). National standards strategy: Public/private cooperation for global competitiveness. *Competitiveness Review*, 19(4), 290-303.
- Rugman, A. M., & D Cruz, J.,R. (1993). The "double diamond" model of international competitiveness: The canadian experience. *Management International Review*, Vol.33(2), 17.
- Chikán, A. (2008). National and firm competitiveness: A general research model. *Competitiveness Review*, Vol.18(1), 20-28.
- Sigalas, C., Economou, V. P., & Georgopoulos, N. B. (2013). Developing a measure of competitive advantage. *Journal of Strategy and Management*, 6(4), 320-34.
- Lombana, J. (2011). Looking for a distinctive model with which to analyze competitiveness. *Advances in Competitiveness Research*, 19(3), 32-44.
- Ketels, C. H. M. (2006). Michael Porter's competitiveness framework--recent learnings and new research priorities. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 6(2), 115-136.
- Carayannis, E. G., Wang, V. W., & Liu. (2012). Competitiveness model--A double diamond. *Journal of the Knowledge Economy*, 3(3), 280-293.
- Setyawan, A. A. (2011). Global crisis and country's competitiveness: Lessons from indonesia and malaysia. *European Research Studies*, 14(3), 103-118.
- Patichol, P., Wongsurawat, W., & Johri, L. M. (2014). Upgrade strategies in the thai silk industry: Balancing value promotion and cultural heritage. *Journal of Fashion Marketing and Management*, 18(1), 20-35.



## El análisis de política pública a partir del enfoque de redes de política pública\*

### The Public Policy Analysis through the Public Policy Network Approach

RAÚL ANDRÉS TABARQUINO MUÑOZ\*\*

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Revisión de Tema

Recibido: 25/04/2017

Revisado: 26/05/2017

Aceptado: 1/11/2017

#### Resumen

El presente artículo aporta un método para el análisis de las políticas públicas a partir del enfoque de redes, lo cual es base para generar modelos de gestión pública relacional y coordinación interinstitucional para la generación de valor público; se realiza la sistematización de seis estudios sobre redes de políticas públicas para generar la propuesta de diseño metodológico, en donde el criterio central es la operativización de la herramienta metodológica del análisis de redes (ANR); la principal conclusión es que el análisis de redes de política pública tiene una tendencia cualitativa muy fuerte, la cual debe ser complementada con la herramienta teórica-metodológica del análisis de redes sociales permitiendo así la potencialización de estudios de casos, avances en aportes metodológicos y teóricos en el análisis de política pública.

**Palabras clave:** Redes de Política Pública, Análisis de redes, Actores, Red.

#### Abstract

This article provides a method for the analysis of public policies based on the network approach, which is the basis for generating relational public management models and inter-institutional coordination for the generation of public value; the systematization of six studies on public policy networks is carried out to generate the methodological design proposal, where the central criterion is the operationalization of the methodological tool of network analysis (NRA); the main conclusion is that the analysis of public policy networks has a very strong qualitative tendency, which must be complemented with the theoretical-methodological tool of the analysis of social networks thus allowing the potentialization of case studies, advances in methodological and theoretical contributions in the analysis of public policy.

**Keywords:** Policy networks, Network analysis, Actors, Network.

\* Este artículo de investigación es producto de la estancia doctoral desarrollada en Instituto de Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI) y el Centro de Estudios Sociológicos sobre la vida cotidiana y el Trabajo (QUIT); y del proyecto de investigación adelantado por el autor para optar al título de Doctor en Administración de la Universidad del Valle, denominado "La Red de Política Pública de Regulación del Servicio Público de Las Tecnologías de La Información y las Comunicaciones (Tic) en Colombia 2009-2016: El Acceso (Universalidad) y La Equidad Como Principios Rectores".

\*\* Docente Tiempo Completo, Universidad del Valle, Cali, Colombia. Candidato a PhD en Administración, Magíster en Políticas Públicas y Economista, Universidad del Valle. Director e Investigador del Grupo "Gestión y Políticas Públicas", Categoría B de Colciencias, Universidad del Valle. e-mail: raul.tabarquino@correounivalle.edu.co

Como citar: Tabarquino Muñoz, R. A. (2017). El análisis de política pública a partir del enfoque de redes de política pública. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 1(1), 62-76.

## Introducción

La principal contribución del enfoque de redes de políticas públicas, es la elaboración de una concepción que trascienda la distinción tradicional entre agente y estructura, es decir, que ha desarrollado una concepción que trasciende las visiones sociocéntricas y Estado-céntricas<sup>1</sup>.

Como los sistemas no son observables directamente, entonces su estudio se hace por medio del examen y la observación de sus procesos internos, por lo cual, el análisis desde las redes de políticas públicas ofrece un medio para establecer un lazo entre las explicaciones de nivel micro y de nivel macro.

Aunque el objetivo final no es sólo la explicación del comportamiento individual, esta aproximación considera que explicarlo o comprenderlo de manera suficiente es un paso intermedio y necesario para la explicación del funcionamiento del sistema político, ya que se considera que el comportamiento del sistema es la resultante de las acciones de sus partes componentes (Zurbriggen, 2011, p. 203).

Por lo anterior, para enriquecer el análisis es adecuado utilizar la herramienta de las redes de política pública (Emerson, 1962; Scharpf, 1978; Crozier y Friedberg, 1980; Rhodes, 1981; Gage y Mandell, 1990; Marsh y Rhodes, 1992; Jordana, 1995; Börzel 1997; Klijn, 1998; Porras, 2001; Evans, 2001; Petrizzo, 2004; Musso, 2004; Zornoza, 2010; Zurbriggen, 2011; Subirats *et al.* 2010; Subirats 2012, 2012b, 2011), que, permite denotar, describir e inferir cuales son los tejidos que se forman y se estructuran en una política pública, sustentado en un juego dinámico donde existen preferencias de diferentes actores que reflejar en interdependencia o independencia si la categoría es el bien común; el objetivo del actor que era el principal (el Estado) es la inclusión social de la ciudadanía de un país, pero para los actores que antes eran de carácter irrelevante (operadores y proveedores) su finalidad es la consecución de la eficacia y eficiencia producti-

va de carácter de mejoramiento continuo en las aplicaciones de su valor de uso.

Estos virajes conceptuales permiten indagar y profundizar en un enfoque reconozca la participación colectiva, la provisión y la heterogeneidad de los actores que es más que simple pluralidad o social democracia, es el reconocimiento de la exploración de los espacios de complicidad entre Estado y mercado (redes de política pública) (Tabarquino 2008, 2010, 2011, 2012; Varela 2009, 2011, 2014).

Se trata de indagar ¿Cuál es el método para el análisis de las políticas públicas a partir del enfoque de redes?

## Fundamento teórico – enfoque de redes de política pública

### *Las redes de política pública como enfoque teórico*

El enfoque de redes sociales en el ámbito de las políticas públicas, se cimiento en los años 80, debido a la nueva lógica organizativa estructurada en las décadas de 1960 y 1970, en cuanto a las transformaciones tecnológicas, la globalización, el agotamiento del modelo Fordista, la flexibilización del trabajo, la reinención del gobierno – complejización y diversificación de la agenda pública-, la creciente movilización e influencia de los intereses privados y la fragmentación del Estado a raíz de la transferencia de competencias y recursos hacia nuevas entidades políticas (Porras, 2001, p. 721).

Para definir de manera clara el concepto de redes de política pública o *policy networks*, es necesario indagar en cuanto a las raíces teóricas de dicho referente; el profesor Erik-Hans Klijn (1998), expone que las raíces teóricas de las redes de política pública, se encuentran en la ciencia política, la ciencia organizacional y las ciencias de Políticas; la primera, parte que la hechura de políticas, tiene lugar en comunidades relativamente cerradas; la segunda, el punto de

<sup>1</sup> “Un concepto descentralizado de organización social y de gobernabilidad: La sociedad ya no está controlada por una inteligencia central (el Estado); más bien los mecanismos de control están dispersos y la inteligencia se distribuye entre una multiplicidad de actores (o unidades de procesamiento)” (Kenis y Schneider, 1991p: 26, citado por Jordana, 1995, p. 83).

partida es el enfoque de dependencia de recursos y la idea central es que las redes organizacionales pueden analizarse en términos de problemas organizacionales o recursos; y en la tercera, el núcleo de discusión es que los procesos políticos son interacciones complejas que envuelven muchos actores.

Explicado el panorama de las raíces de las redes de política pública, es ineludible definir el concepto de red como:

- “El conjunto de vínculos directos e indirectos definidos por relaciones mutuas de dependencia” (Scharpf, 1978, p. 362).
- “Totalidad de todas las unidades que están conectadas por un cierto tipo de relación”. (Klijn, 1998, p. 33)
- “Una estructura de interconexión inestable, compuesta por elementos de interacción, y cuya variabilidad obedece a alguna regla de funcionamiento” (Musso, 2004, p. 31).
- “Las redes están formadas por entidades y por relaciones entre esas entidades; una relación es un conjunto de lazos de relacionamiento entre entidades, y las entidades que poseen un número de lazos de relacionamiento mayor a 1 son llamadas nodos. Las entidades y las relaciones apenas forman redes cuando posibilitan la existencia o son demandadas por el otro; o sea, un elemento no puede ser considerado un nodo a no ser que haya articulaciones con otros nodos; y él deja de serlo cuando esas articulaciones se acaban” (Kauchakje *et al*, 2006, p. 2).
- “...., se entiende como un grupo de individuos que, en forma agrupada o individual, se relacionan con otros con un fin específico..... las redes pueden tener muchos o pocos actores y una o más clases de relaciones entre pares de actores” (Velázquez y Aguilar, 2005, p. 3).

Por lo cual, las redes cumplen las siguientes características (Klijn, 1998; Porras 2001; Velázquez

y Aguilar, 2005):

- Las redes existen debido a las interdependencias entre los actores
- Las redes constan de una diversidad de actores, en donde cada uno de los cuales tiene sus propias metas
- Las redes son relaciones de naturaleza más o menos duradera entre actores
- Las relaciones en la red entre los actores se caracterizan por la existencia de flujos de información.
- La red se compone de tres elementos básicos: nodos o actores, vínculos o relaciones y flujos<sup>2</sup>.

A continuación, se esbozan definiciones de policy networks, en orden cronológico:

- “La noción de redes de políticas públicas se propone para afrontar las dificultades que experimentan los análisis tradicionales basados en la acción primordial de la burocracia, para explicar las políticas desde distintos ámbitos sectoriales, es decir, que el análisis de esta es relevante o no relevante cuando se introduce el Estado como una categoría teórica; en el análisis de políticas públicas, la incorporación del concepto de policy networks es una manera de visualizar que las políticas públicas emergen también a partir de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que en el esquema de análisis la administración ya no es un actor jerárquico y dominante en la elaboración e implementación de políticas públicas, a pesar de que sea un punto de referencia en el juego de actores y ejecución de roles” (Jordana, 1995, p. 77).
- “Las redes de políticas públicas como el conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e interdependiente que vinculan a una variedad de organizaciones públicas, privadas y sociales que comparten intereses comunes en referencia a una política, y que intercam-

<sup>2</sup> Nodos o Actores: Personas o grupos de personas que se encuentran en relación a un objetivo común; Vínculo o relaciones: Lazos que existen entre dos o más nodos; Flujo: Dirección del Vínculo.



bien recursos para perseguir esos intereses compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes” (Börzel, 1997, p. 2).

- Las redes de políticas públicas son como un “complejo de organizaciones conectadas a las demás a través de dependencias de recursos y distinguidas de las otras por rupturas en las estructuras de dependencia de recursos” (Benson, 1982, p. 148, citado por Klijn, 1998, p. 33).
- “Las redes de políticas públicas son patrones regularmente estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y/o de los programas de políticas.....(). Representan un intento dentro de la ciencia política para analizar la relación entre el contexto y el proceso en la hechura de políticas”. (Klijn, 1998, p. 5).
- “El enfoque de red de políticas públicas comienza donde acaba el enfoque de proceso, es decir, que no sólo la hechura de políticas tiene lugar en escenarios en los que hay muchos actores y ambigüedad en cuanto a las preferencias, información y estrategias tomadas, por lo cual, los problemas, los actores y las percepciones no son elementos fortuitos en el proceso de políticas, sino que están conectados con la red inter organizacional en la que esos procesos ocurren” (Klijn, 1998, p. 9).
- “La red de políticas públicas es una estructura configurada por los vínculos, más o menos estables, que mantienen un determinado número de actores, públicos y privados, que intercambian recursos, materiales e inmateriales, en razón de su mutua dependencia en el proceso de formulación, decisión y ejecución de las políticas públicas dentro de un determinado ámbito sectorial o subsectorial”. (Porrás, 2001, p. 5).
- “La interdependencia es el concepto básico con el que se expresa la necesidad de mantener relaciones estables entre actores

diversos con el fin de conseguir objetivos políticos. La comunidad de actores se convierte en un foro especializado donde se intercambian recursos e información, se elaboran y discuten propuestas, se negocian transacciones y se acaban perfilando las políticas” (Chaqués, 2004, p. 36).

- “El triunfo de las redes de políticas públicas está limitado por el grado en que los recursos necesarios y los actores que los poseen están envueltos en los procesos de negociación y toma de decisiones. No existe ningún actor que tenga capacidad total para llevar a cabo por sí solo sus acciones estratégicas obviando la existencia, objetivos y estrategias del resto de actores. Para conocer mejor las relaciones de poder en una red de políticas es interesante examinar los recursos de los actores (información, conocimiento, legitimidad, reputación, dinero, etc.) en los procesos de negociación. Y generalmente en políticas multisectoriales, la variedad de actores en juego, la pluralidad de intereses y objetivos será más amplia que en políticas sectoriales” (Ramilo, 2010, p. 24).
- “El análisis de las redes de políticas articula la teoría de la elección racional y neoinstitucionalismo, las cuales, apuestan que cada sector de actividad pública está conformado por una red de actores públicos y privados, cuyas relaciones se dan en un marco institucional e influyen tanto en el comportamiento de los actores como en los resultados de políticas. Los actores públicos y privados no son libres, pues enfrentan una serie de posibilidades y restricciones provenientes del marco político-institucional más o menos permanente en el espacio y el tiempo. Pero se parte de que la creación institucional es un proceso continuo, sustentado sobre la base de reglas construidas socialmente en determinados contextos históricos y políticos, pero a pesar de esto, por muy sólida y permanente que aparezca una institu-

**Tabla 1.** Conceptos de *Policy Networks*

	Concepto Cuantitativo de las Redes Escuela de Intermediación de Intereses	Concepto Cualitativo de las Redes Escuela de Gobernación
Policy networks como herramienta analítica.	Policy networks como una tipología de relaciones Estado/sociedad.	Policy networks como modelo para analizar formas no jerárquicas de interacción entre actores públicos y privados en la hechura de políticas públicas.
Policy networks como enfoque teórico.	La estructura de los policy networks como determinante del proceso y resultado políticos.	Policy networks como una forma específica de gobernación.

Fuente: Borzel, 1997

ción, los agentes pueden elegir determinadas opciones y romper determinadas reglas. Éstas, entonces, no son permanentes y pueden cambiar, en parte, en función de las decisiones estratégicas de los agentes dentro de la estructura, y estas decisiones estratégicas representan respuestas tanto a factores endógenos como exógenos". (Zurbriggen, 2011, p. 19).

Más allá de estas definiciones o adecuaciones conceptuales, existen dos dimensiones, el análisis cuantitativo de redes -policy networks como una tipología de intermediación de intereses- y el análisis cualitativo de redes -policy networks como una forma específica de gobernación-; ambas dimensiones utilizan las redes como una herramienta analítica (Börzel 1997; Porras 2001; Petrizzo 2004; Ramilo 2010); la primera considera el análisis de redes como un método del análisis de estructuras sociales; las relaciones entre los actores se estudian en términos de su cohesión, equivalencia estructural y representación espacial, utilizando métodos cuantitativos tales como clasificación jerárquica ascendente, tablas de densidad, block models; y la segunda, está más orientada hacia los procesos; se enfoca menos en la simple estructura de interacción entre actores y más en el contenido de esas interacciones utilizando métodos cualitativos tales como entrevistas en profundidad y análisis de discurso y contenido (Tabla 1).

Borzel (1997), esboza que las dos escuelas mencionadas anteriormente, tienen fuertes afinidades en cuanto a que ambas apuntan a:

¿Cómo y por qué las redes cambian?

¿Cuál es la importancia relativa de las relaciones interpersonales e inter-organizacionales?

¿Cómo las redes afectan a los resultados políticos?

¿Cuáles intereses dominan en un *policy network*?

El concepto de "*policy network*" es de meso-nivel, y ayuda a clasificar los patrones de relaciones entre los grupos de interés y los gobiernos.

## Metodología

La metodología empleada es mixta (Eisenhardt, 1989, p. 358) y se fundamenta en la utilización de análisis documental de seis estudios sobre redes de políticas públicas; la sistematización de ellos parte del análisis de redes sociales como herramienta teórica-metodológica evidenciando mapeo de actores, visualización y análisis de datos.

## Resultados y discusión

### *La metodología de investigación de las redes de política pública*

Jordana (1995, pp. 78 y 79), plantea ámbitos de referencia, principales dimensiones y variables de las redes de política pública, abriendo paso a la visualización y análisis de redes política pública (Tablas 2 y 3):

En las tablas anteriores se ratifica que el enfoque de redes de políticas públicas es conceptual y permitir acercarse a las múltiples y complejas formas por las cuáles en la actualidad se vincu-

**Tabla 2.** Ámbitos de Referencia de los *Policy Networks*

Denominación	Nivel de políticas pública	Ejemplos
Área de políticas	Grandes ámbitos sectoriales	Sanidad, trabajo e industria
Sector de políticas	Sectores delimitados	Salud, industria química y telecomunicaciones
Subsector de políticas	Subsectores específicos	Prevención, regulación laboral, industria farmacéutica
Temas de políticas.	Problemas concretos.	Prevención SIDA, flexibilización de contratos y precios farmacéuticos.

Fuente: Jordana (1995, p. 79)

**Tabla 3.** Redes de Política Pública

Principales dimensiones y variables de los policy networks
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de actores</li> <li>• Ámbito de actuación</li> <li>• Funciones básicas</li> <li>• Estructura de las relaciones entre actores</li> <li>• Estabilidad de las relaciones entre actores</li> <li>• Grado de Institucionalización de la red</li> <li>• Reglas de conducta</li> <li>• Distribución del poder</li> <li>• Estrategia de los actores</li> </ul>

Fuente: Jordana (1995), p. 78

lan los actores involucrados en la formulación, decisión y ejecución de las políticas públicas (Porras, 2001, p. 6). A continuación, se esbozaran diferentes estudios de redes de políticas públicas, evidenciando su metodología de investigación con el fin de establecer los pasos para la recolección de datos, sistematización y análisis de una red de política pública o programa en un sector (Anexo).

### **Diseño metodológico para el análisis de política pública a partir del enfoque de redes de política pública**

Las redes de política pública, permiten de-construir el supuesto en cuanto a la no existencia de actantes jerárquicos y beneficios alegóricos y filantrópicos en una política pública; se reconoce que existen fallas en la política pública no por su condición misma de política pública (las acciones), sino por ser el reflejo de la convergencia de actantes de diferente naturaleza con sistemas ya establecidos que se colocan a la orden de la interacción de una red.

La teoría del actor red (Bruno Latour, 1988, 1992, 2005; Michel Callon 1986, 2001 y John Law 1986, 2007), puede enriquecer la categoría de actor dentro del análisis de redes de política pública, porque, plantea que las redes son de corte socio-técnico “las redes socio-técnicas envuelven la constitución de una organización entre agentes sociales, estimuladas y mediadas por instrumentos tecnológicos y lenguaje codificado, para que los lazos de relacionamiento entre emisores y receptores (nodos) se hagan efectivos. No se trata de una red social que usa instrumentos tecnológicos tan sólo como soporte. Las redes socio-técnicas tienen como característica que la tecnología estimula, mantiene y amplía su establecimiento”. (Kauchakje *et al*, 2006, p. 3)

### **Fuentes de Datos**

De acuerdo con lo planteado con Patton (2002, p. 228) la selección de diferentes unidades de análisis obliga a diferentes tipos de recolección de datos, diferentes focos de análisis y niveles de hallazgos. En ese sentido, para realizar análisis de política pública a partir del enfoque de redes de política pública, se propone la utilización de diversas fuentes de evidencia, entre las que se encuentran:

- Análisis documental.
- Métodos de etnografía retrospectiva: reconstrucción de la evolución del proceso.
- Entrevistas semi-estructuradas con actores protagonistas durante el período de estudio.
- Análisis de Entrevistas ya realizadas a expertos del Periodo estudiado por entidades u organizaciones académicas, políticas y consultoras.

