

LA CARACTERIZACIÓN EN LA MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS
ENTIDADES PÚBLICAS DE LA FRONTERA SUR OCCIDENTE
COLOMBIA – ECUADOR¹

Álvaro Javier Burbano Torres²

Alexander Muñoz Gómez³

Reformar el pensamiento para reformar la enseñanza
Y reformar la enseñanza para reformar el pensamiento
Edgar Morin (2008)

Resumen

El concepto sistémico de la investigación en Administración Pública debe estar concebido como un proceso que integra e involucra el conjunto de finalidades, intereses, conocimientos y actividades de docencia, investigación y proyección social, como funciones fundamentales de las Instituciones de Educación Superior –IES–. En este sentido, la Administración Pública, tiene como columna vertebral la investigación-acción-participativa, que permite abordar los problemas nacionales, departamentales y municipales de naturaleza

1 Este escrito se deriva de la investigación titulada: Diseño de un Método de Caracterización de Municipios de Frontera en y para la Modernización Institucional en la Administración Pública, y se inscribe en la Línea: Organización y Gerencia del Estado, Área: Modernización y Reforma del Estado de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP–. Que obedece a la Política Institucional de Investigaciones ESAP (2004). La función misional de investigar las ciencias y técnicas concernientes a la Administración Pública implica indagar sobre la naturaleza, la historia y los desarrollos científico–metodológicos, axiológicos y tecnológicos, tanto del fenómeno como del saber administrativo público.

2 Magíster en Docencia. Maestrante en Administración en Salud. Especialista en Gerencia y Auditoria de la Calidad de la Salud. Contador Público Titulado. Administrador Financiero. Docente Investigador del programa de Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP. Fundador y Director Ejecutivo de la Fundación Centro de Investigación y Consultoría Integral en Educación y Salud –Fundación CIES–. Adscrito a la Red Latinoamericana de Investigadores sobre la Integralidad –Red LISI– de la Asociación de Universidades de América Latina y el Caribe para la Integración –AUALCPI–. E_mail: alvaro.burbano490@esap.gov.co.

3 Maestrante en Administración de Empresas con especialidad en Sistemas Integrados de Calidad, Seguridad y Medio Ambiente. Especialista en Gerencia y Auditoria de la Calidad de la Salud. Ingeniero Industrial. Docente Investigador del programa de Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP. Autor de un sistema de información –software– para cálculo de costos SiC™ de producción para empresas de bienes y de servicios. E_mail: alexander.munoz604@esap.gov.co.

administrativa, y sirve de instrumento para la construcción e implementación de una nueva cultura de gestión de lo público.

Desde esta concepción, la caracterización sobre el fenómeno, el objeto y la práctica de la Administración Pública debe ser abordada desde las múltiples disciplinas que confluyen y trascienden desde una perspectiva epistemológica y cultural, la comprensión de la realidad pública en una mezcla de experiencia –sabiduría– y conocimiento científico, que dinamice y transforme la gestión del Estado de tal forma que contribuya a consolidar mayores niveles de competitividad nacional para la inserción del país en el ámbito internacional.

Palabras clave: Investigación, Administración, Recursos para investigación, Caracterización, Modernización.

Abstract

The systemic concept of research in public administration must be conceived as a process that integrates and involves the set of goals, interests, knowledge and activities of teaching, research and social projection, as fundamental roles of institutions of higher education - IES-. In this sense, the public administration, is spine Research action, which allows you to address the national, departmental and municipal problems of an administrative nature, and serves as a tool for the construction and implementation of a new culture of management of the public.

From this conception, the characterization of the phenomenon, the object and the practice of public administration must be approached from multiple disciplines who come together and transcend perspective epistemological and cultural understanding of public reality in a mixture of experience - wisdom - and scientific knowledge, boost and transform the management of the State so as to contribute to consolidate higher levels of national competitiveness to the inclusion of the country in the international arena.

Key words: research, administration, resources for research, characterization, modernization.