- Análisis de Video-conferencias a expertos y organizaciones del Periodo estudiado.

### ***El sistema categorial del enfoque de redes de política***

El eje de partida en el estudio de cualquier ejemplo de red de políticas públicas es la demarcación de sus actores y del tipo de relaciones que van a ser estimados en la investigación, los métodos más usuales para esto son el realista y el nominalista. En la primera, el investigador acoge la perspectiva de los propios actores de la red para definir sus fronteras, por lo cual, la red es tratada como un hecho social porque es percibida conscientemente como tal por los actores que la integran, es decir, que todas las entidades miembros son conscientes de quién pertenece y quién no; y en la segunda, el analista impone un marco conceptual construido para servir a los objetivos analíticos, por lo cual, las fronteras de la red dependen del marco teórico, por lo cual, el investigador puede imponer los límites de la estructura investigativa:

“La principal ventaja de la aproximación realista es que nos ofrece la posibilidad de llegar a obtener un mapa mucho más completo de la estructura relacional que en la nominalista. No obstante, en muchas ocasiones, esto desborda las pretensiones del estudio, así como la capacidad de recursos con que se cuenta para llevar adelante la investigación”. (Porrás, 2001).

#### ***La configuración de los actores que participan en la red de política pública***

Las políticas públicas regulatorias, parten de un marco legal (leyes y decretos) que se cristaliza en programas, proyectos y acuerdos, que a simple vista es necesario para la legitimar la praxis de la política pública –agenda (líneas estratégicas), plan de acción (objetivos, lineamientos y actividades, indicadores, metas y responsables) y presupuesto (actividades o líneas).

La categorización del marco legal (revisión detallada y exhaustiva de acuerdos gubernativos), completado con el análisis de entrevistas (exfuncionarios públicos, funcionarios activos,

investigadores y académicos), datos estadísticos del sector y revisión de proyectos cooperación, asesorías, consultorías, reportes técnicos, notas de prensa y páginas web.

El anterior ejercicio, permite de entrada y sin supuestos identificar de manera no subjetiva los actores formales en la realización, control e influencia en la toma de decisión de la política pública e instrumentalmente agrupar a los actores de una política pública regulatoria en dos categorías: regulados y no regulados; la primera se refiere al marco legal vigente que define las funciones y responsabilidades de los actantes en relación con los procesos de toma de decisiones y el segunda se refiere a los actores que no son reconocidos por el marco legal pero que ejercen influencia a través de procesos y actividades (rol dentro del sector) que están por fuera de las competencias que asigna dicho marco.

#### ***Construcción de la matriz de actores de la red de política pública***

Posterior se correlacionan los diferentes actores en forma matricial simétrica (los actores estarán situados en las columnas, como si fueran variables, y a su vez en las filas, como si fuesen casos); la existencia de vínculo o relación entre estos el valor será uno (1) y si no existe un vínculo o relación el valor será cero (0). De manera siguiente, se procede a introducir los datos en el programa de análisis de redes que elegía el investigador (se recomienda Ucinet 6.0), con el fin de visualizar y analizar la estructura de la red de política pública.

### ***Análisis de la Red de Política Pública***

#### ***Actores***

El investigador, que planteé el análisis de redes podrá describir el número de actores involucrados en la política pública, categorizando su naturaleza en si es regulado o no regulado y el peso que tiene en la red de política pública, partiendo del siguiente esquema que relaciona la naturaleza y porcentaje de su participación en la red.

Al profundizar el análisis, se encuentra que actores que representan y aplican el marco legal



Actores						
Naturaleza	Regulados	No regulados	Total	% de participación regulados	% de participación no regulados	Total % de participación
Gubernamentales						
Privados						
Público-Social						
Organismo						
Internacional						
Total						

Fuente: Elaboración propia

de la política pública (actantes regulados gubernamentales), que necesariamente son el foco de la evaluación del proceso de la política pública y el resto (actantes de corte privados, organismo internacional, publico-social y gubernamentales no regulados) que no son el foco, pero tienen la capacidad de generar influencia.

### ***Análisis estructural y posicional de la red<sup>3</sup>***

Se realiza el análisis a partir de los datos que arroje el programa de Ucinet en cuanto al contenido matricial, el análisis se concentra principalmente en:

- El total de las relaciones posibles de la red se calcula multiplicando el número total de nodos por el número total de nodos menos uno  $n \times (n - 1) = 600$ .
- La densidad de la Red (conectividad entre los actores de la red), se calcula dividiendo el número de relaciones existentes entre las posibles y multiplicado por 100.
- Se calcula el grado de entrada de la Red o grado nodal (*degree*), con el fin de identificar el actor o actores principales de la red de política pública.
- Se calculan y analizan los descriptivos -media, desviación estándar e índice de centralización, con el fin de identificar la tendencia de la red a una red estrella (un actor juega un papel central que controla a toda la red).
- Se calcula el grado de intermediación de la red (*betweenness*), con el fin de identificar el actor principal de la red o actor puente.

- Se calcula la cercanía (*closeness*), con el fin de identificar la cercanía de un nodo respecto al resto de la red, es decir, la representación de la capacidad que tiene un nodo de alcanzar a los demás.

## **Conclusiones**

- Las redes de política pública como enfoque teórico, tienen un gran desarrollo, pero como metodología se debe afinar en cuanto a la cristalización de datos reales o aproximados para la explicación o asertividad de hipótesis tomadas a partir de la teoría del análisis de redes sociales.
- El análisis de redes cualitativo aplicado a las políticas públicas, evidencia un alcance potente a la hora de cualificar los diferentes actores de la red de política pública, con sus respectivas relaciones.
- La identificación de los actores de la red de política pública, puede ser mejorada y afinada combinando métodos cualitativos y cuantitativos, que desarrollen variables de control a la hora de construir y analizar la red de política pública.
- Un desarrollo de frontera, puede ser la combinación del análisis de redes de política pública con la teoría de juegos, en cuanto a la capacidad de simular probabilidades y escenarios, con el fin de identificar la cercanía de un nodo respecto del resto de la red.

<sup>3</sup> Consultar los manuales de análisis de redes sociales de Wolfe, 1978; Molina, 2004; Molina y Ávila, 2009; Lozares 2005, 1996; Velázquez y Aguilar, 2005; Quiroga, 2003.

## Referencias

- Benson, J. K. (1982). A framework for policy analysis'. in D. L. Rogers y D. A. Whetten (Eds), *Interorganizational Coordination: Theory, Research and Implementation* (pp. 137-76). Ames, USA: Iowa State University Press.
- Benson, J. K. (1978). The Interorganizational Network as a Political Economy. In: L. Karpik, (Ed). *Organization and Environment: Theory, Issues and Reality* (pp.69-102). Beverly Hills, USA: Sage.
- Börzel, T. "Qué tienen de especial los policy networks?. Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea. Recuperado 4/04/2017 de [http://www.unap.cl/p4\\_unap/docs/curso\\_sociologia/policy\\_networks.pdf](http://www.unap.cl/p4_unap/docs/curso_sociologia/policy_networks.pdf).
- Callon, M., Law, J., & Rip, A. (Eds.): (1986). *Mapping the Dynamics of Science and Technology: Sociology of Science in the Real World*. Londres, UK: The Macmillan Press.
- Callon, M., Lascoumes, P., & Barthes, Y. (2001): *Agir dans un monde incertain: Essai sur la démocratie technique*, París, Francia: Le Seuil.
- Chaqués, L. (2004). *Redes de políticas públicas*. Madrid, España: CIS
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1980). *Actors in systems: The Politics of Collective Action*. Chicago, USA: University of Chicago Press.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, 14(4), 532-550
- Emerson, R. M. (1962). Power-dependence relations. *American Sociological Review*, 27, 31-40.
- Furlani, M. V. (2011). Espacios de participación deliberativa para la definición de políticas públicas de desarrollo del socio-espacio. Mendoza, Argentina: Universidad Nacional de Cuyo.
- Gage, R. W., & Mandell, M. P. (Eds). (1990). *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*. New York, USA: Praeger.
- Jordana, J. (1995). *El Análisis de los Policy Network ¿Una Nueva Perspectiva sobre la relación entre Políticas Públicas y Estado?* Barcelona, España: Universidad de Pompeu Fabra.
- Jordana J., & Sancho, D. (2003). *Policy Networks and The Opening up of the Market: The Case of Telecommunications Liberalisation in Spain*. Barcelona, España: Universitat Pompeu Fabra.
- Kauchakje, S, Penna, M., Frey, K., y Duarte, F. (2006). Redes socio-técnicas y participación ciudadana: Propuestas conceptuales y analíticas para el uso de las Tics. *Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 11(3).
- Klijn, E. H. (1998). *Redes de Políticas Públicas: Una Visión General*. M. Petrizzo (Trad.). SAGE Publications Ltd.
- Latour, B. (1987). *Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers through Society*. Cambridge: Harvard University Press.
- Latour, B. (1988): *The Pasteurization of France*, Cambridge (MA), Harvard University Press.
- Latour, B. (1992). *Ciencia en acción: cómo seguir a los científicos e ingenieros a través de la sociedad*. Barcelona, España: Labor.
- Latour, B. (2005). *Reassembling the Social: An introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Law, J. (2007). *Actor Network Theory and Material Semiotics*. London, UK: Centre for Science Studies, Lancaster University. <http://www.heterogeneities.net/publications/Law-ANTandMaterialSemiotics.pdf>
- Law, J. (Ed.). (1986). *Power, Action, and Belief: A New Sociology of Knowledge?* Londres, UK: Routledge.
- Lozares, C. (1996). *La Teoría de Redes Sociales*. Barcelona, España: Departamento de Sociología, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Lozares, C. (2005). Bases socio-metodológicas para el Análisis de Redes Sociales, Empiria. *Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 10, 9-35.
- Marsh, D., & Rhodes, R. A. W. (eds) (1992) *Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations*. Boulder, USA: Westview Press.

Molina, J. (2004). *La ciencia de las redes. Apuntes de Ciencia y Tecnología*, (11), (36-42).

Molina, J. L., y Ávila J. (2009). *Talleres de autoformación para programas informáticos de Análisis de redes sociales*.

Musso, P. (2004). A filosofia da rede. In: A. Parente (Org.), *Tramas da rede: novas dimensões filosóficas, estéticas e políticas da comunicação*. Porto Alegre, Brasil: Sulina.

Patton, M. Q. (2002). *Qualitative Research and Evaluation Methods*. Thousand Oaks, USA: Sage.

Petrizzo, M. (2004). *Redes e institucionalización: vinculando evidencias empíricas y redes políticas*. Madrid, España: Instituto Universitario Ortega y Gasset.

Porras Martínez, J. I. (2001). Policy Network o Redes de Política Pública: Una Introducción a su Metodología de Investigación. *Estudios Sociológicos XIX*.

Quiroga, Á. (2003). Introducción Al Análisis De Datos Reticulares Prácticas con UCINET6 y NetDraw1 Versión 1. Barcelona, España: Departamento de Ciencias Políticas, Universidad Pompeu Fabra.

Ramilo, M. (2010). *Políticas Públicas, Instituciones y Actores para la Promoción de la Sociedad de la Información y/o del Conocimiento: Un análisis Comparado de Catalunya y Euskadi*. (Tesis Doctoral). Universidad del País Vasco, Departamento de Ciencia Política y de la Administración: España.

Rhodes, R. A. W. (1981). *Control and power in central and local relations*. Gower, UK.

Rhodes, R. A. W. (1988) *Beyond Westminster and Whitehall: the Sub-central governments of Britain*. London, UK: Unwin Hyman.

Serna, L. (2012). *Análisis estructural de una red temática de política pública: el caso del Comité Técnico Interinstitucional de Investigación en Salud*. (Tesis de Maestría). El Colegio de San Luis: México.

Scharpf, F. W (1978). *Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives* in K. I. Hanf & F. W. Scharpf (Eds.), pp. 345-70  
Subirats, J., Grau, M., y Íñiguez-Rueda L.

(2010). *La Perspectiva Sociotécnica en el Análisis de Políticas Públicas*. Barcelona, España: Universidad Autónoma de Barcelona.

Subirats, J. (2011). ¿Qué Democracia Tenemos? ¿Qué Democracia Queremos? *Revista Historia Actual*.

Subirats, J. (2012a). Los Grandes Procesos de Cambio y Transformación social. Algunos elementos de Análisis. En *Cambio Social y Cooperación en el Siglo XXI*. Barcelona, España: Universidad de Barcelona.

Subirats, J. (2012b). Nuevos tiempos, ¿Nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (54).

Tabarquino, R. (2008). *La Política Pública de Regulación de Los Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia*. (Tesis de Grado Maestría). Universidad del Valle: Cali, Colombia.

Tabarquino, R. (2010). *El Modelo de Regulación del Servicio Público de Telecomunicaciones en Colombia*. Recuperado 10/05/2017 de: <http://www.eumed.net>.

Tabarquino, R. (2011). *Los Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia: Una mirada desde la Ciencia de la Política pública y la Regulación*. Recuperado 25/6/2017 de [www.eumed.net/libros/2011c/997/conclusiones.html](http://www.eumed.net/libros/2011c/997/conclusiones.html).

Tabarquino, R. (2012). *La Política Pública de Regulación y Competitividad de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en Colombia: Una mirada desde la Economía de las organizaciones*. Ponencia. II Congreso Internacional de Red Pilares. La transformación de las organizaciones en América Latina: Investigación y Praxis en Administración y Estudios Organizacionales.

Varela, E. (2012). *Notas de Clase. Curso de Políticas Públicas de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad del Valle. Sistematización del Grupo de Investigación en Políticas Públicas*. Cali, Colombia: Universidad del Valle.

Varela, E. (2011). *Políticas y estrategias en la gestión de EPM – Medellín*: Ediciones de la U – Universidad del Valle – Universidad Libre, Seccional Cali.

Varela, E. (2009). ¿Es aún la equidad un referente contemporáneo en la formulación de políticas públicas? En: *Políticas públicas en sistemas críticos: El caso latinoamericano*. Grupo de investigación gestión y políticas públicas territoriales, Universidad Nacional de Colombia. Medellín, Colombia.

Varela, E. (2008a). *Gestión y gobernabilidad en EMCALI – Liberalización de los servicios públicos y vulnerabilidad de las burocracias*. Bogotá, Colombia: ECOE Ediciones – Universidad del Valle – Universidad Libre, Seccional Cali.

Varela, E. (2008b). *Burocratización y modos de gestión en los servicios públicos*. Bogotá: ECOE Ediciones – Universidad del Valle – Universidad Libre, Seccional Cali.

Vázquez, C. (2014). Gobernanza y Redes de Política Pública: Un Estudio de La Vinculación entre Gobierno, Actores Público-Sociales y Privados En Un Área Local Turística. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*. Departamento de Gestiona Publica y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno. Volumen III, número 1, Pp. 147-178

Velázquez, A., y Aguilar, N. (2005). Manual Introductorio al Análisis de Redes Sociales. París, Francia: Universidad de París

Wolfe, Alvin W. (1978). The Rise of Network Thinking in Anthropology. *Social Networks*, 1, 53-64.

Zurbruggen, C. (2011). La utilidad del Análisis de Redes de Políticas Públicas. *Argumentos*, 24(66), 181-208.

## Anexo

**Autor:** Cristo Avimael Vázquez Ceballos (2014)

**Título:** Gobernanza y Redes de Política Pública: Un Estudio de La Vinculación entre Gobierno, Actores Público-Sociales y Privados En Un Área Local Turística.

**Revista:** Mexicana de Análisis Político y Administración Pública. Departamento de Gestiona Publica y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno. Volumen III, número 1, Pp. 147-178. Universidad de Guanajuato

**Resumen:** Desde el marco conceptual de las redes de política pública, este trabajo analiza algunos de los rasgos de los esquemas de gobernanza contemporáneos. Para ello, utilizo el análisis de redes sociales a fin de sistematizar una red de política pública estimulada por un programa público implementado en el pueblo turístico de Valle de Bravo.

### Metodología aplicada para el Análisis de Redes Sociales

Pasos	Proceso
<b>1. Mapeo de la red</b>	<p>*A cada actor participante se le planteo preguntas relativas a su intervención en la política pública o programa a estudiar, y sobre sus contactos con otros participantes en dicha política pública o programa en el largo plazo.</p> <p>*Se utiliza la técnica de generador de nombres (Knoke y Yang, 2008), iniciando el procedimiento de muestreo de bola de nieve para aumentar el número de actores y después entrevistarlos.</p>
<b>2. Identificar los recursos que se portan e intercambian en la red:</b> Reconocer los recursos presentes en el ambiente de la red de política pública, -sean políticos, humanos, organizacionales, materiales, culturales, financieros y legales	<p>A los encuestados se les presenta una lista de 13 recursos posibles, a fin de que indicaran tres de ellos y que consideraran importantes para la ejecución de los proyectos en el marco del Programa y, luego, de esos tres que ponderaran el crítico o más importante.</p>
<b>3. Recuperar datos reticulares de la operación del programa o política publica</b>	<p>*Para identificar a los actores como público-sociales, gubernamentales, privados o académicos, se les pregunta sobre el sector al cual se vinculaban y confinaban su participación.</p> <p>*Para medir el nivel de Heterogeneidad se solicita al encuestado que indique sus distintas afiliaciones o asociaciones en las cuales participaba, ya fuesen formales o no. El número de vínculos externos a la red de política pública del participante podrían ir de 0 hasta k vínculos.</p>



\*Concerniente a los datos para los parámetros de la Densidad, Centralización, Poder estructural, Ordenación jerárquica, Vinculación inter e intrasectorial y Reciprocidad, se les pide a los encuestados que indicaran a los actores con los cuales se relacionaron en torno a las actividades del Programa y luego ponderaran (de una escala de 1 a 5) la asistencia de cada uno ellos en cuanto a los recursos aportados para favorecer las decisiones que han priorizado sean objeto del Programa.

\*Con la información de esta pregunta se construye una matriz (actor\*actor) que resume los vínculos ponderados que cada uno de ellos (nodos) dirigen hacia sus pares (alters).

\*Datos agregados programa Ucinet

\*Para la construcción de los sociogramas y el dendograma recurri al programa Netdraw

#### 4. Análisis de la información a través del ARS

**Autor:** Luis Antonio Serna González (2012)

**Título:** Análisis estructural de una red temática de política pública: el caso del Comité Técnico Interinstitucional de Investigación en Salud.

**Tesis:** Maestría en Asuntos Políticos y Políticas Públicas. El Colegio de San Luis. México

**Resumen:** La intención de este trabajo estará centrada en la definición de los actores que participan en un proceso de decisiones públicas, la identificación de la institución y el ámbito que representan, para tener un panorama amplio sobre su espacio de acción. Una vez establecidos los actores, nos permitirá conocer cuáles son los intereses y motivaciones que impulsan su participación, en este caso, el tema sobre el cual tienen interés.

Metodología aplicada para el Análisis de Redes Sociales	
Pasos	Proceso
1. Estrategia Metodológica Mixta	*Combinación de Caso de estudio de tipo cualitativo con herramientas matemáticas de análisis de Redes Sociales
2. Instrumentos Empleados para el análisis para el caso de estudio en relación con la identificación de los actores	*Realización de entrevistas a profundidad a los actores más relevantes que participan en el proceso *Revisión de la normatividad del Estado y regulación cómo funciona el Comité Técnico Interinstitucional de Investigación en Salud *Análisis de las minutas elaboradas durante la realización de reuniones de trabajo de los integrantes del Comité Técnico Interinstitucional de Investigación en Salud
3. Determinación de los Recursos basado en el Modelo de Edwards y McCarthy (2004)	Políticos, Humanos, Organizacionales, Materiales, Culturales, Financieros y Legales
4. Análisis de Datos	*Análisis de una matriz social, la construcción grafica de la red y el análisis de las principales características estructurales de la misma. (Matriz de Adyacencia) *Análisis de la Estructura de la Red: Densidad de la red; la cohesión y la centralidad de la misma *Programa Ucinet 6 , NETDRAW, PAJEK Y MAGE

**Autor:** María Virginia Furlani (2011)

**Título:** Espacios de participación deliberativa para la definición de políticas públicas de desarrollo del socio-espacio Mendoza, Argentina.

**Revista:** Universidad Nacional de Cuyo

**Resumen:** La política pública se define en el proceso político de interrelación de múltiples actores, caracterizado por aspectos como el diálogo, la participación deliberativa y la concertación en un ciclo dinámico. Se relativizan las fronteras del Estado, la sociedad y el mercado, produciéndose cambios sin perder por ello identidad, roles y funciones esenciales, en nuevas, complejas y densas interrelaciones de actores diversos en diálogo, participando en la toma de decisiones públicas. Los espacios de participación deliberativa afirman la gobernanza dando cuenta del desplazamiento del rol decisonal y jerárquico del actor gubernamental, característico de las formas tradicionales, hacia modos de interacción multiactoral de políticas públicas que fortalecen el capital social y la consoli-

ción democrática. En este sentido se considera la experiencia de definición de políticas públicas de desarrollo en el marco la Ley N° 8051/09 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Mendoza, Argentina.