1. Introducción.

La estructuración que caracteriza a las instituciones públicas puede ser transformada para concretar su integración: estado-sociedad. La complejidad en la implementación de la competencia municipal que co-existe entre la entidad territorial, el orden nacional y la comunidad, son dependientes para alcanzar el fin estatal, y se concreta a través del desarrollo social, económico, ambiental, tecnológico, etc.

Loaiza, H. (2004) “el concepto primario del municipio se vincula estrechamente con la organización político-administrativa de la sociedad local, parece procedente averiguar cómo surge y qué formas puede asumir esa sociedad que le sirve de base.” (39).

Entonces, el municipio como entidad territorial, busca mejorar las condiciones de vida de su población –sociedad local–. Para ello, debe adoptar acciones de sostenibilidad económica, administrativa, y ambiental que permitan un avance de equidad bio-social-económica. Es decir, propiciar el acceso de la población a las oportunidades y beneficios del desarrollo, disminuyendo los desequilibrios del ecosistema y la conservación de la biodiversidad; propendiendo por la profesionalización de su administración para el buen gobierno.

Uno de los mecanismos más efectivos para alcanzar la prosperidad democrática es el fortalecimiento institucional por medio del Buen Gobierno. El Buen Gobierno requiere de acciones concretas en el mejoramiento de la justicia, la lucha contra la corrupción, la observancia de los derechos humanos, la preservación del medio ambiente y la protección a la ciudadanía. Incluyendo el sector público, el sector privado por medio de la participación ciudadana y el sector empresarial con las manifestaciones de capital social e iniciativas de responsabilidad. Tiene como uno de sus objetivos implantar prácticas de transparencia. (Departamento Nacional de Planeación – DNP, 2014, p.1)

La tesis que subyace de la investigación para esta ponencia, es un efecto estructural inducido por la filosofía del desarrollo administrativo del Estado Colombiano, donde enmarca la modernización como un proceso que se basa en la eficiencia, eficacia, efectividad y transparencia de las actuaciones de los organismos del Estado y entidades de la administración pública para acercar a la comunidad (co-sociedad). El valor teórico del estudio

se centra en la caracterización tanto del talento humano (cliente interno) en el contexto laboral público para su co-desarrollo, como de la co-sociedad (cliente externo) del municipio que permita recuperar la credibilidad perdida en las instituciones bajo un basamento metodológico investigativo.

Para argumentar los temas y la defensa de la tesis, se procederá de la siguiente manera: inicialmente, se abordará, el concepto de Gerencia del Recurso Humano GRH, bajo la propuesta de Baird y Meshoulan (1988), citados por Salgado, E. (2006):

En el sentido de que para la implantación o el desarrollo de la gerencia de recursos humanos se necesita tener en cuenta dos dimensiones: el modelo de recursos humanos necesita estar acoplado al estadio de desarrollo de la empresa u organización –ajuste externo–; y el segundo, el modelo de recursos humanos debe ser coherente como sistema –ajuste interno–

Bajo esas dimensiones se pretende caracterizar la co-sociedad (cliente externo) en su entorno (municipio) como estadio de desarrollo de la entidad pública; y el talento humano (cliente interno) en el contexto laboral público como un solo sistema, finalizando con la modernización institucional como una acción para el mejoramiento.

2. Caracterización. Una estrategia metodológica para la modernización institucional y el desarrollo humano.

La evolución de la sociedad y las exigencias generadas por esa evolución, han hecho que el Estado se modernice. Loaiza, H. (2004). La asignación de funciones definidas en la Ley es otro elemento a considerar; el catálogo de responsabilidades que le otorga la Ley es extenso y variado, pudiendo encauzar la entidad local sus esfuerzos hacia aquellos aspectos más vinculados con las necesidades básicas insatisfechas –NBI– de sus comunidades (p.122)

Para comenzar este capítulo es conveniente hacer una pequeña digresión sobre la ciencia Vélez, I., y Dávila, R. (1984), cita a Varsavsky. La ciencia es un producto humano que se encuentra condicionado a una situación histórica y a un tipo determinado de sociedad. Por lo tanto la ciencia no puede ser infalible, ni puede tener la capacidad de explicarlo todo, ni tampoco tiene como misión la de controlar la vida del hombre; más bien su misión es la de aportar al hombre un conocimiento de la realidad que le permita transformarla y así satisfacer

sus necesidades. Cada tipo de sociedad requiere su propio estilo de ciencia en razón a que tiene su propio estilo de vida, el cual es diferente por su contenido y por sus problemas prioritarios. Así mismo, el aparato científico de cada sociedad "tiene métodos de investigación y sus criterios prácticos de verdad así como los investigadores tienen sus propias características sociológicas". (p. 48).

Es conveniente resaltar, que la información obtenida en un estudio de caracterización adquiere su validez en la trazabilidad de los datos. Entiéndase, caracterización como la descripción clara y denotativa de los elementos que le son esenciales y las múltiples interrelaciones para la clasificación o tipificación de grupos del objeto de estudio con el fin de proponer estrategias que permitan medir la característica o grupo de características – indicador– que tienen mayor incidencia en el desarrollo de ese objeto. Y, trazabilidad como el reflejo documental de esas etapas, en otras palabras, identificar el origen y las diferentes etapas prefijadas del proceso de investigación en la edificación del dato.

Uno de los principales problemas de la caracterización en investigaciones es el grado de heterogeneidad en sus elementos y sus múltiples relaciones. En tal sentido, se debe agrupar sus elementos y relaciones de acuerdo a factores o criterios considerados en el mapeo del proyecto de investigación⁴ para la elaboración de los instrumentos de recolección de información que se alinean con el objetivo de la investigación. (Véase tabla 1.)

Tabla 1. Mapeo de un proyecto de investigación.

MAPEO DE UN PROYECTO DE INVESTIGACIÓN					
Título					
Pregunta problema					
Impacto					
Método	Estrategia Estructural Metodológica:				
Objetivo general	Objetivo específico	Modelo teórico	Instrumentos	Factor - Criterio	Indicador
	Objetivo 1.				
	Objetivo 2.				
	Objetivo 3.				
	Objetivo propositivo. (opcional)				
Autores	Resultados de heurística positiva o negativa que desarrollan las dimensiones, ejes y subejos del modelo teórico.				
Autor 1.					
Autor 2.					

Fuente: esta investigación.

⁴ Los autores denominan mapeo del proyecto de investigación a un instrumento que permite localizar al investigador esquemáticamente en la investigación.

Por ejemplo: en la investigación se caracteriza la población (cliente externo) en su entorno (municipio) como estadio de desarrollo. Aquí conviene detenerse un momento a fin de formular cuatro indicadores sociales departamentales, que permiten una forma de caracterización: primero, calidad de vida y pobreza (índice de desarrollo humano (IDH), índice de condiciones de vida (ICV), necesidades básicas insatisfechas (NBI), líneas de pobreza y de indigencia); segundo, mercado laboral (desempleo por nivel educativo, sexo, y grupo de edad); tercero, educación (analfabetismo y la asistencia escolar); y por último, salud (cobertura, afiliación al sistema de seguridad social en salud), entre otros.