Metodología aplicada para el Análisis de Redes Sociales	
Pasos	Proceso
1. Identificación de Actores	*Actores atribuidos de competencias, funciones y recursos de acuerdo al marco institucional. Organismos identificados del sector gubernamental y público revelaron vinculaciones jerárquicas unidireccionales, dirigidas desde y hacia los niveles decisionales superiores de cada sector, resaltando asimismo la centralidad de los actores claves y la centralización de las mismas en los nodos
2. Recopilación de Datos	Datos obtenidos de entrevistas y documentación gubernamental (Actas, Plan de Desarrollo)
3. Análisis de Datos	Configuración socio-institucional aplicación UCINET 6

**Autor:** María del Carmen Ramilo Araujo (2010)

**Título:** Políticas Públicas, Instituciones y Actores para la Promoción de la Sociedad de la Información y/o del Conocimiento: Un análisis Comparado de Catalunya y Euskadi

**Tesis:** Doctorado Departamento de Ciencia Política y de la Administración. Universidad del País Vasco

**Resumen:** Desde una perspectiva cuantitativa se analiza las redes de políticas públicas para la promoción de la sociedad de la información en Cataluña y Euskadi examinando las diferencias y similitudes, con el fin de conocer que actores se relacionan con quienes y que intereses prevalecen. El estudio permite discutir en que medidas las políticas públicas orientadas a la promoción de la sociedad de la información en ambas regiones están condicionadas por las plataformas y estructuras de redes de políticas públicas.

Metodología aplicada para el Análisis de Redes Sociales	
Pasos	Proceso
1. Estrategia de Investigación	Estudio de caso comparado: Descripción de casos y compararlos; ámbitos de comparación: Diseño Institucional, Liderazgo y discurso, Proceso político
2. Muestra e Identificación de Actores	*Listado amplio de organizaciones en Catalunya y Euskadi a partir del análisis de documentos e informes sobre las políticas de promoción de la SI/SC- Sociedad de la Información /Sociedad Conocimiento- en las dos comunidades autónomas *Realización de entrevistas exploratorias en ambas regiones con informantes claves (27 en Catalunya y 23 en Euskadi). *Se envió este listado a un panel de expertos para que valorara cuáles eran las organizaciones relevantes a tener en cuenta en el análisis. *Técnica "bola de nieve"
3. Métodos para el análisis de los actores y sus percepciones	*Cuestionario que incluyen preguntas descriptivas y valorativas (¿Cómo actúan los actores en el campo de las políticas de la Sociedad del Conocimiento); se aplicó a 113 organizaciones (52 en Catalunya y 61 en Euskadi) *Análisis Relacional (¿Qué condiciones se establecen? ¿Qué actores ocupan posiciones más centrales?)
4. Análisis de Datos	Programa de UCINET y VISON

**Autor:** Jacint Jordana y David Sancho (2003).

**Título:** Policy Networks and The Opening up of the Market: The Case of Telecommunications Liberalisation in Spain.

**Sitio:** Universitat Pompeu Fabra, Barcelona

**Resumen:** Se analiza la transformación efectiva de una red de políticas durante un proceso de liberalización del mercado en España, presentando un análisis empírico de la evolución de red de la política pública de telecomunicaciones en España durante el período de la liberalización del mercado entre los años 1996 y 1999.

## Metodología aplicada para el Análisis de Redes Sociales

Pasos	Proceso
1. Instrumentos Empleados	Dos encuestas de los años 1996 y 1999 de la actores pertinentes de la red
2. Análisis de Datos	*Análisis de una matriz de adyacencia para los años 1996 y 1999. *Programa Ucinet 6 y NETDRAW

**Autor:** José Ignacio Porras Martínez. (2001)

**Título:** Policy Network o Redes de Política Pública: Una Introducción a su Metodología de Investigación

**Revista:** Estudios Sociológicos XIX. vol. XIX, n. 57. Colegio de México

**Resumen:** El estudio de las políticas públicas ha experimentado cambios profundos en los últimos tiempos. La incapacidad mostrada por los paradigmas tradicionales para dar cuenta de la complejidad que actualmente adquiere el proceso de formación, decisión y ejecución de las políticas ha dado lugar a la proliferación de nuevas perspectivas que tratan de superar sus carencias. Entre ellas, la que aparece más promisoría es aquella que gira en torno a la noción de policy network o redes de políticas públicas. No obstante, el carácter embrionario en que todavía se encuentra el desarrollo de este nuevo enfoque deja todavía muchas dudas abiertas sobre sus posibilidades. En este artículo nos centramos en una de sus vertientes más valoradas, su metodología de investigación. En concreto, se pretende introducir los principios metodológicos que guían el análisis empírico de las redes de políticas públicas tomando como base el estudio realizado por el autor sobre la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO).

## Metodología aplicada para el Análisis de Redes Sociales

Pasos	Proceso
1. Definición del Diseño de Investigación: Delimitación de sus actores y del tipo de relaciones.	<p><b>A. Método realista:</b> La red es tratada como un hecho social en tanto que es percibida conscientemente como tal por los actores que la componen, es decir, que todas las entidades miembros son conscientes de quién pertenece y quién no.</p> <p><b>B. Método Nominalista:</b> La red dependen del marco teórico; un marco conceptual construido para servir a los objetivos analíticos y juicio aportado por una serie de informantes estratégicos.</p>
2. Dimensiones de la Red: Niveles de análisis	<p><b>A. Nivel Global:</b> Se forma de varias dimensiones</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*Tamaño o número de actores que participan en la red</li> <li>*Número de Intereses involucrados en la red</li> <li>*Cohesión o número de interacciones existentes entre los participantes de la red con relación a su número potencial</li> <li>*Intensidad, en tanto que frecuencia y volumen de los atributos intercambiados</li> <li>*Estabilidad o persistencia en el tiempo de las relaciones;</li> <li>*Autonomía o grado de permeabilidad de la red a actores que son percibidos como ajenos a la misma</li> </ul> <p><b>B. Nivel Posicional:</b> Analiza las propiedades relacionales de los diferentes actores con relación al conjunto de la red</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*<b>Principio de Centralidad:</b> Punto de la red en el cuál se concentran el mayor número de recursos, funciones y competencias; a partir de este se ordena los actores en centrales (situados en el centro de decisión de la red, participan día a día en las discusiones políticas y en la definición de los resultados), intermedios (no se sitúan en el centro de la red, influyen en discontinua a través de alianzas) y Periféricos (Situados en las zonas más distantes de la red, esporádicamente consiguen influenciar en el centro de la red y su marginalidad les aleja del consenso y genera oportunidades de amenaza).</li> <li>*<b>Principio de Intermediario:</b> Posición en medio de otros actores que le otorga una posición destacada en la red al poder controlar sus interacciones, teniendo poder sobre ciertas interacciones.</li> <li>*<b>Principio de Prominencia:</b> la diferencia que demuestran el resto de los actores con relación a un determinado actor; aquellos actores que se hayan visto desplazados del centro pueden seguir manteniendo considerables áreas de influencia en la red en razón de lealtades u otro tipo de recursos.</li> </ul>

**\*Principio de Equivalencia Estructural:** Identifica pautas de acción uniformes que definan posiciones sociales, siendo éstas ocupadas por actores que son sustituibles entre sí con respecto a sus lazos relacionales

### 3. Recopilación de Datos: Técnicas e Instrumentos **A. Cuestionario**

\*Si el investigador conoce la composición de la red, se presenta un listado cerrado de actores al encuestado y se le pregunta la frecuencia con que se habían dado estas relaciones durante un período correspondiente a los últimos tres años, así como la importancia que daba a las relaciones en función de la consecución de los fines propios de la organización

\*Si el investigador no conoce la composición de la red, se presenta un listado abierto de actores y se le pide al encuestado ordenar los actores de la red con los que interactúa, la frecuencia en cuanto a sus relaciones durante los tres últimos años y la importancia de cada actor en cuanto a las fines de la organización

\*Se les presenta una batería de preguntas sobre su visión normativa al respecto del funcionamiento del sector, así como sus preferencias sobre temas de contingencia en la agenda de la política

\*Se introduce algunas preguntas control para poder verificar la información dada por los encuestados

#### **B. Entrevistas semi-estructuradas**

#### **C. Análisis de los documentos de las organizaciones**

**4. Tratamiento de Datos:** En forma Matricial, mediante programas de software desarrollados expresamente para el análisis de redes sociales (Ucinet, Gradap y Structure)

**A. Matriz de modo 1:** Contiene información acerca de las relaciones entre los actores de una red donde los actores estarán situados en las columnas, como si fueran variables, y a su vez en las filas, como si fuesen casos.

**B. Matriz de modo 2:** En una columna se sitúan, por un lado, los actores considerados en el estudio y en la otra, sus contrapartes o hechos en los que participen (Actores Gubernamentales Vs Actores No Gubernamentales)

### 5. Análisis de Datos: Identificación del Tipo de Red

**A. Comunidad Política:** Una red con un número restringido de participantes que intercambian frecuentemente e intensamente información y recursos en torno a un interés compartido dentro de un marco formalmente institucionalizado y en el que se da un amplio grado de consenso en torno a las normas que articulan la intermediación de intereses entre los actores involucrados. En este esquema, el Estado se convierte en el actor central al cuál se vinculan las diversas organizaciones del sector privado. Este tipo de red es propio de aquellos sectores o subsectores en los que se combina un alto grado de integración de los intereses privados en estructuras organizativas comunes, lo que les permite monopolizar la representación, y una acción centralizada y de amplio alcance por parte del Estado. El caso más típico es la agricultura (Cawson, 1985).

**B. Red Temática:** una red con un amplio número de participantes que mantienen relaciones fluctuantes y con un escaso valor al basarse más en la consulta que en la negociación sobre la definición de las políticas públicas. Los bajos niveles de cohesión existente entre los actores de la red favorecen la ausencia del consenso y la presencia del conflicto. El Estado, por su parte, queda reducido al papel de garante de las reglas formales, abstractas y universales que cada cual debiera respetar mientras persigue sus propios fines. Este tipo de red se da, principalmente, en aquellos escenarios en los que los intereses privados privilegian la acción individual sobre la colectiva en arenas donde el recurso en competencia es, básicamente, algún tipo de reglamentación. El caso más paradigmático es el sector de las telecomunicaciones (Wright, 1987; Schneider, 1992).





## Dificultades de la gobernanza para el rendimiento del gobierno. El caso de la reforma educativa y del sistema nacional anticorrupción en México

### Governance Difficulties for the Government's Performance. The Case of Educational Reform and the National Anti-Corruption System in Mexico

FREDDY MARIÑEZ NAVARRO\*

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Revisión de Tema

Recibido: 18/05/2017

Revisado: 5/06/2017

Aceptado: 1/11/2017

#### Resumen

Partimos de la premisa que el rendimiento del gobierno de México en el suministro de la gobernanza para implementar sus agendas formuladas, se vincula a las dificultades prácticas de los actores políticos y gubernamentales que inciden en la efectividad y eficacia. De esta manera, el trabajo tiene como objetivo analizar el proceso de construcción de gobernanza en la definición de agendas políticas y hechura de políticas públicas, así como las dificultades para su implementación. Mediante dos estudios de casos (la reforma educativa y el Sistema Nacional Anticorrupción), identificamos los obstáculos de sus instituciones de la representación (Parlamento y Poder Ejecutivo) en su relación con actores no gubernamentales en un periodo de cuatro años (2012-2016). Las secciones uno, dos y tres lo dedicamos a hacer un análisis conceptual sobre el rendimiento del gobierno, la gobernanza y las instituciones de la representación. Y finalmente analizamos a través de dos casos de estudios los actores en juego para la construcción de la efectividad de la gobernanza en México.

**Palabras clave:** Gobierno, Gobernanza, Instituciones de la representación, Rendimiento del gobierno, Sistema anticorrupción, Reforma educativa.

#### Abstract

We start from the premise that the performance of the government of Mexico in the provision of governance to implement its formulated agendas is linked to the practical difficulties of political and governmental actors that affect effectiveness and efficiency. In this way, the work aims to analyze the governance construction process in the definition of political agendas and public policy making, as well as the difficulties for its implementation. Through two case studies (the Education Reform and the National Anticorruption System), we analyze the obstacles of their representation institutions (Parliament, Executive Branch and horizontal accountability institutions) in their relationship with non-governmental actors in a four-years period (2012-2016). Sections one, two and three are dedicated to a conceptual analysis of government performance, governance and representation institutions. Finally, we analyze, through two cases, the actors at stake for the construction of the effectiveness of governance in Mexico.

**Keywords:** Government, Governance, Institutions of representation, Government performance, Educational reform, National anti-corruption system.

\* Profesor Investigador, Coordinador del Doctorado en Ciencias Sociales, El Colegio de Jalisco, Estado de Jalisco, México. Licenciatura en Administración, Universidad de Carabobo, Venezuela, Doctorado en Sociología Política, Université Laval, Canadá. Miembro del Consejo Directivo, GLAP/IICA. e-mail: freddy.marinez@coljal.edu.mx

Como citar: Mariñez Navarro, F. (2017). Dificultades de la gobernanza para el rendimiento del gobierno. El caso de la reforma educativa y del sistema nacional anticorrupción en México. Revista de Administración Pública del GLAP, 1(1), 77-98.

## Introducción

El rendimiento del gobierno y sus posibles dificultades, lo abordamos en la perspectiva y análisis de sus causas endógenas que han incidido en las decisiones y acciones de los actores e instituciones públicas. Tales causas las podemos visualizar como incapacidades institucionales, administrativas y políticas. En esta dirección nos basamos en el marco analítico de las capacidades y rendimiento del Gobierno para lograr comprender y darle mayor sustento teórico al análisis. Nos enmarcan los conceptos de Juan Linz (1996) sobre legitimidad, eficacia, efectividad y rendimiento de los gobiernos democráticos. Partiendo de la afirmación de que un gobierno legítimo es el que se considera como el menos malo de todas las formas de gobierno, logramos concebir la eficacia como la operación sustentable del gobierno en su conjunto, atendiendo a su capacidad institucional para instrumentar políticas o actos de gobierno que cumplan cabalmente con los objetivos y metas planteadas y que satisfagan las demandas expresadas, dentro del marco de competencia legalmente establecido. Seguido a la eficacia y la legitimidad, identificamos la efectividad vista como la capacidad para poner realmente en práctica las políticas formuladas, con el resultado deseado. Es de esta manera en que estudiamos el proceso de las reformas constitucionales en México de inicio de periodo gubernamental del Presidente Enrique Peña Nieto.

También echamos mano de los aspectos conceptuales de la gobernanza con el objetivo de analizar mediante dos estudios de casos las dificultades de aquella en su implementación y visibilizar la capacidad del Gobierno para conducir y proporcionar dirección a la economía y la sociedad, tal como lo advierte Peters, (2003). En esta perspectiva analizamos la crisis de las instituciones de representación existentes partiendo del rol de una política democrática con visión de gobernanza desde el gobierno que nos lleva a inscribir el análisis en el marco de la democratización entendida como poliarquía plus, más allá del régimen. Vista ésta como una condición de-

mocrática que implica generar instituciones que complementen y completen la soberanía popular y las instituciones de representación clásica para que la gobernanza sea efectiva. Así, para los efectos de ver las formas cómo estas relaciones se llevan a cabo en el Gobierno de México, lo analizamos a través de dos estudios de caso a nivel federal: la Reforma Educativa y el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Para ello, tomamos, además de la metodología de los estudios de casos, la guía conceptual de análisis abordada mediante las tres formas de estructuras de implementación de las políticas públicas analizadas por Peters, (2014): el Sector Público, la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza.

## Capacidades y rendimiento del Gobierno. Un esquema analítico

En esta sección de inicio incorporamos elementos conceptuales vinculados con las capacidades y el rendimiento del Gobierno desde una perspectiva analítica. La literatura institucionalista según Munck (2004), ofrece ideas que deberían incorporarse al debate sobre la democracia. En este sentido, lo institucional puede expresarse mediante dos relaciones distintas. Una, la relación entre ciudadanos y gobernantes; y dos, la relación del gobernante con los funcionarios públicos. Estos dos tipos de relaciones han sido la preocupación de las investigaciones en esta tradición sobre todo en lo relativo a la representación.

Es importante tener presente que en democracia los gobiernos son representativos porque son electos, razón por la cual los ciudadanos, al elegir las buenas políticas y los políticos que apoyan tales políticas, se convierten en legitimadores de los tres poderes fundamentales. Pero ¿qué garantiza que los políticos autorizados para ejercer el poder no se separen o traicionen a los electores? Esto pone en la mesa de discusión los mecanismos institucionales por los cuales la ciudadanía pueda ejercer el control de las decisiones para obligar a los gobernantes a mantener sus promesas, es decir, su mandato-representa-

ción. Para ello el gobierno, los partidos de oposición y la ciudadanía deben lograr consensos necesarios para la construcción de instituciones, la acción gubernamental y los mecanismos de control más efectivos.

En el caso del proceso de las reformas constitucionales en México de inicio de periodo gubernamental del Presidente Enrique Peña Nieto, podemos afirmar que para lograr consensos debemos hablar primeramente de gobernabilidad. Ello implica circunscribirse a la discusión de la legitimidad, la eficacia, la efectividad y el rendimiento de las políticas gubernamentales que se derivan de las reformas. Hoy las instituciones del gobierno mexicano están funcionando con tres elementos fundamentales que pudieran estar obstaculizando los consensos y las posibles colaboraciones entre poderes para el logro de la efectividad gubernamental. Nos referimos primero a los gobiernos divididos; segundo a los problemas de capacidad institucional; y tercero, como consecuencia de la anterior, a la debilidad de la Presidencia de la República expresada por la carencia de un sentido ejecutivo moderno, cuestión que nos lleva a hablar de un presidencialismo formalista bastante débil, incapaz de negociar formulas consensuales.

En este sentido, para los efectos del análisis partimos de los conceptos de Juan Linz (1996) sobre legitimidad, eficacia, efectividad y rendimiento de los gobiernos democráticos. Se parte de que un gobierno legítimo es el que se considera como el menos malo de todas las formas de gobierno. En lo que se refiere a la eficacia gubernamental, ésta se ve como la operación sustentable del gobierno en su conjunto, atendiendo a su capacidad institucional para instrumentar políticas o actos de gobierno que cumplan cabalmente con los objetivos y metas planteadas y que satisfagan las demandas expresadas, dentro del marco de competencia legalmente establecido “La eficacia se refiere a la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político que son percibidos más como satisfactorias que como insatisfactorias por los

ciudadanos conscientes” (Linz, 1996:46). No siempre la legitimidad facilita la eficacia, porque un gobierno puede ser muy legítimo y no contar con eficacia directiva para resolver problemas públicos (Aguilar, 2013).

Otra dimensión explicada por Linz es la efectividad entendida como la capacidad para poner realmente en práctica las políticas formuladas, con el resultado deseado. “El hecho de que incluso las mejores leyes no valen si no pueden hacerse cumplir entra dentro este concepto” (Linz, 1996: 49). Para este autor, la falta de efectividad y de eficacia debilita la autoridad del Estado y como resultado su legitimidad. En este sentido, la relación eficacia y efectividad fortalecen o debilitan la legitimidad, y a su vez generan estabilidad o inestabilidad y rendimiento o incapacidad institucional del gobierno.

## **La transformación del gobierno hacia la gobernanza. Una reflexión general**

El interés por la gobernanza en pasados años recientes se debió a un conjunto de factores que han dificultado a los gobiernos dirigir sus economías y sociedades. Un factor importante es el incremento del gasto público y el otro, es la caída de los ingresos estatales (crisis financiera) (Peters, Pierre, 2005). Ello ha permitido, según estos académicos, generar nuevos instrumentos de la gobernanza como la colaboración de otros actores en los procesos de decisión pública, la naturaleza participativa y la legitimidad de la producción y prestación de servicios públicos. Así entonces, “las transformaciones del Gobierno son un efecto combinado de una evolución hacia la gobernanza, un rediseño de sus instituciones y de los servicios públicos y, una reforma político-administrativa que acompañe estos cambios” (Peters, Pierre, 2005 p. 41). El Gobierno entonces, ya no tiene el monopolio exclusivo sobre la experiencia ni sobre los recursos económicos o institucionales necesarios para gobernar. De allí la gobernanza democrática. Gobernanza, entonces, tiene que ver, según Mayntz (2001), con la

solución colectiva de problemas, no con el dominio por el dominio en sí. Las formas no jerárquicas de toma de decisión en ambientes complejos pueden ofrecer soluciones más efectivas, e incluso, que una “dictadura benevolente”, o que la dominación paternalista, permite procesar mayor información y tomar en cuenta una mayor cantidad de valores, y ofrecer mayor flexibilidad y adaptabilidad (Scharpf, 1993; citado por Mayntz, 2001)

Al nuevo proceso de gobernar que va tomando forma en la mayor parte de los gobiernos del mundo se le ha llamado “nueva gobernanza”, que es descrita como un cambio del modo jerárquico y vertical de gobernar mediante (imposible) mando y control de las organizaciones económicas y sociales hacia uno más descentralizado, horizontal, interdependiente, relacional, interactivo, participativo, consensual, en forma de red con las organizaciones privadas y sociales (“gobierno por redes, en red”). Gobernanza representa las formas de un gobernar nuevo, descentralizado, asociado (Aguilar, 2011).

Autores como Peters, (2001; 2003), Kooiman (2004), Aguilar, (2007), Mayntz, (2001), entre otros, han venido planteando que estos cambios se deben a diversos factores. Por una parte, la necesidad de alcanzar mayor eficiencia en la producción de servicios para reducir el gasto público dado a la crisis fiscal del Estado; también, por la pérdida de certidumbre de un centro de control político eficaz capacidades del Estado, que ha venido generando alternativas de coordinación entre lo político y lo social; otro factor es el explicado desde la perspectiva de la globalización que ve como unas de sus consecuencias la habilidad tradicional del Estado para dirigir la sociedad y la transferencia de competencias a instituciones internacionales y las que se generan de la desregulación de los mercados internacionales.

Un rasgo importante de la gobernanza democrática es el argumento de las redes de políticas –vista como relación institucional- han llegado a dominar el sistema político y el sistema administrativo. Así, el concepto de red se ha convertido

en el “nuevo paradigma para la arquitectura de la complejidad” (Börtzel, 1998). Se define como un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica, que vinculan a una variedad de actores autónomos que comparten intereses comunes en referencia a una política e intercambian recursos para perseguir los objetivos compartidos, reconociendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes.

También Börtzel (1998) ha planteado una distinción institucional de rigor sobre las redes de políticas: una, la que se deriva de la escuela de la intermediación de intereses, y la otra, como una forma específica de gobernanza. La primera, se ha utilizado para la hechura de políticas públicas sectoriales en muchos países, por lo que son contempladas generalmente como una herramienta analítica para examinar las relaciones institucionalizadas de intercambio entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, permitiendo, por un lado, un análisis más detallado, al tener en cuenta las diferencias sectoriales y subsectoriales; y por otro, el rol jugado por los actores públicos y privados y las relaciones tanto formales como informales entre ellos. Aquí la suposición básica es que la existencia de las redes que refleja el estatus relativo de poder de intereses particulares en un área política, influye (pero no determina) los resultados políticos. La segunda, como forma específica de gobernanza, ve a la red de política como un concepto analítico o modelo (especialmente en la disciplina de análisis de políticas) para connotar las relaciones estructurales, interdependencias y dinámicas entre actores en política y hechura de políticas con el objetivo de proveer una perspectiva de acción hacia objetivos comunes. Este concepto atrae la atención hacia la interacción de muchas organizaciones separadas pero interdependientes, que coordinan sus acciones a través de interdependencias de recursos e intereses. Kooiman (2004) a este respecto estima que:

“Para entender lo que está sucediendo en la gobernanza social moderna, en particular entre lo social y lo político, uno debe afrontar directamente los asuntos en toda su diversi-



dad, complejidad y dinamismo...El concepto de diversidad llama la atención sobre los actores en sistemas socio-políticos, y en los aspectos de las propias entidades, tales como los objetivos, intenciones y poderes. El concepto de complejidad invita al examen de las estructuras, las interdependencias y las interrelaciones en y entre los diferentes niveles. Con la introducción del dinamismo de los sistemas socio-políticos, sus problemas y oportunidades, prestamos atención a la irregularidad con la que llevan a cabo los desarrollos en los propios sistemas y a su alrededor; y también nos centramos en cómo tratarlos –principalmente en términos cibernéticos” (2004, p. 173).

En este sentido, Aguilar (2007) ha venido sosteniendo que han sido dos las líneas de respuestas ante la ineficacia directiva de los gobiernos y la urgencia de restablecerla y asegurarla: una es la gobernabilidad y la otra la gobernanza. Para este autor la gobernanza integra el enfoque de gobernabilidad como una de las condiciones de dirección. Mientras el enfoque de gobernabilidad es estrictamente gubernamental que “denota la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad” (2008, p. 5), la gobernanza se denominaría como el...

“proceso en el que la definición del sentido de dirección de la sociedad, de las formas de organizarse para realizar los objetivos (resolver problemas, enfrentar desafíos, crear futuros de valía) y del modo como se distribuirán los costos y beneficios ya no puede ser obra exclusiva del gobierno, considerado como el actor único o el dominante, sino que es el resultado de la deliberación conjunta (interacción-interdependencia-coproducción-corresponsabilidad), asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales, en el que el gobierno y las organizaciones juegan roles cambiantes con acoplamientos recíprocos según la naturaleza de los problemas y las circunstancias sociales (2008, p. 10)”.

De este modo, en el cambio de gobierno a gobernanza, la cooperación, colaboración y el compromiso cívico están jugando un importante rol ya que tienen una positiva influencia sobre la confianza, la legitimidad del gobierno y la responsabilidad gubernamental. Así pues, este

cambio puede generar la maximización de la eficiencia de la política pública, desarrollar el capital social, mejorar la provisión de los servicios públicos, reunir necesidades locales, mejorar los flujos de información y la rendición de cuentas, dar más voz al público y atender el déficit democrático. En este proceso de compromiso cívico y de acción colectiva, tanto de los actores políticos y gubernamentales como los ciudadanos y los actores económicos tienen que lograr, además de la legitimidad social, política y ética, la legitimidad técnica para que la política pública logre tener validez directiva. Y esto porque la gobernanza al fin y al cabo es:

“un proceso de dirección que, por ser una acción colectiva en la que participan muchos actores en el diseño y realización de sus objetivos, requiere (genera o dispone de) una instancia/agencia de gobierno con la función de autoridad para resolver o facilitar la solución de los dos problemas centrales de toda acción colectiva: que exista cooperación y que la cooperación sea eficaz respecto de sus objetivos, de modo que se controle tanto el conflicto como el parasitismo y oportunismo que anida en toda acción colectiva” (Aguilar, 2013, p. 310”).

En este sentido, Crozier (2010) al analizar el modelo de *caja negra* afirma que aunque éste haya aportado un marco para analizar las políticas públicas como sistema, descuida en gran parte los procesos que tienen lugar dentro del sistema, así como las actividades de resultados y de retroalimentación. Es el motivo por el cual,

“la nueva gobernanza parecería probar la eficacia analítica de este modelo de política pública. La proliferación de las redes de políticas, las asociaciones, las colaboraciones y otras interdependencias múltiples de actores relacionados con decisiones ‘públicas’, así como la acción conjunta proporcionan ejemplos reales de experimentos que parecen desafiar las relaciones lineales establecidas en este modelo de caja negra” (Crozier; 2010, p. 513”).

Es la razón por la que los gobiernos con una visión de gobernanza, tienden a incluir, directa o indirectamente, la consideración de la promoción de valores como la transparencia, la rendición de

cuentas, la eficacia y la efectividad; la movilización y / o incentivo del personal, las habilidades necesarias para una gobernanza eficaz; y en términos generales, las capacidades de las organizaciones para alcanzar sus objetivos de política. Peters (2003) nutre estas posturas al definir la gobernanza como la capacidad del Gobierno para conducir y proporcionar dirección a la economía y la sociedad. Visto así, según este autor, el gobierno se coloca en el centro del proceso de conducir, pero no como el único responsable de gobernar, que genera una situación paradójica y delicada como es conservar gran parte de la responsabilidad por la gobernanza y a su vez el debilitamiento de muchos mecanismos concretos que hacen posible la gobernanza, identificándose con un conjunto de actividades que van en dos direcciones: a) hacia la cuestión de la formulación de políticas públicas y, b) hacia temas fundamentales sobre la política y las relaciones de la acción política con el control dentro de la sociedad. En este sentido, para su mayor efectividad, cuatro son las funciones de la gobernanza. Una, es la articulación de un conjunto de prioridades comunes para la sociedad y que además sean aceptadas por ella. Esta actividad funcional le otorga al Estado por una parte, el lugar central en el ejercicio de la gobernanza, ya que no existe otra institución en la sociedad capaz de articular prioridades colectivas que aquel; y por la otra, el gobierno es el llamado en asignar un mecanismo o proceso a través del cual pueda emerger el consenso respecto de esas prioridades y objetivos. La segunda función, es la coherencia expresada en objetivos articulados y coordinados. Visto así, tan importante como tener objetivos articulados, es la necesidad de que esos objetivos sean consistentes y estén coordinados en el abanico de áreas de políticas, donde el gobierno es el único en generar una visión más amplia y un equilibrio de intereses. Como *tercera función* es importante visualizar la capacidad para lograr metas y objetivos, ya que una vez que se ha esta-

blecido un conjunto de metas existe la necesidad de encontrar los caminos para lograrlas, implicando que hay que conducir a la sociedad para que trabaje por ellas. El Gobierno dispone de medios, que actualmente involucra actores (sociedad civil, sector privado), como la regulación, el suministro de servicios y otros instrumentos de política como formas para lograr los objetivos y metas. Y como *cuarta función* tenemos a la retroalimentación y la rendición de cuentas. Una vez formuladas las metas y realizadas las acciones para lograrlas, el Gobierno debe tener medios para evaluar lo que ha sucedido para mejorar la gobernanza en función del aprendizaje del pasado. La rendición de cuentas fundamentada – y por ende obligada legalmente- abre una oportunidad para que los actores no gubernamentales puedan conocer las razones de las acciones y decisiones públicas.

### Las dificultades de las instituciones de la representación en los gobiernos democráticos

A nuestro modo de ver las dificultades de la representación expresada por la corrupción, la incapacidad institucional y la carencia de eficacia en la dirección administrativa de las decisiones tienen su explicación en la falta de identidad de consensos y por ende de rendimiento. Mientras en la región se tuvo avances en la democratización del régimen (acceso democrático al poder), la falta de una estructura institucional perdurable y eficaz es lo que ha imposibilitado a los países latinoamericanos el ejercicio democrático del poder infraestructural (Evans; 2007)<sup>1</sup>. Es la razón por la cual vemos en estos países pocos avances en materia de efectividad y eficacia del entramado legal y de la burocracia.

En vista de la visualización anterior, podemos de ahora en adelante analizar los consensos en la democracia. “Ponernos de acuerdo para sentir”, según la afirmación de Sartori (2000), es

<sup>1</sup> Michel Mann (2007) en su interesante estudio sobre “El poder autónomo del Estado...” define el poder infraestructural “como la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país”. Así, de esta manera, todo Estado que adquiere o explota la utilidad social se proveerá de bases infraestructurales. Estas le capacitan para regular, normativamente y por la fuerza, un conjunto dado de relaciones y territorios, así como para erigir fronteras contra el exterior.

clave para entender una convivencia democrática. Si partimos que el consenso-aceptación no es más que un compartir que de alguna manera vincula (obliga), entonces, en la democracia, según este autor existen tres posibles objetos compartibles: uno, los valores fundamentales que tienen que ver con la igualdad y la libertad que estructuran el sistema de creencias de una sociedad; dos, las reglas del juego o procedimientos para que la democracia funcione a nivel del sistema político y tres, las acciones de gobiernos y las políticas públicas.

Visto en esta dirección, en estos dos últimos consensos (reglas de juego y acciones gubernamentales), los gobiernos necesitan criterios de rendimiento en términos de efectividad y eficacia, legitimidad y responsabilidad de las consecuencias de sus decisiones. Por supuesto, partiendo siempre de que en todo gobierno democrático diferentes funciones son desempeñadas por órganos diferentes basados en dos principios fundamentales que se entrecruzan; uno, el de la separación de poderes; y el otro, el del control y equilibrio que garantiza el mecanismo de mutua responsabilidad entre las ramas del gobierno. De esta manera, las relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo se manifiestan en diversos actos. Así como también el control del parlamento frente al gobierno, los controles del gobierno frente al gobierno y los controles de los tribunales frente al parlamento y al gobierno.

### **La crisis de legitimidad de las instituciones de la Representación**

En los gobiernos democráticos actuales existen limitaciones inherentes a la realidad del sistema representativo, por lo que podemos afirmar que son uno de los problemas fundamentales de las democracias contemporáneas, resumiéndose de la siguiente manera:

1. Autonomización de los parlamentarios y los partidos políticos durante el ejercicio del mandato, con un desprecio consecuente por la opinión de los votantes y la pérdida de la relación de confianza entre el Parlamento y los ciudadanos.

2. El dominio de los grupos económicamente más poderosos y con estructura de lobby más organizada en los parlamentos, la desconexión con el sistema legal y la falta de calidad en la preparación de las leyes y la incapacidad del Parlamento para responder a las demandas cada vez más complejas y distintas de la sociedad;
3. La falta de ética de modo general por parte de los parlamentarios que emplean los recursos institucionales para el ejercicio del mandato de manera irregular y privada, con faltas injustificadas a sesiones parlamentarias, desaplicación en el trabajo parlamentario, entre algunos de los comportamientos perjudiciales.

Al hacer el análisis sobre el proceso de la política pública –desde la construcción de la Agenda Setting hasta la evaluación–, Homlett, Ramesh y Wu (2015) examinan las fallas institucionales y las prácticas de actores como elementos clave para explicar la crisis de legitimidad de la representación (Tabla 1).

De modo más exacto, Fung (2007) sostiene entonces que el sistema liberal de representación presenta cuatro dificultades que generan los déficits democráticos:

1. Los ciudadanos no tienen preferencias claras, independientemente de las políticas que se puedan adoptar, o incluso tales preferencias pueden cambiar fácilmente cuando los ciudadanos son expuestos a nuevas informaciones, argumentos y perspectivas.
2. Los ciudadanos poseen preferencias claras y estables, mientras los mecanismos electorales proporcionan apenas señales débiles a los políticos y a los partidos sobre el contenido de estas preferencias. La falta de una conexión fuerte y constante entre políticos y ciudadanos hace que los primeros no sepan muy bien lo que los últimos desean. Y sin ella no hay manera de obtener una buena representación.
3. El mecanismo de elección es insuficiente para los propósitos de rendición de cuen-

**Tabla 1.** Fallas en el sistema político y administrativo y en el ciclo de la política pública

Ciclo de las políticas Públicas	Fallas en el proceso	Instituciones y prácticas
Agenda Setting (Configuración de la agenda) (Sistema Político)	Extralimitación de los gobiernos para establecer o acordar agendas de políticas públicas inalcanzables.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Compromiso cívico incierto</li> <li>Actores políticos Deslegitimados</li> </ul>
Formulación de la política (Sistema Político)	El intento de hacer frente a los problemas complejos sin investigar apropiadamente las causas o los efectos probables de las distintas opciones normativas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actores políticos sin Visualización normativa de las políticas públicas.</li> <li>Sin visión de gobernanza</li> </ul>
Toma de decisión (Sistema administrativo)	No anticipar consecuencias políticas adversas y de otro tipo, así como riesgos de fallos del sistema.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Funcionarios públicos sin liderazgos y escasa capacidad visionaria.</li> </ul>
Implementación de la política (Sistema administrativo)	No hacer frente a los problemas de implementación incluyendo la falta de fondos, problemas de legitimidad, problemas de principal-agente, así como las fallas de supervisión y otros.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Problemas técnico-políticos /Funcionarios públicos sin visión de gobernanza y Colaboración.</li> </ul>
Evaluación de la política (Sistema administrativo)	La falta de aprendizaje debido a la falta de seguimiento de las políticas ineficaces o inapropiadas y / o procesos de retroalimentación y estructuras disfuncionales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poca disposición a ver opciones de control y seguimiento de los actores de la sociedad civil.</li> </ul>

Fuente: construcción propia a partir de Homlet, Ramesh y Wu (2015).

tas (accountability) de los políticos. En muchas decisiones de Estado los intereses de los políticos y los administradores públicos pueden diferenciarse de los intereses de la mayoría de los ciudadanos. Por lo tanto, es difícil para los votantes emplear las elecciones como instrumento de control sobre la acción de los políticos durante el ejercicio de su mandato.

- Aunque el sistema electoral de representación y de rendición de cuentas permitiera el control de los ciudadanos sobre sus representantes políticos y administrativos (de una manera casi ideal), el Estado no tendría la capacidad técnica para proporcionar resultados razonables de políticas que materializan las preferencias de los ciudadanos.

En este sentido, Peters (2015), parte que las fallas en las políticas públicas se expresan a través de los tipos de fallas en el sector público.

Este autor liga este planteamiento al análisis de dos variables de la política comparada. Una, la teoría efectiva sobre las fallas de las políticas y, la otra, las dificultades prácticas de los hacedores de la política, conectándolo con el rendimiento del sistema político en el suministro de la gobernanza. En este sentido, afirma este autor que las causas para identificar las fallas en las políticas públicas son vastas, vinculándose la mayoría de aquellas a las causas mismas de la política pública, en vez que al ambiente político y socio-económico en el cual esas políticas han sido hechas.

“La gobernanza como medio de abordar algunos de los problemas de errores planteados, significa que la participación de actores no gubernamentales en colaboración con los actores formales en el sector público puede ayudar a resolver algunos de los problemas de bloqueo y fracaso (Peters, 2015, p. 286)”.

En consecuencia, el mismo Peters (2015) afir-



ma que las fallas en las políticas públicas es más una función de fallas generales en el seno de los sistemas de gobernanza en el cual las políticas hechas están incrustadas a las interacciones entre las posibles causas. Mediante la identificación de dos tipos de limitaciones o fallas de la gobernanza (I y II), se deduce que son incapaces de dirigir una porción de problemas que confronta el sistema político y la sociedad (output). Las fallas de la gobernanza (I) no son más del producto de las fallas de los partidos políticos y sus líderes para cooperar y darle dirección sistemática a la sociedad y la economía, generando falta de legitimidad política en la entidad pública o fallas de las prácticas poliárquicas. Y las fallas de la gobernanza (II), por otro lado, no es más que la incapacidad del gobierno para hacer que las políticas se dirijan a problemas específicos dentro de los dominios específicos de ellas, tomando en cuenta que a menudo éstas están ligadas a intereses socio-económicos específicos. Por este motivo, se producen estas fallas de cooperación y coordinación en las organizaciones dentro de las burocracias.

Es por lo anteriormente expuesto que hoy, precisar el rol de una política democrática con visión de gobernanza desde el gobierno nos lleva a inscribir el análisis en el marco de la democratización entendida como poliarquía plus, más allá del régimen (Vargas Cullell, 2008), cuya característica es ver el reconocimiento, la tutela y el ejercicio de los derechos de ciudadanía que tengan como objetivo la inclusión social, política y cultural de los ciudadanos, sobre todo en esta era de migraciones globalizadas en que se ve la necesidad de sociedades multiculturales y plurales aún con conflictos irreconciliables. Ello puede expresarse en términos de eficacia a través de una Constitución y leyes que reconozcan derechos a todas las personas que viven en un territorio y, que prevean los medios para tutelarlos y establezcan los principios y mecanismos para sujetar las autoridades legítimamente constituidas al imperio de la ley. Además, instituciones de la representación que establezcan una nueva relación entre representantes y representados, en

términos de colaboración, rendición de cuentas, acceso a la información, participación ciudadana y uso de tecnologías de información. Ello con la intención de minimizar por una parte, la insatisfacción popular, y por la otra, la desconfianza en la institución parlamentaria.

Vistas estas consideraciones, la poliarquía plus es una condición democrática que implica generar instituciones que complementen y completen la soberanía popular y las instituciones de representación clásica para que la gobernanza sea efectiva. Aquellas están identificadas como las siguientes (Mariñez Navarro, 2016):

- La innovación pública en las instituciones de debate público en la construcción de agendas públicas y gubernamentales, las oportunidades institucionalizadas de participación y colaboración ciudadana en la formulación de las políticas públicas.
- Las de vigilancia a las autoridades gubernamentales: reglas y mecanismos de accountability vertical no electorales que permitan a la ciudadanía canalizar demandas e intereses y, a las autoridades y funcionarios tener capacidad de anticipar y corregir acciones públicas que violen sistemáticamente los derechos de las personas.
- Las instituciones para las decisiones públicas y las de colaboración.

De esta manera, las acciones públicas relacionales y con apertura (agendas políticas y públicas y, decisiones públicas), no serían posibles sin un impulso de una democracia más allá de la representación (Plus Poliarquía). Ello nos lleva a detectar instituciones participativas en los espacios públicos de deliberación, debate y crítica. El espacio público lo veríamos entonces como la gama heterogénea y diversa de posibilidades, de visiones, de creencias, de percepciones, de problemáticas y de soluciones donde el diálogo y la deliberación permiten sistematizar en forma legítima acuerdos, consensos y disensos para la toma de decisiones públicas entre los actores.