El instrumento a aplicar es la encuesta y en uno de sus apartes se recolectan los datos para medir el índice de condiciones de vida – ICV⁵, que permitirá en unión con otros índices caracterizar la calidad de vida y pobreza el municipio objeto de estudio. Este índice se compone de cuatro factores articulado en doce subíndices:

El primero, educación y capital humano, se mide a través de cuatro criterios: 1) educación alcanzada por el jefe del hogar, 2) educación alcanzada por personas de 12 o más años, 3) jóvenes entre 12 y 18 años que asisten a secundaria o universidad y, 4) niños entre 5 y 11 años en el hogar que asisten a un establecimiento educativo. El segundo, calidad de la vivienda, se mide a través de dos criterios: 5) material de las paredes y, 6) Material de los pisos. El tercero, acceso y calidad de los servicios, se mide a través de cuatro criterios: 7) abastecimiento de agua (acueducto), 8) con qué cocinan, 9) recolección de basuras y, 10) servicio sanitario. Por último, el tamaño y composición del hogar, se mide a través de dos criterios: 11) niños de 6 o menos años en el hogar y, 12) número de personas por cuarto. Entonces, en el instrumento se caracteriza la población de acuerdo a los factores y criterios del indicador. (Dirección Nacional de Planeación, p.11)

Quizá sea útil mostrar que ese indicador ICV, incide de manera especial en el Plan de Desarrollo Municipal, a través de uno de sus ejes: la dimensión social e incluyente, sector: población vulnerable (adulto mayor, etnias, discapacitados, indigencia), para implementar el proyecto: Gestión para el mejoramiento de la calidad de vida de la población con enfoque diferencial (primera infancia, infancia y adolescencia, jóvenes, adultos, adultos mayores) en

⁵ Este es un indicador del estándar de vida que combina variables de acumulación de bienes físicos, medido a través de las características de la vivienda y acceso a los servicios públicos domiciliarios con otras que miden el capital humano presente y potencial a través de educación del jefe del hogar y de los mayores de 12 años y el acceso de niños y jóvenes a los servicios escolares. Tomado de: DNP. Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia – SISD. Indicadores Sociales Departamentales.

situación de discapacidad a través de convenios interinstitucionales con entidades del orden nacional y/o departamental para esa comunidad (co-sociedad).

De igual manera, se procede en la caracterización del talento humano (cliente interno) en el contexto laboral público para su co-desarrollo. Salgado, E. (2006) “sin embargo, es poco lo que se conoce sobre la práctica de la gerencia de recursos humanos en Colombia, de manera que este estudio pretende aportar elementos para alimentar la reflexión e investigación sobre ésta en nuestras empresas” (p.1).

Para este apartado fue necesario recorrer, inicialmente, la práctica de la Gerencia de Recursos Humanos (GRH) en las organizaciones. Salgado, E. (2006) “la GRH no es una teoría sino un conjunto de modelos y aproximaciones, con teorías en evolución. Aún el campo no cuenta con una teoría general integradora ni con un marco conceptual que guíe y estructure.” (p.10). Cabe aquí precisar el modelo teórico de Imre Lakatos como una estrategia metodológica que consiste en relacionar, entretejer teorías, de tal manera que unas generen a otras, en un doble enfrentamiento de teorías concurrentes y la experiencia. Entonces, Salgado, E. (2006) “la GRH debe responder de manera acertada y efectiva a su ambiente, complementando los otros sistemas de la organización, y debe reconocer que el capital humano y social son los recursos que usados de manera estratégica añaden valor a la organización.” (p.13). Con el fin de contextualizar el modelo teórico que cimienta la investigación desde el cliente interno para la modernización de las entidades del Estado.

Profundicemos un poco más, en primer lugar, se debe distinguir entre el modelo como realización de una teoría y el modelo como representación de un fenómeno. La primera noción se utiliza en ciencias formales, mientras que la segunda se emplea en las ciencias empíricas; esta última, es la que utilizaremos en el siguiente ejemplo, y nos centraremos únicamente en las características de la evaluación del desempeño por competencias laborales.

El modelo se sustenta en la teoría de Campell, J., McCloy, R., Oppler, S & Sanger, C. (1993) citado por Salgado, E. (2006):

Estos autores propusieron un modelo que especifica ocho componente del desempeño, sus tres determinantes directos y los diferentes predictores de estos determinantes. Supuestos en el modelo sobre el desempeño: 1) El desempeño se define como comportamientos; 2) Es la

Para comprender el modelo, esto nos lleva a definir primero ¿Qué es competencia?, segundo, ¿Qué es competencia laboral en Colombia?, y tercero, relacionar los componentes del modelo con esas competencias laborales.