Consideramos en consecuencia que para el fortalecimiento tanto de las instituciones de la representación como de las instituciones parti-

ceptivas, se requiere de una plataforma institucional para la innovación en las relaciones de los poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

En la sección siguiente, analizamos cómo ha sido el proceso de gobernanza en la implementación de agendas políticas y gubernamentales en México a la luz de dos estudios de casos.

## **Actores en juego para la construcción de la efectividad de la gobernanza en México**

En esta cuarta sección tratamos de analizar las relaciones entre los distintos poderes y de estos con la sociedad, fundamental para la implementación de agendas políticas y gubernamentales. Así, para los efectos de ver las formas cómo estas relaciones se llevan a cabo en el Gobierno de México, lo analizamos a través de los dos siguientes estudios de caso a nivel federal: la Reforma Educativa y el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

Además de la metodología de estudios de casos utilizada, tomamos como guía conceptual de análisis las tres formas de estructuras de implementación de las políticas públicas analizadas por Peters (2014), el Sector Público, la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza en red. La primera estructura es aquella que funciona completamente dentro del sector público; la segunda forma de estructura de implementación que se ha vuelto más central para gobernar involucra al sector privado y especialmente a los actores del mercado; y el tercer formato de estructura involucra actores sociales tales como sindicatos, organizaciones del tercer sector, organizaciones religiosas y una serie de otros tipos de actores para implementar políticas públicas.

Para la construcción de estos estudios de casos, nos auxiliamos primeramente con los esquemas metodológicos de Yin (2009)<sup>2</sup>, de los eventos y episodios de Barzeley y Cortázar (2004) y la metodología de casos de la Universidad de Harvard (1986). Además del apoyo informacio-

nal de cuatro periódicos de cobertura nacional en México: Reforma, El Universal, Milenio y La Jornada. Partimos que un estudio de caso es un fenómeno analizado con un rigor analítico-descriptivo que ayuda a formular la comprensión de un problema así como el buen razonamiento de los cursos de acción, familiarizándose con sus situaciones clave o base. En este sentido, tomaremos en cuenta los siguientes actores y situaciones:

1. Tomadores de decisiones y qué decisiones específicas se toman.
2. Cuáles son los objetivos de los tomadores de decisiones.
3. Los otros actores importantes y sus objetivos.
4. Cuáles son las cuestiones clave en disputa.
5. Cuál es el ambiente en el cual los tomadores de decisiones operan y qué restricciones específicas y oportunidades hacen que establezcan el ambiente.
6. Cuáles son los cursos de acción de los tomadores de decisiones y las consecuencias de cada una de ellas.
7. Los argumentos sobre la naturaleza del problema generado por los argumentos de los actores.

## **Primer estudio de caso: la reforma educativa**

### **Descripción**

La reforma educativa en México está en marco de la reforma constitucional presentada por el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, dentro del marco de los acuerdos y compromisos establecidos en el Pacto por México. Fue aprobada por la Cámara de Diputados el 20 de diciembre de 2012 y por el Senado de la República el 21 de diciembre del mismo año. En febrero de 2013, la reforma fue declarada constitucional por el Poder Legislativo Federal, promulgada por el Ejecutivo el 25 de febrero de 2013 y pu-

<sup>2</sup> Yin parte que los estudios de casos es una estrategia preferida por tres razones: 1) en el momento en que el "cómo" o el "por qué" de las preguntas han sido planteadas; 2) cuando el investigador tiene un pequeño control sobre los eventos y; 3) cuando el foco es un fenómeno contemporáneo en un contexto de vida real.

blicada al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación. El 10 de septiembre de 2013, el Presidente de la República promulgó la reforma a la Ley General de Educación, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la Ley General del Servicio Profesional Docente. Los tres decretos fueron publicados en el Diario Oficial al día siguiente.

***Actores Tomadores de decisión:***

- Presidencia de la República.
- PRI.
- PRD.
- PAN.
- Cámara de Diputados.
- Cámara de Senadores.
- Congresos de las entidades federativas

***Otros actores importantes:***

- Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE).
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

***Curso de acción de los actores decisionales:***

Al inicio de su mandato, el 1 de diciembre de 2012, el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto anunció las primeras doce decisiones presidenciales, dentro de las cuales se encontraba el envío de una reforma educativa al Congreso de la Unión para su análisis y discusión. Seguido a esto, el mismo Presidente logra convocar a los partidos políticos de gobierno y de oposición (PRI, PAN, PRD) a firmar el Pacto por México<sup>3</sup>. Fue momento de optimismo irradiado por todo el país. Se decía que Peña Nieto “Salvaría México” con reformas de gran calado como la Educativa, la Fiscal y la Energética. En este sentido, uno de los cinco grandes acuerdos fue la creación de una sociedad de derechos y libertades, el cual a su vez contiene un acuerdo por la educación de calidad y con equidad que sería impulsada mediante la presentación de una reforma legal en materia educativa con tres objetivos:

- Aumentar la calidad de la educación básica, reflejándose esto en los resulta-

dos de las evaluaciones internacionales como PISA.

- Aumentar la matrícula y la calidad de la educación media y superior.
- Recuperar la rectoría del Estado Mexicano en el sistema educativo nacional.

Vale destacar el rol jugado por los actores políticos (PRI, PAN y PRD) en el itinerario de la reforma educativa. Una vez que el Presidente envía su proyecto de ley a la Cámara de Diputados, a través de la Subsecretaría de enlace legislativo de la Secretaría de Gobernación, aquella vota y aprueba con pocas modificaciones la iniciativa de reforma educativa del Ejecutivo. Seguido, la Cámara de Senadores aprueba la iniciativa para luego declararla constitucional. El 26 de febrero de 2013 se publica la Reforma Educativa en el Diario Oficial de la Federación.

Con este apoyo de los partidos políticos principales, el Presidente Enrique Peña Nieto envía al Congreso de la Unión en agosto del 2013, sus tres iniciativas de leyes secundarias para concretar la reforma educativa. Tales leyes son:

- Dotar de autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)
- Crear las leyes de servicio profesional docente
- Modificar la Ley General de Educación.

A este momento (2013), la *relación Poder Ejecutivo-Poder Legislativo* (al menos con las principales fuerzas de oposición) se caracterizaba por la confianza en la relación entre los partidos políticos en la arena política. En esta coyuntura visualizamos primeramente que el Parlamento conocía y asimilaba con precisión el proceso de construcción de la agenda de Gobierno del Presidente de la República (Pacto por México). Segundo, también quedó de manifiesto la integración no sólo de los intereses del Presidente con su equipo de trabajo, sino de aquel con los sectores políticos de oposición (PAN y PRD). Y tercero, se pudo observar que las ur-

<sup>3</sup> En el Pacto por México se acordó profundizar el proceso de democratización del país con base en tres ejes rectores: • El Fortalecimiento del Estado Mexicano. • La democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales. • La participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas.

gencias organizacionales y los compromisos existentes del nuevo Gobierno, así como las urgencias por atender estaban inscritas en la intencionalidad del gobierno a través de la definición de su agenda gubernamental y el enunciado de las políticas públicas consideradas (Instituto Nacional de Evaluación Educativa –INEE-, Ley del Servicio Profesional Docente y la modificación de la Ley General de Educación). Y tanto fue así que en septiembre de 2013 la Cámara de Diputados aprueba la reforma a la Ley General de Educación y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, turnándolas a la Cámara de Senadores para su ratificación. Así se publican las tres leyes secundarias de la reforma educativa en el Diario Oficial de la Federación.

Una vez publicadas estas tres leyes, los legisladores y la Secretaría de Gobernación de la Presidencia de la República inician las mesas de diálogo y trabajo con otros actores políticos y sociales, fundamentalmente con la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (la CNTE) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (el SNTE). En este sentido, el portavoz de esta secretaría, Miguel Ángel Osorio Chong, aseveró que el proceso debe de estar guiado primordialmente por el interés superior de la infancia; demanda negociación incluyente, cooperativa y respetuosa. Y en base a esto, la Secretaría de Gobernación propuso centrar el diálogo con la disidencia magisterial en torno al modelo educativo así como facilitar un proceso de comunicación entre la Secretaría de Educación Pública y la CNTE.

No cabe duda por una parte que, el *objetivo central del Gobierno nacional* es cambiar el modelo educativo en el país sobre la base de estas tres leyes secundarias, cuestión que implica tocar los intereses gremiales y políticos clave de la CNTE, constituyéndose en un actor de disidencia a los objetivos del Gobierno. El Gobierno mexicano ha hecho todo el esfuerzo por tratar de convencer al magisterio disidente, pero no ha sido capaz de llegar a un acuerdo. Por el contrario las acciones callejeras (bloqueos de escuelas de la CNTE), fundamentalmente en Oaxaca,

Chiapas, Guerrero y Michoacán se han acentuado, permitiendo que el Gobierno tome decisiones relacionados con despidos.

Esta última situación y otros episodios políticos han aparecido en el contexto mexicano, y que han recrudecido este conflicto. Tales episodios son: el caso de la desaparición forzada de 43 estudiantes en Iguala, de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa en el estado de Guerrero el 27 de septiembre de 2014, y que han complejizado la coyuntura dado a que se ha construido un movimiento social en torno a este problema. Este movimiento se ha aliado con la CNTE, además de otros sectores políticos como el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) y el Partido del Trabajo (PT). Es la razón por la cual el gobierno no ha podido convertirse en interlocutor clave para establecer una relación con este actor gremial. Lo que se ha perfilado hasta el momento es el desencuentro que expresan diferencias marcadas de carácter ideológicas y políticas. Su efectividad para generar gobernabilidad en este sector, así como gobernanza (cooperación, colaboración), ha sido baja.

### **Curso de acción de los otros actores importantes**

Mucho antes de aprobadas las tres leyes secundarias a nivel educativo, los maestros de la Coordinadora de Trabajadores de la Educación (CNTE) se instalan en el zócalo de la Ciudad de México a manera de protesta por la reforma educativa. La administración federal en consecuencia planteó que el diálogo debe darse sobre principios como el interés superior de la infancia, la aplicación de acciones y procesos tendientes a garantizar un desarrollo integral y una vida digna. La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) y la Secretaría de Gobernación presentaron sus propuestas para resolver el conflicto magisterial por la reforma educativa. Los profesores plantearon una suspensión definitiva a su aplicación para poder discutir y resolver las causas que han ocasionado su resistencia.



El objetivo central de la CNTE es detener la reforma educativa, pues su aplicación “viola flagrantemente garantías individuales y sociales”. Señala que la suspensión permitirá la modificación del articulado que viola los derechos laborales de los trabajadores y los derechos sociales de la población. Así, los profesores disidentes reúnen un pliego petitorio donde indican que es necesaria la suspensión definitiva de la reforma educativa y sus implicaciones, así como el inicio de un proceso social de transformación educativa en el que participen todos los actores. E insisten en su demanda de resolver las consecuencias de la aplicación de los cambios, como los miles de maestros cesados y los presos políticos.

El dirigente de la sección 7 de Chiapas, Adelfo Alejandro Gómez, afirmó que el encuentro e intercambio de propuestas es una nueva oportunidad para el diálogo y la negociación. Esperemos que esto nos permita ir acercando posiciones. Ojalá que esto resulte y que nos ayude a tener soluciones para resolver este conflicto.

Agregó que la propuesta de Gobernación será llevada a las instancias de consulta tanto nacional y estatales como a los profesores de base. Vamos a intercambiar opiniones con nuestros compañeros, a hacer un análisis, y esperamos que el gobierno federal haga lo propio con nuestra propuesta.

Ante la propuesta del Gobierno de revisar el modelo educativo, tal como lo propone la CNTE, la SEGOB impulsa el proceso de diálogo entre la CNTE y la Secretaría de Educación Pública. Decía la SEGOB que “El proceso de diálogo sobre el modelo educativo debe de estar guiado por principios compartidos, primordialmente el del interés superior de la infancia, entendido como un conjunto de acciones y procesos tendientes a garantizar un desarrollo integral y una vida digna”. Según el gobierno federal, es fundamental asegurar que la participación del magisterio y la sociedad en materia educativa se realice de manera profunda, crítica y respetuosa, que garantice que la expresión definitiva del modelo educativo nacional cuente con sus aportaciones para lograr la educación que requiere el país. Entre los criterios que orientaran el proceso de diálogo, el

gobierno federal destacó la necesidad de asegurar que todos los mexicanos tengan garantizado su derecho a recibir educación laica, gratuita y obligatoria, promover el desarrollo armónico de los educandos así como desarrollar el intelecto de la infancia y juventud mexicana para su plena inserción en la sociedad del conocimiento.

Por el lado de la CNTE se insistió como propuesta la suspensión definitiva de la Reforma Educativa y todas sus implicaciones pues consideran que ésta pone en riesgo la gratuidad de la educación y la visión humanista e integral de la misma. También exigen iniciar en lo inmediato un proceso social de transformación educativa con todos los actores para así desarrollar un amplio debate nacional cuyos resultados serán parte del “nuevo modelo educativo”. Y como acción política, exigían resolver la problemática de las víctimas, liberar a los presos políticos, reinstalar a los maestros cesados y suspender órdenes de aprehensión giradas en contra de los disidentes y la suspensión de pagos. Y aún así, con todas estas exigencias, la CNTE, en su documento entregado a Gobernación, indicó que en todo momento han manifestado disposición al diálogo abierto. Sin embargo, las protestan callejeras, la ausencia de clases siguen todavía.

En cuanto a este caso, se puede observar que la relación entre el Gobierno y los partidos de oposición (PAN y PRD) que avalaron la reforma educativa, se ha puesto tensa con respecto a este conflicto - desconfianza en la relación entre los partidos políticos en la arena política. Ya estos partidos exigen al Gobierno Federal soluciones políticas, dado el impacto que han tenido las acciones de la disidencia magisterial en la sociedad mexicana. Lo que fue una “luna de miel” de los partidos al inicio de la reforma educativa y del Pacto por México, hoy lo podemos ver como un desencuentro.

Al gobierno entonces le ha faltado doble capacidad para resolver este conflicto y echarlo a andar con dirección gubernamental de gobernanza. Una, mantener a sus aliados iniciales; y dos, soluciones políticas a la disidencia magisterial y a sus aliados como MORENA y PT.

## **Algunas reflexiones para el análisis (Lecciones aprendidas)**

Lo anterior puede explicarse mediante las fallas en la implementación de la política pública estudiada por Zittoun (2015). Estas fallas en la implementación se verían primeramente como una estrategia argumentativa para legitimar la obligación de los actos que influye el proceso de las políticas públicas. Para el caso de la Reforma Educativa esta estrategia argumentativa le ha servido a la CNTE para desafiar una propuesta ya que ésta al generar conflicto y oposición no sólo es una solución a un problema, es también una representación específica del mundo en el que los actores políticos y gubernamentales buscan actuar. Es por ello que el movimiento magisterial disidente, como oponente a la estrategia gubernamental utiliza diferentes formas de argumentos de fallas como la factibilidad, los efectos inesperados y el impacto negativo sobre los intereses de los sindicatos y la sociedad. Las estrategias argumentativas de la CNTE desafía el Gobierno a través de descalificaciones de la propuesta. En sí, estas estrategias argumentativas no son más que juicios críticos multiplicados y que usados por actores políticos aliados de la CNTE (MORENA y PT) y expertos (intelectualidad crítica, medios de comunicación) para influenciar el sentido alrededor del proceso de hechura de la reforma educativa y así, modificar las condiciones de éxito o fracaso del cambio propuesto.

Por el lado del Gobierno Federal, es importante considerar que éste no ha podido elegir los instrumentos adecuados para impulsar la implementación de la reforma educativa ya que ha creído que estos son meros ejercicios técnicos confiados a los expertos de la educación, sin saber que un tema, una agenda y una formulación de política pública de tan dimensión múltiple como es la educación, requiere de dimensiones políticas, sociales, culturales y morales. La falta de efectividad del gobierno con respecto a esta

política (educativa) ha sido evidente. A nuestro parecer ahí es donde está el desencuentro entre el Gobierno Federal y la CNTE.

## **Segundo estudio de caso: Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)**

### **Descripción**

La reforma constitucional de 2015 que estableció la creación del SNA busca agrupar a las instituciones encargadas de combatir la corrupción en un mismo comité, con el objetivo de que actúen de manera coordinada y alineados, por primera vez, bajo una Política Nacional Anticorrupción<sup>4</sup>. Su objetivo último será poner fin a la creciente impunidad que rige en nuestro país. Su meta es que sea presidido por los ciudadanos sirviendo a los ciudadanos. Crea instituciones fuertes y autónomas para prevenir y castigar la corrupción. Se eliminarán los trámites innecesarios y hará que las contrataciones y obras públicas se realicen con total transparencia. Dentro de las actividades que harán del SNA un proceso de colaboración entre las instituciones del gobierno y de éstas con la sociedad, están:

**La Coordinación.** El SNA coordina a actores sociales y a autoridades de los distintos órdenes de gobierno, a fin de prevenir, investigar y sancionar la corrupción. Se crea un Comité Coordinador, encabezado por un ciudadano; también habrá un Comité de Participación Ciudadana (5 personas), seleccionado por académicos reconocidos.

**La Prevención.** El SNA cuenta con diversos mecanismos que buscan prevenir los actos de corrupción: Códigos de Ética, protocolos de actuación y mecanismos de autorregulación.

**El Control.** El SNA establece diversos instrumentos que permiten una rendición de cuentas clara y efectiva: La Plataforma Digital Nacional, conformada por el sistema de evolución

<sup>4</sup> El 27 de mayo de 2015 se publicó la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción, como instancia de coordinación entre autoridades de todos los órdenes del gobierno. En el Periodo Extraordinario de la LXII Legislatura, se aprobaron 7 paquetes de legislación secundaria para prevenir y combatir la corrupción.

patrimonial y de declaración de intereses; el Sistema Nacional de servidores públicos y particulares sancionados; el Sistema Nacional de Fiscalización; el directorio de servidores públicos que participan en contrataciones públicas y las denuncias públicas por faltas administrativas y hechos de corrupción.

**La Sanción.** Se establecen (en la Ley General de Responsabilidades Administrativas) los actos u omisiones en que pueden incurrir tanto servidores públicos como particulares: Faltas Administrativas Graves (competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) Faltas Administrativas no Graves y Actos de Particulares vinculados con Faltas Administrativas Graves.

Para su funcionamiento, el SNA comprende el trabajo coordinado de siete instituciones, así como la legislación que debe ser modificada para instrumentarlo. Del primer paquete de leyes anticorrupción, cinco de siete son fundamentales para generar mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas en todos los órdenes de gobierno del país, y las otras dos son exigencia de las organizaciones de la sociedad civil (Reformas al Código Penal y Ley de la Fiscalía General de la República):

Pero, ¿Cuáles son los 7 instrumentos legales pertinentes para la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción?

1. La Ley general del Sistema Nacional Anticorrupción establece la manera en que se coordinarán y colaborarán las instituciones encargadas de combatir la corrupción y su funcionamiento como un sistema. Establece las bases de coordinación del SNA, a nivel federal y local, así como las características del Sistema Nacional de Fiscalización y de la Plataforma Digital Nacional.
2. Ley General de Responsabilidades Administrativas (Ley 3 de 3). Propuesta de las organizaciones de la sociedad civil y respaldada por más de 600 mil firmas a nivel nacional. Establece las obligaciones que todos los servidores públicos deberán de

cumplir, los tipos de corrupción, así como los procedimientos para la detección, investigación y sanción. Debe ser clara para evitar interpretaciones y facilitar el trabajo de los jueces. Al ser una Ley General, todos los estados deberán de basar sus leyes en ella. Detalla las responsabilidades administrativas y la obligación de los servidores públicos, de presentar declaraciones patrimoniales, de conflicto de intereses y fiscal.

3. Reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa
4. Determina la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal encargado de juzgar los posibles actos de corrupción que investiguen las autoridades. Garantiza que un cuerpo autónomo sea quien juzgue las faltas administrativas graves. Crea al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena.
5. Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
6. Esta reforma da marcha atrás a la desaparición de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la mantiene como el órgano de gobierno encargado del control interno de la Administración Pública Federal. Además será uno de los órganos encargados de la investigación de responsabilidades administrativas graves. Tendrá como competencia resolver las faltas administrativas no graves (las faltas graves serán juzgadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa). De esta manera, se garantiza que quienes decidan sobre los actos de corrupción no sean subordinados de los acusados. Fortalece a la Secretaría de la Función Pública para la prevención y combate de la corrupción.
7. Reformas a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Dotan a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de mayores facultades y

herramientas de investigación que permitan una fiscalización en tiempo real de los recursos federales. Por primera vez permite que se fiscalicen participaciones estatales. Su objetivo es fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación para el combate de la corrupción.

8. Reformas al Código Penal. La Ley 3de3 propone la tipificación clara de los actos de corrupción y establece procesos de investigación y sanción específicos. Esto debe reflejarse de la misma manera en adecuaciones al Código Penal para poder castigar con cárcel los actos de corrupción graves. Establece las sanciones que serán acreditables a quienes cometan actos de corrupción: servidores públicos y particulares.
9. Reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Crea la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, como órgano autónomo para investigar y perseguir actos de corrupción. Sólo así se garantizará una investigación autónoma de los delitos de corrupción.

#### ***Actores Tomadores de decisión***

- Secretaría de la Función Pública.
- Fiscal Anticorrupción (Procuraduría General de la República).
- Auditoría Superior de la Federación (ASF)
- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Entidades federativas.
- Poder Legislativo.

#### ***Otros actores importantes***

- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).
- Transparencia Mexicana.
- Organizaciones de la Sociedad Civil.

***Curso de acción de los actores tomadores de decisión.*** Los tomadores de decisión se mostraron con acciones individuales sin brindar articulación entre ellos. Fue el Poder Legislativo –Senadores y Diputados– quien logró impulsar

la agenda de las organizaciones de la sociedad civil. No así con el Poder Ejecutivo que logra hacerle cambios a la Ley 3 de 3. No obstante esto, se logra impulsar a través de distintos mecanismos legales e institucionales, el Sistema Nacional Anticorrupción.

***Curso de acción de los otros actores importantes.*** El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y Transparencia Mexicana diseñaron la ruta de implementación del SNA, presentando las funciones básicas de los órganos del SNA, los perfiles que deben tener los distintos cargos, los procedimientos de nombramiento y las prioridades que deberá atender cada uno, todo esto derivado de la aprobación del SNA y sus leyes secundarias.

En cuanto a las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil, referidas a los siete instrumentos legales, podemos agruparlas de la siguiente manera:

#### ***A la Ley general del Sistema Anticorrupción***

- Representante del Comité Ciudadano presidirá el Sistema Nacional Anticorrupción
- Creación de un Secretariado Técnico que proponga y evalúe las políticas anticorrupción.
- Mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de información entre todas las instituciones del SNA.
- Recomendaciones públicas no vinculantes por parte del Comité Coordinador.
- Recursos técnicos, presupuestarios y de gestión que permitan un funcionamiento autónomo.

#### ***A la Ley General de Responsabilidades Administrativas (Ley 3de3)***

- Directrices del servicio público y obligaciones claras.
- Tipos de corrupción claros y nominados
- Candidatos, líderes sindicales y equipos de transición como sujetos obligados de la ley.
- Plataforma de denuncia sencilla e independiente de los entes vigilados.
- Protección para denunciantes y testigos,



incorporación de la figura internacional de “*whistleblower*”.

- Capítulo de integridad de personas morales (*Compliance*).
- Sanciones severas para servidores públicos y una lista negra de corruptos.
- Sanciones para personas físicas y morales que participen en actos de corrupción.
- Capacidades de investigación: acceso a información, personal, herramientas tecnológicas y recursos.
- Obligatoriedad y versiones públicas de dos de las tres declaraciones: la declaración de intereses y comprobante de cumplimiento de las obligaciones fiscales.

*A la Ley Reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*

- Tercera sección de la Sala Superior, autónoma y especializada en responsabilidades graves, así como salas regionales.
- Facultad de atracción de casos relevantes.
- Facultad de regresar un expediente con errores y pedir su debida integración.
- Autonomía presupuestal.
- Lineamientos para que magistrados eviten conflictos de interés.

*A las Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*

- Se mantiene la Secretaría de la Función Pública.
- Se fortalecen sus facultades de auditoría e investigación.
- SFP sólo decidirá sobre faltas administrativas no graves.
- Obliga a la SFP a verificar la información de las declaraciones patrimoniales y de intereses de los funcionarios públicos.

*A las reformas a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*

- La ASF podrá imponer multas cuando no se atiendan sus requerimientos.
- Se podrán fincar responsabilidades administrativas a partir de las observaciones que la ASF haga de la Cuenta Pública.
- Las participaciones federales podrán ser fiscalizadas por la ASF.

- Auditorías en tiempo real y no sólo cuando sea presentada la Cuenta Pública del año.

*A las reformas al Código Penal.*

- No existe propuesta de la Sociedad Civil.

*A las reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*

- No existe propuesta del Sociedad Civil.

Podemos resumir el itinerario institucional del SNA de la siguiente manera:

Este sistema se encuentra sustentado en el Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), mismo que establece que el SNA es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. El sistema estará integrado, según versa este artículo en sus fracciones:

*I.- “Un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de:*

- La Auditoría Superior de la Federación.
- La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (aún pendiente en el Senado);
- La secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno.
- El Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- El Presidente del organismo garante que establece el artículo 60. de esta Constitución (INAI).
- Un representante del Consejo de la Judicatura Federal.
- Un representante del Comité de Participación Ciudadana”.

Este comité será presidido por un representante del Comité de Participación Ciudadana (CPC) en apego a lo establecido en el artículo 10, fracción I, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Para la integración del Comité de Participación Ciudadana (artículo 113 CPEUM, fracción II), el Senado integró el “Comité de Selección”, en apego a lo establecido en el artículo 18 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

ción, a través de una convocatoria pública dirigida a organizaciones de la sociedad civil e instituciones educativas de nivel superior e investigación, especializadas en materia de fiscalización, rendición de cuentas y combate a la corrupción. El Comité estará integrado por nueve mexicanos, quienes estarán en el cargo por un periodo de tres años, su nombramiento será honorífico y estará compuesto por cinco integrantes propuestos por instituciones educativas y de investigación; y cuatro propuestos por las organizaciones civiles, dicho comité está integrado por:

1. José Luis Caballero, Director del Departamento de Derecho en la Universidad Iberoamericana.
2. Cinthya Cantero Pacheco, Presidenta del Consejo del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, propuesta por la U. de G.
3. Sergio López Ayllón, Director General del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
4. Viridiana Ríos, Investigadora del Wilson Center en Washington, D.C.
5. Pedro Salazar, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
6. María Elena Morera, Fundadora y presidenta de Causa en Común A.C.
7. Juan E. Pardinas, Director General del Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO).
8. Antonio Carlos Gómez, Socio del despacho RSM México y presidente de la Asociación Interamericana de Contabilidad.
9. Edna Jaime, Directora General de México Evalúa A.C.

Ellos fueron los encargados de diseñar los lineamientos y requisitos para la convocatoria del Comité de Participación Ciudadana. Revisaron perfiles y entrevistaron a los candidatos, (Véase todo el procedimiento en la siguiente página: <http://comisionsna.mx/>).

Cabe señalar que este trabajo fue realizado con apego a la normatividad bajo la premisa de máxima transparencia y publicidad, profesiona-

lismo e independencia, por lo cual les ha merecido un reconocimiento social, mismo que necesitaba este CPC, para su legitimidad y proximidad con la ciudadanía.

Según la misma Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción el Comité de Participación Ciudadana deberá integrarse por cinco ciudadanos que se han destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley. Este Comité quedó integrado por las siguientes personas:

*Jacqueline Peschard Mariscal*

Tiempo en el cargo: 1 año

Será la primera Presidenta del Comité y esto le da la facultad de presidir el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

Es Doctora en Ciencias Sociales por El Colegio de Michoacán, Maestra en Ciencia Política y actualmente es profesora titular en la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM. Fue comisionada del Instituto Federal Electoral y comisionada presidenta del IFAI.

*Mariclaire Acosta Urquidí*

Tiempo en el cargo: 2 años

Maestra en Política y Gobierno en América Latina por la Universidad de Essex, Inglaterra. Actualmente es directora de la Oficina de México de Freedom House. Fue investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y directora para las Américas del Centro Internacional para la Justicia Transicional.

*Octavio López Presa*

Tiempo en el cargo: 3 años Master in Business Administration por la Escuela de Negocios del Instituto de Tecnología de Massachusetts. Actualmente es consejero fundador de Causa en Común. Fue comisionado fundador del Instituto Federal de Acceso a la Información de 2002 a 2005.

*Luis Manuel Pérez de Acha*

Tiempo en el cargo: 4 años Es doctor en Derecho con especialización en Derecho Constitucional y Administrativo por la UNAM. Es socio fundador de PDeA Abogados. Llevó los casos presentados por organizaciones en los litigios de

Yo contribuyente y abrió brecha jurídica con el argumento de “interés legítimo” en el caso del desvío de recursos públicos destinados a la educación que llegó hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

*Alfonso Hernández Valdez*

Tiempo en el cargo 5 años Doctor y maestro en Ciencia Política por la Universidad de Chicago. Fue especialista del Órgano Garante de la Transparencia y Acceso a la Información del Instituto Nacional Electoral y Director general de Estudios e Investigación en el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (INAI).

Hasta el momento los integrantes del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), se han comprometido en tres direcciones:

1. De unir capacidades y esfuerzos con la Secretaría de la Función Pública para el combate a la corrupción, para así recuperar la confianza de la sociedad en las instituciones.
2. El trabajo de manera estrecha y coordinada con los demás miembros del Comité Coordinador del SNA, a fin de garantizar el correcto funcionamiento del SNA y consolidar el Estado de Derecho, y acciones como:
  - Generar un diagnóstico de los sistemas informáticos que podrían ser parte de la Plataforma Digital Nacional.
  - Compartir un estudio sobre declaraciones de interés.
  - Analizar mecanismos de participación ciudadana en designaciones y,
  - Colaborar para apoyar a las entidades federativas en la instalación de los sistemas locales anticorrupción.

<http://www.gob.mx/sfp/articulos/se-reunen-integrantes-del-comite-de-participacion-ciudadana-del-sna-con-la-secretaria-de-la-funcion-publica?idiom=es>

### ***Desafíos institucionales y políticos del SNA***

- Es un desafío crucial desde el punto de vista institucional, el cómo se selecciona el Fiscal Anticorrupción y con qué facul-

tades y atribuciones verdaderamente *autónomas* quedaría.

- Identificación de oportunidades para crear valor público (resultados a los ciudadanos) través de la colaboración.
- Construcción de la confianza en los funcionarios públicos de los diversos organismos del SNA.
- Desarrollo de una visión común y una comprensión común de los mecanismos implementadores de la política pública de combate a la corrupción.
- Motivación y legitimación de un liderazgo tanto personal como en el marco de las agencias del SNA.
- Constitución de grupos defensores del SNA tanto nacional como internacional.
- Generación de la formación de los ciudadanos y funcionarios públicos sobre Ética Pública.

### ***Lecciones aprendidas del caso***

- Mediante la suma de esfuerzos con la sociedad civil, academia, sector privado y legisladores, México cuenta, por primera vez en su historia, con un Sistema Nacional Anticorrupción.
- El 27 de mayo de 2015, se publicó la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción, como instancia de coordinación entre autoridades de todos los órdenes del gobierno.
- El Sistema Nacional Anticorrupción es impulsado por organismos de la sociedad civil, fundamentalmente (IMCO y Transparencia mexicana), quienes definen una hoja de ruta para su implementación.
- El SNA coordina a actores sociales y autoridades de los distintos órdenes de gobierno a fin de prevenir, investigar y sancionar la corrupción.
- Se crea un Comité Coordinador, encabezado por un ciudadano; también habrá un Comité de Participación Ciudadana (5 personas), seleccionado por académicos reconocidos.
- El SNA podría verse en el diseño como

una propuesta de coordinación institucional, aunque en su parte de implementación no ha podido emprender sus actividades tal como lo establece la constitución.

- Para la puesta en marcha del SNA es recomendable la articulación de los mecanismos de rendición de cuentas y fiscalización a nivel de la representación bien federal, como de los gobiernos subnacionales. Además de la coordinación entre los órganos de fiscalización y transparencia.
- Es un desafío crucial desde el punto de vista institucional, el cómo se selecciona el Fiscal Anticorrupción y con qué facultades y atribuciones verdaderamente *autónomas* quedaría.
- Es importante que los organismos públicos pertenecientes al SNA logren el verdadero trabajo de coordinación y colaboración para poder hacer de la lucha contra la corrupción un ejemplo de acción institucional sólida. De lo que se trata es de impulsar un Modelo de Gestión de la Gobernanza Pública Colaborativa.

### Como reflexión final

Para los efectos del análisis partimos en este artículo de los conceptos de legitimidad, eficacia, efectividad y rendimiento aportados por Juan Linz, para analizar y explicar que el rendimiento del gobierno de México en el suministro de la gobernanza para llevar a cabo sus agendas formuladas, se vincula a las dificultades prácticas de los actores políticos y gubernamentales que inciden en la misma efectividad y eficacia.

En este sentido, intentamos hacer una reflexión teórica sobre la transformación del Gobierno, explicando que los gobiernos con una visión de gobernanza tienden a incluir, directa o indirectamente, la consideración de la promoción de valores como la transparencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la eficiencia; la movilización y / o incentivo del personal, las habilidades necesarias para una gobernanza eficaz; y en términos generales, las capacidades de

las organizaciones para alcanzar sus objetivos de política.

Lo afirmado por Crozier en el sentido de que el modelo de *caja negra* aportó un marco para analizar las políticas públicas como sistema, descuidando en gran parte los procesos que tienen lugar dentro del sistema, así como las actividades de resultados y de retroalimentación, dejando como opción de que la nueva gobernanza y la proliferación de las redes de políticas, las asociaciones, las colaboraciones y otras interdependencias múltiples de actores relacionados con decisiones 'públicas' parecen desafiar las relaciones lineales establecidas en este modelo de caja negra. De esta manera, hicimos un análisis también de las dificultades de las instituciones de la representación y de rendición de cuentas en los gobiernos democráticos actuales para explicar las limitaciones inherentes a la realidad del sistema representativo, como la autonomización de los parlamentarios y los partidos políticos durante el ejercicio del mandato; el dominio de los grupos económicamente más poderosos y con estructura de lobby más organizada en los parlamentos, la desconexión con el sistema legal y la falta de calidad en la preparación de las leyes, la incapacidad del Parlamento para responder a las demandas cada vez más complejas y distintas de la sociedad; y la falta de ética de modo general por parte de los parlamentarios que emplean los recursos institucionales para el ejercicio del mandato de manera irregular que maximizan por una parte, la *insatisfacción popular*, y por la otra, la *desconfianza en la institución parlamentaria*.

En este sentido, nos apoyamos en dos estudios de casos donde las relaciones entre los distintos poderes y de estos con la sociedad, clave para la construcción de agendas políticas y gubernamentales, fueron fundamentales. Así, para los efectos de ver las formas cómo estas relaciones se llevan a cabo en el Gobierno de México, lo analizamos a través de la Reforma Educativa y del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), dejándonos algunos aprendizajes interesantes.



Mientras que la reforma educativa se contextualiza en un contexto de hostilidad, en el SNA impera más el dialogo pero de una manera des-coordinada. Esto nos lleva a reflexionar que en la reforma educativa las organizaciones no gubernamentales como la CNTE se adentran más al conflicto que al diálogo. Por otro lado, también pudimos observar en la reforma educativa poca eficacia directiva y capacidad política de los actores gubernamentales, no así en el SNA que tiene un objetivo muy concreto: solucionar la corrupción mediante una acción concertada entre instituciones y actores de la sociedad El objetivo de la Reforma Educativa se diluye más en lo político y menos en lo técnico. Por el lado del Gobierno, más en acabar con la CNTE, y por el lado de la CNTE más en frenar la Reforma Educativa propuesta por el Gobierno, sin que haya una visión de política educativa que resuelva los problemas centrales de este sector. Pudimos observar que la imposibilidad de la gobernanza en este sector viene dado por las fallas de los partidos políticos y sus líderes para cooperar y darle dirección sistemática a la política pública educativa. Por otro lado, la falta de cooperación y coordinación en las organizaciones dentro de las burocracias relacionadas con el sector educativo estuvieron marcadas por la incapacidad del gobierno para hacer que las políticas se dirigieran a los problemas específicos dentro de los dominios específicos de ellas (reforma educativa integral, evaluación, profesionalización docente, etc), tomando en cuenta que a menudo éstos están ligadas a intereses socio-políticos específicos. Afirmamos entonces, que el rendimiento del gobierno puede verse en función de las estrategias argumentativas, así como de las maneras de articulación de la gobernanza en los dos casos presentados. El comportamiento de los actores gubernamentales como de los actores no gubernamentales, fueron diferentes en cada caso porque el núcleo de estas políticas son diferentes: sus objetivos, estrategias, visiones, metas, valores, problemáticas.

## Referencias

- Aguilar, L. F. (2007, octubre). *El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza (pp.1-15)*. XII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Administración Pública. CLAD. República Dominicana.
- Aguilar, L. F. (2008). *Gestión Pública y Gobernanza*. México: FCE.
- Aguilar, L. F. (2011). Introducción. En *Política Pública* L. F. Aguilar, *Política Pública*. Ciudad de México, México: Siglo XXI editores y Biblioteca básica de Administración Pública.
- Aguilar, L. F. (2013) *Gobierno y administración pública*. México: FCE-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Barzelay, M., y Cortázar Velarde, J. C. (2004). *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso de buenas prácticas en la gerencia social*. , Washington D.C., USA: INDES-BID.
- Börtzel, T. (1998). Organizing Babylon –on the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, 76.
- Crozier, M. (2010). Rethinking Systems. Configurations of Politics and Policy in Contemporary Governance. *Administration & Society*, 42(5), 504-525.
- Evans, P. (2007). El Estado como problema y como solución. Recuperado 15/02/2017 de [www.ietd.org.mx/medios/comision.html](http://www.ietd.org.mx/medios/comision.html).
- Fung, A. (2007). Democratic Theory and Political Science: A Pragmatic Method of Constructive Engagement. *American Political Science Review*, 101(3), 443-58.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Wun, W. (2015). Understanding the persistence of policy failures: The role of politics, government and uncertainty. *Public Policy and Administration*, 30(3-4), 209-220.
- Kennedy School of Government. (1986) *Learning by The Case Method*. Case Program.
- Kooiman, J. (2004). Gobernar en gobernanza. *Revista Instituciones y desarrollo*, (16), 171-194.
- Linz, J. J. (1996). *La quiebra de las democracias*. España: Alianza Editorial.
- Mann, M. (2007). El Poder autónomo del Estado, sus orígenes, mecanismos y resultados. En *Lecturas sobre el estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura Gabinete de Ministros, República de Argentina. Espinosa, Toledo. Recuperado 14/02/2017 de: [www.ietd.org.mx/medios/comision.html](http://www.ietd.org.mx/medios/comision.html).
- Mariñez Navarro, F. (2016). Parlamento abierto y democracia: un debate sobre lo más allá de la poliarquía. *Revista Estudos de Administração e Sociedade*, 1(1), 9-28.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del Clad Reforma del Estado y Democracia*, (21), 1- 8
- Munck, G. L. (2004). La política democrática en América Latina: contribución desde una perspectiva institucional. *Política y gobierno*, XI(2).
- Peters, G. B., & Jon, P. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? en A. Cerrillo Martínez (Coordi.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid, España: INAP.
- Peters, B. G. (2014). Implementation structures as institutions. *Public Policy and Administration*, 29(2), 131-144.

- Peters, B. G. (2003). La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro? *Revista del CLAD reforma y democracia*, (27), 1-13.
- Peters, B. G. (2001). *The future of governing*. Second edition revised. Kansas, USA: University press of Kansas.
- Sartori, G. (2000). *Teoría de la democracia* (Tom. I y II). Alianza Universidad.
- Vargas Cullell, J. (2008). Democratización y calidad de la democracia. En O. Ochoa (Coord.) *La reforma del Estado y la calidad de la democracia en México. Una reflexión sobre sus instituciones*. México: EGAP.
- Yin, R. (2009). *Case Study research: design and methods* (4ª edi.). Sage Publications.



### **16ª REUNIÓN DEL CONSEJO DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA ONU (CEPA), 24 -28 DE ABRIL - 28, NUEVA YORK.**



El Presidente del LAGPA, Edgar Varela Barrios participó como Observador Internacional, invitado por la División de Administración Pública y Gestión del Desarrollo (DPADM) de la ONU, instancia de la cual hace parte el profesor y experto José Castelazo, miembro del equipo de expertos del LAGPA. Durante la Reunión del Consejo conformado por expertos mundiales en administración pública, se realizó el análisis de las políticas de desarrollo sostenible aprobadas por el organismo desde 2015. Sobre esa base, los expertos hicieron diversas recomendaciones al sistema de Naciones Unidas para avanzar en el cumplimiento de temas como el de lucha contra la pobreza y la desigualdad, así como el desempeño de la administración pública y los asuntos del desarrollo local y regional, entre otros. El profesor Varela expresó que entre los temas de mayor interés aparece el del numeral 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS– correspondiente a la paz y la justicia social, dado el proceso de paz que vive el país y desde el cual Colombia hace un aporte al mundo para la resolución de conflictos internos.