Primero: el vocablo, es polisémico, de él, se derivan dos verbos: *competer* y *competir*, el primero, se refiere a pertenecer, a incumbir, estar a cargo de una cosa, ir al encuentro una cosa de otra, poseer una cualidad de excelencia, en otras palabras, ser cierta persona la obligada a encargarse de la acción, a preocuparse por el otro –es altruista⁶–, y el segundo, se enmarca en contender entre sí, una contienda por algo, una rivalidad –es competitivo–. De ahí se infiere, que en la competencia preexista la esencia del hombre determinada por el iego-ismo⁷ de la acción.

Entonces, competencia se puede definir como el talento de operacionalizar el pensamiento, a través del saber, del saber hacer-hacer saber y del ser, de una manera integral, en las diferentes interacciones de la persona durante la vida, con el fin de evolucionar el ser, en los diferentes entornos para su propia satisfacción y la de otros, imbricados en una sociedad.

En la anterior definición, se observan, cuatro elementos que constituyen la competencia, el primero, el saber, tiene su génesis en el conocimiento tanto basado en la experiencia –sabiduría– como en el científico –otorgado por la universidad–, el segundo y tercer elemento, saber hacer y hacer saber, denotan la destreza motora y la habilidad cognitiva en el quehacer, dos elementos que se complementan entre sí, y por último, el ser, determinado por la actitud –la esencia del hombre–, cada uno de ellos, son la parte y el todo, en un sistema⁸, el yo.

6 Define Casares, J.: Sentimiento o norma de conducta que nos mueve a realizar el bien de otros, aun a costa del propio. En Casares, J. Diccionario ideológico de la lengua española, Barcelona: Editorial Gustavo Gili, SL, 2007, p.42.

7 Definen los autores: palabra compuesta de un prefijo iego-, que significa “yo” y un sufijo -ismo que significa “sistema”, definida como “el sistema del yo”.

8 Define Garcíandía, J.: ¿Qué se supone que es un sistema? Si bien el concepto etimológico se refiere al sentido de unidad entre elementos o partes, no es suficiente como explicación de un fenómeno contenedor de complejidad de la naturaleza y la vida. La noción de sistema lleva implícito en su concepto, la posibilidad de que las partes o componentes tengan algún tipo de relación entre sí. El componente de interrelación es ineludible para poder considerar un conjunto de elementos como un sistema. La interrelación entre los elementos y la unidad global conformada por esos elementos. Estos dos aspectos, en primera instancia contradictorios, al interior del sistema logran complementarse para adquirir coherencia en un nivel que los incluye. Ahora bien ¿Cómo se llega a la organización? Cuando las

A esto se añade las definiciones de competencias de: Desaulniers (2001) “la capacidad para resolver un problema en una situación dada, lo que significa decir que la medida de ese proceso se basa fundamentalmente en resultados, lo que implica un refinamiento de mecanismos e instrumentos utilizados en su evaluación respectiva” (p.8) de igual manera, lo expresado por Ibarra:

el concepto de competencia laboral, entendida como la capacidad productiva de un individuo que se define y mide en términos del desempeño en un determinado contexto laboral, y no solamente de conocimientos, habilidades o destrezas en abstracto; es decir, la competencia es la integración entre el “saber”, el “saber hacer” y el “saber ser”. (Ibarra, 2000, p.103). Y lo definido por Vargas, F., Casanova, F. & Montanaro, L.:

Competencia laboral es la capacidad de desempeñar efectivamente una actividad de trabajo movilizando los conocimientos, habilidades, destrezas y comprensión necesarios para lograr los objetivos que tal actividad supone. El trabajo competente incluye la movilización de atributos del trabajador como base para facilitar su capacidad para solucionar situaciones contingentes y problemas que surjan durante el ejercicio del trabajo. Del mismo modo, la competencia laboral es susceptible de ser incluida como objetivo de desarrollo en los programas formativos. Todo ello resume su extraordinario potencial como herramienta para organizar acciones formativas, de reconocimiento de aprendizajes y de gestión del talento humano. (Vargas, F., Casanova, F. & Montanaro, L., 2001, p.30)

Segundo, definición de competencia laboral en Colombia:

Decreto 2539, artículo 2°. Las competencias laborales se definen como la capacidad de una persona para desempeñar, en diferentes contextos y con base en los requerimientos de calidad y resultados esperados en el sector público, las funciones inherentes a un empleo; capacidad que esta determinada por los conocimientos, destreza, habilidades, valores, actitudes y aptitudes que debe poseer y demostrar el empleado público. (Diario Oficial 45980, 2005, p.22)

interrelaciones van más allá de la circunstancia momentánea, es decir, cuando en las interrelaciones se logra una regularidad, una estabilidad, una constancia y una persistencia en el tiempo que permite a un observador constatarlas como características de la unidad global que articulan. De este modo se establece una interacción indisociable entre interrelación, unidad global y organización. En *Pensar sistémico: una introducción al pensamiento sistémico*, Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2011, p. 105-107.

Y, tercero, ese Decreto clasifica las competencias laborales en: funcionales y comportamentales, las primeras, se refieren, a la capacidad del empleado para ejercer el cargo y se derivan de un análisis funcional, teniendo en cuenta criterios de desempeño, conocimientos básicos, el contexto y las evidencias requeridas. Las segundas, en las que centramos inicialmente el modelo, como su nombre lo indica, hacen inferencia en el comportamiento y tienen en cuenta los siguientes criterios: responsabilidad, habilidad y aptitud laboral, iniciativa y valor estratégico. Campell, J., McCloy, R., Oppler, S & Sanger, C. (1993) citado por Salgado, E. (2006): “el desempeño se define como comportamientos” (p.7).

Ahora bien, como se aludió arriba la competencia se compone de tres elementos: saber, saber hacer-hacer saber y el ser, amplíemos el segundo elemento “saber hacer-hacer saber”, para desplegar la inteligencia práctica de los empleados, en palabras de Vásquez, F. (2007) “los griegos clásicos llamaban a este tipo de inteligencia metis. Una inteligencia encaminada a la solución de problemas; una inteligencia capaz de convertir las ideas en acciones, los proyectos en obras. Metis era el tipo de inteligencia propio de los artistas, los artesanos, los políticos, los médicos...” (p.53). Por último, se imbrica las competencias laborales públicas con el modelo teórico.

Tabla 2. Clasificación de competencias

Competencias comunes		Modelo Teórico Campbell, J (1990)
Nivel	Competencia	Componente
Directivo Asesor Profesional Técnico Asistencial	Orientación a resultados	1) Suficiencia de la tarea específica del cargo. 2) Suficiencia de la tarea no específica del cargo – comportamientos. 3) Suficiencia en la tarea de comunicación oral y escrita. 4) Demostración del esfuerzo. 5) Mantenimiento de la disciplina personal. 6) Soporte al desempeño de colegas y el grupo. 7) Suficiencia en supervisión y, 8) Capacidad de administración y gerencia
	Orientación al usuario y al ciudadano	
	Transparencia	
	Compromiso con la organización	
Competencias comportamentales		
Nivel	Competencia	
Directivo	Liderazgo	4) Demostración del esfuerzo. 5) Mantenimiento de la disciplina personal. 6) Soporte al desempeño de colegas y el grupo. 7) Suficiencia en supervisión y, 8) Capacidad de administración y gerencia
	Planeación	
	Toma de decisiones	
	Dirección y desarrollo de personal	
	Conocimiento del entorno	
Asesor	Experticia	7) Suficiencia en supervisión y, 8) Capacidad de administración y gerencia
	Conocimiento del entorno	
	Construcción de relaciones	
	Iniciativa	
Profesional	Aprendizaje continuo	8) Capacidad de administración y gerencia
	Experticia profesional	