Durante los días 20 al 23 de junio de 2017, se realizó la visita al Ministerio de Educación Superior (MES) de Cuba, del Doctor Edgar Varela Barrios Rector de la Universidad del Valle de Colombia. La visita del directivo respondió a una invi-

tación cursada por el Ministerio cubano, en la intención de promover encuentros que permitieran revisar de conjunto las acciones de cooperación actuales, proyectar y diversificar las acciones hacia el futuro, así como provocar intercambios directos con directivos y funcionarios del ministerio y las universidades cubanas. La estancia le permitió también visitar un grupo importante de universidades cubanas, con las cuales se firmaron o ratificaron convenios de cooperación en el plano académico y científico técnico.

El rector de la Universidad del Valle, estuvo acompañado por el Vicerrector Administrativo de la institución Dr. Guillermo Murillo Vargas, miembro académico del Consejo Nacional de Acreditación (CNA) de Colombia.

El programa desarrollado incluyó visitas a las siguientes instituciones cubanas: Ministerio de Educación Superior, Asociación de Pedagogos de Cuba (APC), Universidad de La Habana (UH), Universidad de Ciencias Informáticas (UCI) y la Universidad Tecnológica de la Habana "José Antonio Echeverría" (CUJAE).

Durante su estancia, el Dr. Edgar Varela Barrios, sostuvo entrevistas con las siguientes autoridades académicas ministeriales y universitarias: Dr. José Ramón Saborido Loidi, Ministro de Educación Superior de Cuba; MSc. María Victoria Villavicencio Plasencia, Directora de Relaciones Internacionales del MES; Dra. Marcia Noda Hernández, Directora de Evaluación del MES; MSc. Gerardo Montenegro Morán, Director Nacional de Capacitación de Cuadros y Estudios de Dirección del MES; Dr. Juan B Cogollos Martínez, Rector de la Universidad de Cienfuegos (UCf); Dra. Mayda Norma Goite Pierre, Vicerrectora de la UH; Dra. Miriam Nicado García; Rectora de la UCI; Dra. Marta Delgado Dapena, Vicerrectora de la CUJAE y el Dr. Reynaldo Velázquez Zaldívar, Rector de la Universidad de Holguín (UHO).

Resultados concretos de la visita del Rector Varela Barrios lo constituyen: la firma convenios de cooperación entre la UNIVALLE y las siguientes instituciones: UH, UCI, CUJAE y UHO; la detección de áreas de interés común de cooperación a desarrollarse hacia el futuro y el compromiso sobre la participación de una delegación de la UNIVALLE en el próximo evento cubano de educación superior: Universidad 2018.

<https://www.facebook.com/GLAP.IICA/posts/1495810177128939>







El *International Institute of Administrative Science* (IIAS) en estrecha colaboración con el *Institut de Management Public et Gouvernance Territoriale* (IMPGT) de la Universidad de Aix de Marsella, organizó el Congreso Internacional 2017 IIAS que se celebró del 30 de mayo al 2 de junio en Aix-en-Provence, Francia. El congreso fue precedido el 29 de mayo por las reuniones estatutarias del IIAS.

El Secretario Ejecutivo del Grupo Latinoamericano por la Administración Pública, César Rojas Alfonso, representó al Presidente del GLAP durante las reuniones estatutarias y del Consejo de Administración. Presentó el Reporte de Actividades del último semestre, logró extender hasta febrero de 2018, el mantenimiento como Miembro Corporativo del IICA a una institución de la región con problemas de atraso en la membresía y compareció a charlas diversas en la plenaria del Congreso.

El Secretario Ejecutivo del GLAP aprovechó la oportunidad para visitar las instalaciones de la nueva sede del Instituto Internacional de las Ciencias Administrativas (IICA) en Bélgica.

<http://www.iias-iisa.org/visit-of-mr-cesar-rojas-alfonzo-executive-secretary-of-lagpa-at-the-iias/>





El *International Association of Schools and Institutes of Administration* (IASIA) y la Red de Investigación de la Administración Pública de Oriente Medio y África del Norte (MENAPAR), en estrecha colaboración con el General Personnel Council (GPC), organizaron la Conferencia IASIA-MENAPAR 2017, 3-7 de julio de 2017 en Ramallah, Palestina. <http://www.iasia-menapar-conference2017.org/>







**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO



**UNASUR**



**国家行政学院**  
CHINESE ACADEMY OF GOVERNANCE

**I CONFERENCIA INTERNACIONAL DE ESCUELAS DE  
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: DIÁLOGO  
CHINA-AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

**DEL 6 AL 9 DE JUNIO DE 2017**  
**QUITO - ECUADOR**



**V Encuentro Suramericano de  
Escuelas de Gobierno  
y Administración Pública**

**Lugar:**

- 6, 7 y 9 de junio, auditorio IAEN en la Plataforma de Gestión Financiera.
- 8 de junio Secretaría General UNASUR.

Con el apoyo de:






[www.iaen.edu.ec](https://www.iaen.edu.ec) / Tel.: (593) 2 3829900 / Quito - Ecuador
 
 /iaenuniversidad
 

 @iaenedu

## V ENCUESTRO SURAMERICANO DE ESCUELAS DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



El IAEN contó con el apoyo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), mecanismo de integración suramericano con sede en la Mitad del Mundo, Ecuador, y llevó a cabo ambos eventos con el fin de contribuir en el proceso de construcción de una visión estratégica suramericana sobre el ejercicio de la función pública en el mundo. Los eventos se estructuraron en torno a la discusión en mesas de trabajo en función de las siguientes líneas temáticas:

1. Fortalecimiento del alto gobierno;
2. Democracia y participación social en la gestión de lo público;
3. Modelos de gestión de lo público en América Latina;
4. Gestión del talento humano (Servicio Civil) en lo público;
5. Capacidades estatales y modernización institucional;

El IAEN contó con el apoyo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), mecanismo de integración suramericano con sede en la Mitad del Mundo, Ecuador, y llevó a cabo ambos eventos con el fin de contribuir en el proceso de construcción de una visión estratégica suramericana sobre el ejercicio de la función pública en el mundo. Los eventos se estructuraron en torno a la discusión en mesas de trabajo en función de las siguientes líneas temáticas:

1. Fortalecimiento del alto gobierno;
2. Democracia y participación social en la gestión de lo público;
3. Modelos de gestión de lo público en América Latina;
4. Gestión del talento humano (Servicio Civil) en lo público;
5. Capacidades estatales y modernización institucional;

En cada línea temática se presentaban ponencias realizadas por las altas autoridades participantes de las escuelas, institutos y sistemas de formación y capacitación de funcionarios públicos de los países del sur y docentes de la escuela de gobierno de China, quienes luego conversaban y discutían acerca de las experiencias comparadas, los desafíos venideros y las propuestas regionales en común para abordarlos.

El día jueves 8 de junio en la sede de Unasur en la Mitad del Mundo se presentaron los organismos internacionales invitados a los eventos con el fin de presentar sus experiencias y recomendaciones para las escuelas del sur reunidas como Red Suramericana de Escuelas de Gobierno y Administración Pública. Organismos como CAF Banco de Desarrollo de América Latina, el Grupo Latinoamericano de Administración Pública (LAGPA), el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (EIAPP) del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), enriquecieron el debate al aportar sus diversas y comunes perspectivas para encarar los desafíos internacionales a través de la capacitación y formación del servidor público en la región.

D. Nelson De Freitas, representante del CLAD en dichos eventos y responsable de la EIAPP, dictó la conferencia “Desafíos de la capacitación de los funcionarios públicos a la luz de la experiencia de la EIAPP. Aportes para Suramérica”. En su presentación hizo un recorrido de los 10 años de la Escuela relevando los desafíos más importantes que se presentaron y las formas en las que se abordaron de manera exitosa; resaltó los valores capitales que mueven la escuela, tales como la “confianza” y la “colaboración” y que permiten ver a la Escuela como una gran comunidad de enseñanza y aprendizaje para el funcionario público de la región.

Por otra parte, el funcionario resaltó algunas recomendaciones de funcionamiento para la Red de Escuelas del Sur sugiriendo que toda actividad que se disponga realizar debe estar permeada por dos temas-valores que serán el hito distintivo de la misma, el valor agregado, diferencial de cualquier otra red internacional, a saber: la integración regional y lo específico “suramericano” (recordando la frase del artista uruguayo Joaquín Torres García “Nuestro Norte es el Sur”) como temas-valores que deben ser transversales a las actividades de la Red. Sobre este último aspecto también recomendó mirar la experiencia del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) en el marco del Sistema de Integración Centroamericano. Asimismo, indicó que el CLAD en general y la EIAPP en particular pone a disposición de las escuelas participantes todos los recursos, herramientas y experiencia que tienen con el fin de acompañar y colaborar en todo lo que sea necesario para consolidar la Red de Escuelas del Sur.





**GLAP**  
Grupo Latinoamericano  
por la Administración Pública

UNIVERSIDAD  
**esan**

**FGV**

Universidad  
del Valle

# Conferencia anual del GLAP 2017

LIMA, PERÚ

11 - 13 Septiembre

<http://lagpa.iias-iisa.org/>

Con gran satisfacción, *International Institute of Administrative Sciences*, a través del Grupo Latinoamericano por la Administración Pública (GLAP), la Fundación Getulio Vargas (Brasil), la Universidad del Valle (Colombia), en estrecha colaboración con la Universidad ESAN (Perú) organizaron la Conferencia Anual del GLAP 2017, que se realizó del 11 al 13 de septiembre en Lima, Perú.

Como de costumbre, la conferencia reúne a profesionales, académicos, estudiantes y jóvenes investigadores de la Administración Pública, integrando países de América del Sur, del Norte, de América Central y del Caribe para discutir los siguientes temas:

1. Corrupción privada hacia el sector público: hechos e impactos.
2. Nuevos derechos e implicaciones para la gobernanza y las políticas públicas.
3. Emergencia del neoproteccionismo en un ambiente de liberalización de mercados

Estos tres paneles tendrán lugar durante los primeros dos días y en el tercer día de la conferencia se celebrará una sesión especial para discutir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con la participación de un representante del Comité de Expertos sobre Administración Pública de las Naciones Unidas.

## PRÓXIMOS EVENTOS



El *International Institute of Administrative Sciences (IIAS)*, en estrecha colaboración con la República de Túnez y la ENA de Túnez, organiza el Congreso Internacional 2018 IIAS que se celebrará del 25 al 29 de junio en Túnez.

Se centrará en el tema de la Resiliencia Administrativa. La resiliencia administrativa se refiere a la capacidad de los sistemas de gobernanza para hacer frente a las presiones externas, mantenerse, evitar el colapso y lograr resultados políticos. En consecuencia, el Congreso del IIAS de 2018 abordará esta cuestión: ¿cómo pueden los sistemas de gobernanza abordar los desafíos sociales contemporáneos?



## CONFERENCIA CONJUNTA IASIA-LAGPA 2018

La *International Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA)* y el *Latin American Group of Public Administration (LAGPA)* en estrecha colaboración con SERVIR - La Autoridad Nacional del Servicio Civil y la Universidad Católica Sedes Sapientiae están organizando la Conferencia Conjunta IASIA-LAGPA 2018 se realizará del 23 al 26 de julio en Lima, Perú.

<https://www.iasia-lagpa-conference2018.org/>



## Instrucciones a los autores

Revista de Administración Pública del GLAP es una publicación periódica semestral de carácter científico, disciplinaria y temática de las ciencias administrativas que tiene por objetivo principal la divulgación de estudios tratados con rigor conceptual y metodológico, de interés para la comunidad académica en los procesos de enseñanza de pregrado, postgrado, la investigación y la extensión. Procura ser un escenario de debate de las tendencias nacionales e internacionales, aportando a la consolidación de las disciplinas de estudio y recibe contribuciones en español, inglés, francés y portugués.

### Políticas editoriales

Revista de Administración Pública del GLAP publica artículos científicos originales e inéditos, es decir, que no hayan sido publicados previamente en ningún medio impreso, electrónico o digital (otras revistas, memorias de congresos, portal Web, CD-ROM) y que no estén sometidos a otra publicación. El autor certificará en comunicación escrita, la originalidad y titularidad del mismo. Los artículos se aceptan para publicación definitiva después de un proceso riguroso de revisión de su calidad y pertinencia académica, conforme a evaluación de árbitros externos a la revista. Solo se recibirán y serán sometidos a evaluación los artículos que sean recibidos en la plataforma Open Journal System.

### Parágrafo: Casos especiales

Para el caso de los investigadores que hayan participado como autores de un artículo publicado en la revista y que deseen someter otro manuscrito a una nueva convocatoria, solo podrán realizarlo si ha transcurrido mínimo un año desde la última publicación o el equivalente a dos edi-

ciones. Si en una misma convocatoria se reciben dos o más manuscritos donde figure un mismo autor o más, se debe tener en cuenta que solo se publicará uno en caso de que estos cumplan con los requisitos técnicos de publicación; la selección dependerá de la evaluación que hagan los miembros del Comité Editorial con base en los siguientes criterios:

Promedio de las notas de las evaluaciones emitidas por los pares.

Orden en el cumplimiento con el proceso de evaluación, el cual concluye con el visto bueno final de los árbitros de la versión corregida por los autores, donde se válida que se acogieron las recomendaciones o se dio claridad sobre las observaciones emitidas por la revista con base en la evaluación de los pares y se confirma la pertinencia para la publicación.

Pertinencia, actualidad e interés del manuscrito.

### Líneas temáticas

Administración pública  
Políticas públicas.

### Secciones

Los manuscritos aceptados para evaluación y posible publicación corresponden a la clasificación del Índice Bibliográfico Nacional de Publicaciones Seriadas Científicas y Tecnológicas de Colombia (PUBLINDEX- COLCIENCIAS), a continuación, se describen según tipología:

**Artículo de investigación científica y tecnológica.** Documento que presenta de manera detallada, los resultados originales de proyectos terminados de investigación; estructura: 1. Introducción 2. Marco teórico. 3. Metodología 4. Resultados y discusión 5. Conclusiones 6. Re-

ferencias 7. Se puede incluir una sección adicional para agradecimientos

**Artículo de reflexión.** Documento que presenta resultados de investigación terminada desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales; estructura: 1. Introducción 2. Marco teórico 3. Discusión 4. Referencias

**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 la literatura existente (por lo menos 50 referencias); Estructura: 1. Introducción 2. Marco teórico 3. Desarrollo teórico 4. Referencias

**Revisión de tema.** Documento resultado de la revisión crítica de la literatura sobre un tema en particular.

**Cartas al editor.** Posiciones críticas, analíticas o interpretativas sobre los documentos publicados en la revista, que a juicio del Comité Editorial constituyen un aporte importante a la discusión del tema por parte de la comunidad científica de referencia.

**Editorial.** Documento escrito por el editor, un miembro del comité editorial o un investigador invitado sobre orientaciones en el dominio temático de la revista.

## Políticas de evaluación

El proceso de evaluación en su primera etapa lo realiza el Editor en Jefe quien seleccionará los manuscritos que cumplan con los criterios metodológicos y de contenido temático de la revista.

El Editor en Jefe es responsable del proceso de publicación de los artículos y del estado de evaluación de cada uno de ellos.

El Editor en Jefe y Comité Editorial se reservan el derecho de aceptar o no los manuscritos para evaluación y publicación. Esta decisión se basa en factores como: políticas y criterios es-

tablecidos, los conceptos de los árbitros, las necesidades de material apropiado para los lectores de la Revista de Administración Pública del GLAP, las prioridades determinadas por el grupo editorial, la calidad de los manuscritos en consideración y la importancia actual del tema tratado.

Los manuscritos preseleccionados se envían a evaluación por dos árbitros que son seleccionados por su reconocida experiencia en el tema, son investigadores activos con vinculación académica de diversas instituciones de educación superior nacional e internacional y con publicaciones en revistas indexadas relacionadas con la línea temática.

La decisión definitiva de publicar los manuscritos, requiere la evaluación mínima de dos (2) árbitros, con una calificación no menor de tres (3) para cada evaluación y sumadas las dos evaluaciones el promedio no puede ser inferior a tres con cinco (3.5)

El rechazo o sugerencias de modificación se comunicará al autor(es). En el caso de las modificaciones, tendrá un plazo de diez (10) días calendario para informar si lo desea retirar o aceptar las sugerencias y en consecuencia, enviar la versión definitiva del manuscrito para nueva revisión.

## Políticas de propiedad intelectual

El autor (es) garantiza que el manuscrito que somete para posible publicación es de su autoría y que no infringe ningún derecho de autoría de terceros, ya sean de propiedad industrial o derecho de autor, o cualquier otro y, garantiza asimismo que, el contenido de las obras no atenta contra los derechos al honor, a la intimidad y a la imagen de terceros. El autor(es) como garante de la autoría del manuscrito, asume toda reclamación por responsabilidad civil o penal, incluyendo las indemnizaciones por daños que pudieran ejercitarse contra la revista por terceros que vieran infringidos sus derechos e intereses a causa de cualquier reclamación de autoría intelectual. La obra se pondrá a disposición de los usuarios para que hagan de ella un uso honrado no viola-



torio de los derechos de autor, según lo permitido por la legislación aplicable nacional e internacional, especialmente por lo previsto en la Ley 23 de 1982 (Ley de Derechos de Autor en Colombia), sea con fines de estudio, investigación, o cualquier otro fin lícito, de modo que siempre se cite su autoría y no se obtenga beneficio comercial. La revista, con el ánimo de ser partícipe de las nuevas formas de difusión de información y permitir un acceso abierto de sus contenidos a los usuarios, cuenta con la Licencia “Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 2.5 Colombia”.

## Requisitos técnicos del manuscrito

**Extensión del documento.** Máximo 12.000 palabras, incluyendo las referencias bibliográficas.

**Espaciado y márgenes.** Párrafos con interlineado de espacio y medio (1.5 líneas) y márgenes de 3 cm en todos los lados.

**Tipo y tamaño de la letra.** Los títulos y subtítulos inician con letra mayúscula y van con numeración consecutiva. Letra Arial 12 puntos para el texto, títulos y subtítulos; Arial 10 puntos para las citas de los pies de página y fuentes de tablas, gráficas y figuras.

**Tablas, gráficas y figuras.** Se citan dentro del texto con numeración consecutiva para cada tipo, especificar el título y la fuente de elaboración siguiendo el estándar de la citación en APA 6ª versión (American Psychological Association). En caso de ser elaboración propia de los autores, se sigue la misma regla.

**Referencias y citas bibliográficas.** Para las fuentes consultadas utilizar las Normas APA 6ª versión.

## Orden del manuscrito

**Cabeza del documento:** título, resumen y palabras clave en el idioma original y con traducción en inglés (keywords).

Tablas, gráficas y figuras van al final con su respectiva citación dentro del texto.

Anexos

Referencias en orden alfabético.

Documentos adjuntos: Carta de certificación de originalidad y cesión de derechos, formato de autores y formato datos del artículo.

## Estructura de los artículos

### Cabeza del documento

El título debe ser preciso, concordante con el contenido del trabajo y procurar no exceder de 12 palabras. En lo posible, el título no debe hacer uso de abreviaturas o acrónimos. Incluir en el idioma original y traducido al inglés.

**Información de los autores.** Incluir los nombres completos y los apellidos de cada autor. En nota al pie de la primera página con un asterisco el primer autor, doble asterisco para el segundo, y así sucesivamente. Adicionar los datos principales de cada autor en el siguiente orden: a. Cargo, departamento, facultad, universidad, ciudad y país. b. Título académico de pregrado y último título obtenido, los cuales deben contener el nombre de la institución, ciudad y país. c. Nombre del grupo de investigación, categoría según Colciencias (si aplica), institución, ciudad y país. d. Correo electrónico institucional.

**Resumen analítico.** Explica el desarrollo del manuscrito en su temática, detallando antecedentes, metodología, consecuencias y resultados. Es un análisis resumido de los conceptos, planteamientos e ideas fundamentales, siguiendo la estructura del texto original, destacando sus elementos esenciales y manteniendo la idea principal. Debe tener como mínimo 150 palabras y máximo 250 con traducción al inglés (Abstract).

**Palabras clave.** Son las que identifican la temática desarrollada en el artículo, listadas en el idioma original, con traducción al inglés. Deben ser mínimo cuatro y máximo siete palabras separadas por comas.

**Texto principal del manuscrito.** Se recomienda una redacción con estilo, escrito en tercera persona, observar las reglas ortográficas generales y la tilde para las mayúsculas; las

expresiones en otro idioma o voces extranjeras van en letra cursiva (p.e., ad honorem). El cuerpo del manuscrito debe cumplir de forma obligatoria con las secciones enunciadas para cada modalidad como se explica a continuación: Introducción. Se indicará el propósito y se realizará de forma resumida una justificación del estudio. En esta sección únicamente se incluirán las referencias bibliográficas estrictamente necesarias y no se introducirán datos o conclusiones. Resultados. Presenta en forma argumentada los resultados del estudio, con tablas, gráficas y figuras en una secuencia lógica. Evitar en el cuerpo del texto la reiteración de datos graficados en tablas, figuras o gráficas. Tablas. Se deben presentar en el programa original; con numeración consecutiva en el orden de su primera citación dentro del texto; el título breve; las explicaciones precisas se podrán en notas a pie de tabla identificadas con numeración consecutiva, no en la cabecera. En estas notas se especificarán las abreviaturas no usuales empleadas en cada tabla; cada tabla se cita en el texto; para datos publicados o no procedentes de otra fuente, se contará con la autorización necesaria para reproducirlos. Si la tabla ya fue publicada, citar la fuente original. Discusión. En el cuerpo del trabajo se consignan los aspectos nuevos e importantes del estudio y las conclusiones que se deriven de ellos. No se debe repetir en forma detallada los datos u otras informaciones ya incluidas en los apartados de introducción y resultados. Explicar el significado de los resultados, las limitaciones del estudio, así como sus utilidades y valores en futuras investigaciones. Se compararán las observaciones realizadas con las de otros estudios pertinentes. Conclusiones. Se deben relacionar con los objetivos y evitar afirmaciones y conclusiones que no estén demostradas o poco fundamentadas por los datos. No se citarán trabajos sin terminar. Se pueden proponer nuevas hipótesis cuando esté justificado, pero se deben identificar claramente como tales. Se podrán incluir recomendaciones cuando sea oportuno. Abreviaturas. Utilizar únicamente abreviaturas normalizadas; evitar las abreviaturas en el título y en el resumen. Cuando

en el texto se emplee por primera vez una abreviatura, esta irá precedida del término completo, salvo si se trata de una unidad de medida común. Citas bibliográficas. Se identifican dentro del texto, tanto de artículos como de libros, se harán mediante el uso de paréntesis siguiendo las normas APA (American Psychological Association) 6ª edición que se explica en esta guía. Referencias bibliográficas. Todos los manuscritos deben seguir las Normas APA versión 6ª edición. Se incluirán al final del documento en orden alfabético sin numeración y con sangría francesa, listando únicamente a los autores citados dentro del texto. Cuando sea necesario incluir varios artículos de un mismo autor, se deben escribir en orden por el año de publicación del más antiguo al más reciente.

## Las Normas APA 6a edición y su utilización

Las políticas de calidad editorial y respeto a los derechos de propiedad intelectual en la Revista de Administración Pública del GLAP demanda la utilización del Manual de Publicación APA, 6ª edición. Por ello, y con el ánimo de ejercer una labor pedagógica con los autores, se presenta una breve reseña del uso correcto de este sistema a través de ejemplos.

**Citas textuales dentro del cuerpo del artículo.** Al citar dentro del cuerpo del artículo: Si la citación tiene menos de 40 palabras. Se debe poner entre comillas la cita, precedida de la referencia, así:

González (2011) sostiene que "Al integrar las anteriores propuestas y al tener en cuenta la producción intelectual existente en la teoría de red, es posible reconocer tres niveles de análisis - Organización, Red y Toda la red". Respecto a esto... (p. 14)

... "Al integrar las anteriores propuestas y al tener en cuenta la producción intelectual existente en la teoría de red, es posible reconocer tres niveles de análisis - Organización, Red y Toda la red" (González, 2011, p. 14).

Citación de más de 40 palabras. El bloque se

debe presentar con letra Arial 10, a espacio sencillo, sin comillas, comenzando en otro párrafo y dejando cinco espacios del margen izquierdo, así:

De este modo plantea que:

No obstante, el análisis de redes sociales es una herramienta interesante en la caracterización de una red empresarial, mediante la integración del análisis sociométrico y la teoría de grafos, que son utilizadas tradicionalmente por varias disciplinas para estudiar la estructura de los vínculos y las relaciones de toda la red empresarial en su conjunto. En este análisis es posible incluir gráficamente los componentes, las propiedades y la naturaleza de las organizaciones que componen la red empresarial (González, 2011, p. 16).

**Citas directas de material en línea sin paginación.** Generalmente las citas directas de material online proveen autor, año y número de páginas entre paréntesis. Muchas fuentes electrónicas no incluyen números de página. Si el número de párrafo es visible se debe utilizar en lugar del número de página, utilizando la abreviatura para:

González (2011) plantea que “Al integrar las anteriores propuestas y al tener en cuenta la producción intelectual existente en la teoría de red, es posible reconocer tres niveles de análisis - Organización, Red y Toda la red” (para. 4).

Si el documento incluye subtítulos pero sin número de página ni párrafos, cite el subtítulo y luego el número de párrafo de la siguiente forma:

González (2011) plantea que “Al integrar las anteriores propuestas y al tener en cuenta la producción intelectual existente en la teoría de red, es posible reconocer tres niveles de análisis - Organización, Red y Toda la red” (Metodología, para. 2).

**Cambios en la cita que requieren explicación**

**Omitiendo material.** Para indicar que ha omitido material de la fuente original utilice tres puntos suspensivos espaciados (. . .), por ejemplo:

Los avances en las áreas de la psicología, la neurociencia, el ámbito cognitivo y la comprensión (. . .) formulan nuevas teorías. Este es el caso del marketing (Avendaño, 2013, p. 17).

Use cuatro puntos para indicar cualquier omisión entre dos oraciones. ... el primer punto indica la finalización de la primera oración citada y los . . . indican la siguiente. Por ejemplo:

Los avances en las áreas de la psicología, la neurociencia, el ámbito cognitivo y la comprensión sobre el funcionamiento del cerebro humano han posibilitado que otras disciplinas y áreas del conocimiento formulen nuevas teorías. . . . Se aplicó una matriz que recopiló la información sobre la imagen externa e interna de los establecimientos atendiendo al uso del color, la luz y la imagen fotográfica. Los resultados muestran que un buen porcentaje de los establecimientos aplican los principios del neuromarketing asociados con la percepción sobre el color, la luz y la imagen fotográfica (Avendaño, 2013, p. 17).

No use puntos suspensivos al principio de cualquier citación a menos que, para prevenir malas interpretaciones, se necesite enfatizar que la citación inicia o termina en el medio de la oración. Por ejemplo:

“Los avances en las áreas de la psicología, la neurociencia, el ámbito cognitivo y la comprensión sobre el funcionamiento del cerebro humano han posibilitado que otras disciplinas y áreas del conocimiento formulen nuevas teorías. . .” (Avendaño, 2013, p. 17).

**Insertando material.** Use corchetes, no paréntesis, para incluir explicaciones adicionales que no sean parte de las citas originales.

**Énfasis en una palabra(s):** si usted quiere enfatizar una palabra(s) en la oración ésta debe de ir en itálica. Inmediatamente después inserte entre corchetes la frase [énfasis], de la siguiente forma:

En la presente investigación, que se enmarca dentro de la economía y las finanzas, se estima la prima de riesgo por inflación para Colombia a partir de las expectativas de inflación proporcionadas por el indicador Break Even Inflation (BEI) [énfasis]. Los modelos utilizados en estu-

dios anteriores de este tipo son estructuralmente complejos en la medida que no son parsimoniosos, pues el número de parámetros a estimar es alto y de difícil comprensión y se concentran en la medición de las expectativas de inflación (Ríos, 2013 p. 28).

**Cita dentro de citas.** No omita citas embebidas dentro del material original que se está citando. El trabajo citado no necesita ser incluido en la lista de referencias (a menos que se cite como fuente primaria en otro lugar del documento).

“Surgen diversos criterios de clasificación de las condiciones laborales, que tienen que ver con el ambiente físico y social, de organización y las demandas cuantitativas y cualitativas, exigencias de rol, cargas y tiempos de trabajo que afectan la salud, la seguridad, al tipo y calidad del contrato laboral, y es lo que se denomina como Bienestar Laboral (Casales, 2003)” (Restrepo y López, 2013, p.66).

**Publicación por autor.** El método de citación requiere que el apellido del autor y la fecha de publicación sean insertados en el texto así:

García (2011) sugiere que las redes...

En un estudio reciente (Rodríguez, 2011), sugiere que las redes... Desde 2011, Ceballos sugiere que las redes...

En un estudio reciente, Zapata (2011) sugiere que las redes ... también recomienda la modificación...

**Publicación con más de un autor.** Si se trata de dos autores, siempre que se parafrasee o se haga una cita textual, ambos se mencionan; en caso que sean 3 o más, se menciona el grupo de autores en la primera citación, pero en las siguientes se utiliza solo el apellido del primer autor seguido por la expresión et al. así:

Murillo, Zapata, Martínez, Ávila, Salas y López (2007) encontraron datos...

En su investigación, Murillo et al. (2007) concluyeron...

Si dos referencias con más de tres apellidos y mismo año su citación en la misma cite los apellidos de los autores siguientes hasta que se diferencie seguido por coma y et al. Así:

Ceballos, Rodríguez, González, et al. (2012)  
Ceballos, Rodríguez,

González, Murillo, et al. (2012)

**Utilización del &.** Cuando se hace una citación en el cuerpo del texto en un artículo en inglés los apellidos de los autores deben estar separados por la palabra and; Si la cita aparece entre paréntesis en tablas, leyendas y en la lista de referencias separe los apellidos con un ampersand &. En caso de que el artículo sea escrito en español u otro idioma distinto al inglés, sólo se utilizará el ampersand en la lista de referencias y si se mencionan a los autores en una cita entre paréntesis. Por ejemplo:

Carvajal, J. G., & Dávila, C. A. (2013). Mobbing or workplace harassment. Review of the issue in Colombia. Revista de Administración Pública del GLAP, 29(49), 85-9.

Cabarcas, A., Martelo, R. J., y Tovar, L. C. (2013). Software para mejorar la aplicación de técnicas cuantitativas en estudios prospectivos. Revista de Administración Pública del GLAP, 29(49), 63-73.

**Instituciones como autores.** Mencionar siempre el nombre completo de la institución; sin embargo, es posible usar el correspondiente acrónimo siempre y cuando se mencione entre corchetes en la primera cita, de la siguiente forma:

La American Psychological Association (APA) (2001) plantea que... APA (2001) menciona dentro de su Manual de Publicación que las tablas...

**Autores con el mismo apellido.** Si la lista de referencias contiene publicaciones de dos o más autores primarios con el mismo apellido, se debe poner las iniciales del primer autor en todas las citaciones del texto, incluso si el año de publicación es diferente. Las iniciales ayudan al lector evitar confusiones dentro del texto y a localizar las citas en la lista de referencias así:

**Cita en el documento**

Algunos estudios de S. L. García (2012) y de M. García (2012) señalan que...

En la lista de referencias

García, S. L. (2012). Esquematización del



funcionamiento tácito de un sistema de educación superior virtual en México. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 28(47).

García, M. (2012). Caracterización del comportamiento de las Pymes según el género del gerente: un estudio empírico. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 28 (47).

**Trabajos con un autor no identificado con autor anónimo.** Cuando una cita no tiene un autor identificado cite unas las primeras palabras de la referencia en la lista (usualmente el título) y el año. Use comillas para indicar el título de un artículo un capítulo o una página web y use itálicas para una revista, libro, folleto o un reporte:

Los estudios señalan (“Dinámica del desempeño”, 2012)...

Según lo que se indica en El humanismo administrativo (2007)

Cuando el autor de un trabajo es designado “Anónimo”, cite en el texto la palabra Anónimo seguido por una coma y el año. En la lista de referencias el trabajo es alfabetizado con la palabra Anónimo.

**Dos o más publicaciones dentro del mismo paréntesis.** Cuando una cita tiene varios autores en un mismo paréntesis, ubique los autores en orden alfabético tal y como aparece en la lista de referencias (incluyendo referencias que podrían abreviarse con la sigla et al.).

Si se necesita citar dos obras del mismo autor en un mismo paréntesis, el orden correcto es ubicar de últimas aquellas no publicadas o en proceso de publicación, de la siguiente forma:

Estudios anteriores (Varela y Rodríguez, 2007, 2009, en prensa)...

Identificar trabajos del mismo autor y con la misma fecha se diferencian con los sufijos a, b, c,... después del año, así:

Algunos estudios señalan en cuanto al emprendimiento (García, 2012a, 2012b y 2012c).

Cuando se citan 2 o más publicaciones de distintos autores sin coincidencias en sus apellidos, se debe separar cada obra con punto y coma así:

Sobre los estudios de redes de investigación

algunos autores (Rodríguez, 2003; Cobo, 2011) señalan que...

**Trabajos clásicos.** Cuando la fecha de publicación no está disponible, así como algunos trabajos muy antiguos, cite el año de traducción que usted utilizó, precedido por la abreviatura trad., o el año de la versión que utilizó, seguido por versión:

Aristóteles, trad. 1931

Cuando se conoce la fecha original de publicación, incluirla en la citación así:

James (1890/1983)

Citación de partes específicas de la fuente. Para citar indique la página, tablas, capítulos, figura o ecuación etc., en el punto apropiado del texto, de siempre el número de páginas para las citaciones. Note que la página, más no el capítulo, esta abreviado en la citación:

(González, 1999, p. 45)

(Ceballos, 2001, capítulo 2)

Citas (dentro) de un paréntesis. En una citación que aparece entre paréntesis utilice coma en lugar de corchetes para señalar el año:

(Ver tabla 4 de Rodríguez, 2007, para más información)...

Obras sin fecha de publicación. Común en obras clásicas muy antiguas, se debe poner el nombre del autor seguido de las siglas s.f. “Sin fecha” entre paréntesis así:

Ciertas teorías (Aristóteles, s. f.) sostienen... En la Biblia (s. f., ed. 2008) se comenta...

## Lista de referencias

La lista de referencias debe incluir sólo las citas que aparecen en el texto del artículo y ubicarlas al final, de la siguiente forma:

Organizadas en orden alfabético.

Referencias con más de siete (7) autores se cita así: García, O. H., Solarte, F. G., Parra, L. G., Serna, K. G., Perea, C. E., Valencia, A., ... Merchan, G. (2011). Una aproximación a la gerencia del siglo XXI. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 27(45), 153-171.

El estilo de publicación APA sólo utiliza números arábigos en los componentes de las refe-

rencias p.e., debe ser vol. 3 y no vol. III; un número romano que haga parte de un título debe aparecer de la misma forma.

Cuando se organizan varias obras de un mismo autor se ubican en forma ascendente es decir, de la más antigua a la más reciente.

Cuando hay varias referencias del mismo autor y año se ordenan alfabéticamente con el título y se diferencian con a, b, c, al final de la fecha así:

Illera, J. C. (2012a). Esquematización del funcionamiento tácito de un sistema de educación superior virtual. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 28(47), 61.

Illera, J. C. (2012b). Inteligencia emocional y práctica. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 28(47), 101.

Todas las referencias deben tener autores, título de la obra, fecha de publicación, casa publicadora (editorial) y ciudad.

A continuación, se exponen ejemplos de los modelos más utilizados en la lista de referencias.

#### **Publicaciones seriadas**

Apellido, iniciales de los nombres. (año de publicación). Título del artículo. Título de la publicación seriada en itálica (cursiva), Volumen(número), páginas.

García, O. H. (2011). Una aproximación a la gerencia del siglo XXI. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 27(45), 153-171.

#### **Publicaciones seriadas con más de 7 autores**

García, O. H., Solarte, F. G., Parra, L. G., Serna, K. G., Perea, C. E., Valencia, A., ... Merchán, G. (2011). Una aproximación a la gerencia del siglo XXI. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 27(45), 153-171.

#### **Números especiales o secciones de una revista**

Apellido, iniciales del nombre. (Año de publicación). Título del artículo [número especial]. Título de la publicación seriada en itálica (cursiva), Volumen(número), páginas.

García, O. H. (2011). Una aproximación a la gerencia del siglo XXI [número especial]. *Re-*

*vista de Administración Pública del GLAP*, 27(45), 153-171.

#### **Publicación seriada con DOI**

Terán, A. C., y Botero, C. C. (2012). El capitalismo organizacional: una mirada a la calidad de vida laboral en la docencia universitaria. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 27(46), 9-21. doi: 10.137/0278-6133.24.2.25

#### **Publicaciones seriadas de periodicidad diaria, semanal o mensual**

Apellido, iniciales de los nombres. (año, mes). Título del artículo. Título de la publicación seriada en itálica (cursiva), Volumen(número), páginas.

Facultad de Ciencias de la Administración. (2012, mayo). Feria del empleo y el emprendimiento. *Bitácora*, 27(15), 9-12.

#### **Libros**

Apellido, iniciales del nombre. (año de publicación). Título de la obra en itálica. Ciudad, país: casa publicadora.

Monroy, L. (2011). *Formar al hombre, formar al líder*. Cali, Colombia: Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle.

#### **Sección de un libro o aporte**

Apellido, iniciales de los nombres (año de publicación). Título del aporte. En iniciales de los nombres. Apellidos (abreviado editores. Compiladores), Título de la obra en itálica (páginas). Ciudad, país: casa publicadora.

Cruz, F. (2010). Producir conocimiento es mirar de otro modo. En C. Barrios, y W. Rojas (Eds.), *Perspectivas críticas de la contabilidad contemporánea. Conjunciones y disertaciones: Pensando la contabilidad en el siglo XXI* (pp. 125-136). Cali, Colombia: Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle.

#### **Publicaciones sin autor Publicaciones sin autor en una publicación seriada**

Título de la obra. (año, julio/diciembre). Título de la revista en itálica. Recuperado de URL

Prima de riesgo por inflación calculada con el breakeven inflation y el modelo dinámico Nelson-Siegel. (2013, enero/junio). *Revista de Administración Pública del GLAP*. Recuperado DD/MM/AA de URL

**Cita en el texto**

(“Prima de riesgo,” 2013)

**Conferencias presentadas en simposios, congresos, etc.**

Apellido, iniciales del nombre. (Año y mes). Título de la conferencia *itálica*. Presentado en Nombre del simposio o conferencia, Institución organizadora, Ciudad, País.

González, P. (2012, abril). *Valoración de activos intangibles a partir de opciones reales: caso Parquesoft Cali, Colombia*. Presentado en la I Jornada de Investigación de la Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle, Cali, Colombia.

\* Cuando la fuente está disponible de forma virtual se sitúa la URL al final de la referencia.

**Tesis y trabajos de grado**

Apellido, iniciales de los nombres. (año). Título de la tesis en *itálica*. (Nombre del título obtenido). Universidad, dependencia académica (por ejemplo, facultad). Ciudad, país.

González, C. H. (2011). *Gestión de redes de innovación: una perspectiva interdisciplinaria para el análisis de la conformación de redes empresariales mediante la caracterización de las capacidades de innovación*. (Tesis doctoral). Universidad EAFIT, Facultad de Administración: Medellín, Colombia.

**Material electrónico**

Apellido, iniciales del nombre. (Fecha). *Título del material en itálica*. Recuperado fecha de recuperación en formato DD/MM/AAAA de URL de consulta

Illera, J.C. (2012). *Características del emprendedor*. Recuperado 31/08/2013 de URL

Universidad del Valle, Consejo Superior (04/07/2002). *RESOLUCIÓN N° 091. “Por la cual se reforma el Programa de Académico de Contaduría Pública”*. Recuperado 06/03/2010 de <http://administracion.univalle.edu.co/Comunidad/Files/091.pdf>

**Publicaciones electrónicas**

Apellido, iniciales de los nombres (año de publicación). Título del artículo. *Título de la publicación seriada en itálica* (cursiva), Volumen (número). Recuperado de URL origen, por ejemplo:

Fuentes, H. M., Castiblanco, Y. Y., y Ramírez, M. (2011). Formulación de las NIIF en México: referente de convergencia a NIIF. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 27(45). Recuperado de URL

**Libro electrónico (e-Book)**

Monroy, L. (2011). *Formar al hombre, formar al líder*. Recuperado DD/MM/AA de URL

**Capítulo de libro en versión electrónica**

Apellido, iniciales del nombre. (año). Título del capítulo. En inicial de los nombres. Apellido (Editores, compiladores, organizador etc.), *Título del libro en itálica vol.* (páginas). Recuperado de URL

Zapata, A. (2007). El Taylorismo en Colombia. En Murillo, G., Zapata, A., Martínez, J., Ávila, H., Salas, P., y López, H. *Teorías clásicas de la organización y el management* (vol. 1, pp. 137-138). Recuperado DD/MM/AA de <http://univalle.edu.co/biblioteca/virtual/908645809.pdf>