	Trabajo en equipo y colaboración	
	Creatividad e innovación	
	Liderazgo	
	Toma de decisiones	
Técnico	Experticia técnica	
	Trabajo en equipo	
	Creatividad e innovación	
Asistencial	Manejo de información	
	Adaptación al cambio	
	Disciplina	
	Relaciones interpersonales	
	Colaboración	

Fuente: Decreto 2539 de 2005 – Salgado, E. (2006) Modelo teórico de Campbell (1990)

Baste lo anterior, para comprender que la caracterización, es una estrategia metodológica para el desarrollo humano.

Esto nos conduce al desarrollo del talento humano por competencias desde la formación para el trabajo y desarrollo humano, su fundamento gestionar al trabajador, para igualar oportunidades. Irigoin, M. & Vargas, F. (2002) Según la CEPAL (1999), “la educación es un factor para acelerar modernización y progreso, para conducir a sociedades más equitativas, como medio privilegiado para superar sociedades inseguras, como inversión, como recuperación de un pensar crítico de la realidad, como reducción de desigualdades y como formadora de ciudadanías.” (p.25).

Misas, G., cita a Morin (1977) La formación de la competencia -profesional y laboral- precisa cambios profundos en la educación. Se requiere una formación centrada en los fundamentos y no en los procedimientos, con una relación fuerte entre teoría y práctica. Una enseñanza no reduccionista, que le permita relacionar el todo con las partes y las partes con el todo, que haga posible deconstruir los saberes aprendidos, cuestionar los fundamentos teóricos de lo que se hace y el por qué las situaciones operan de determinada manera. (Misas, 2004, p.30). Salgado, E. (2006) que cita a Kaufman (2001) “ésta se concentra en el mundo del trabajo y estudia el proceso de trabajo, cómo está organizado y estructurado, la relación entre empleados y empleadores, y los impactos que estos procesos y las instituciones del trabajo tienen sobre los seres humanos vinculados a ellos y sobre la economía y la sociedad” (Salgado, E., 2006, p.4)

La caracterización en y para la modernización institucional en los entes públicos permite fortalecer la organización pública interna para un mejoramiento en la prestación de servicios a la comunidad y el cumplimiento de las metas trazadas en el plan de desarrollo a nivel nacional, departamental y municipal.

Ese fortalecimiento busca el cumplimiento de las necesidades de la comunidad e instituciones que demandan servicios del ente público (co-sociedad). –No basta con ofrecer o prometer, es necesario proporcionar y garantizar la prestación del servicio con humanización, calidad y oportunidad–.

En otras palabras, los entes públicos municipales –Alcaldías– tienen la obligación de fundarse en una institucionalidad centrada en la materialización de los propósitos misionales de la administración en y para la comunidad; a través, de procesos claros y precisos, con claridad en los requerimientos de los usuarios, con un equipo de servidores comprometidos, y competentes.

Loaiza, H. (2004) “Esta asignación de funciones, aunada a la transferencia de recursos de cierta magnitud, no es gratuita. Como ya se ha mencionado, lleva implícita la responsabilidad, la obligación de rendir cuentas, tanto a la comunidad que eligió a sus servidores como a los organismos departamentales y nacionales encargados de la vigilancia y control de los recursos puestos a disposición de los entes territoriales” (p.122)

Ahora bien, la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP – Territorial Nariño, Alto Putumayo preocupada por el desarrollo de los procesos misionales de las entidades públicas, conforme a la Ley 1551 de 2012, como instrumento de gestión y en consonancia con su objeto⁹ y funciones. Se enmarca en el segundo semestre del año 2013 en un Convenio de Cooperación Académica, Científica, Tecnológica, de Asesorías y Asistencia Técnica con un

⁹ Decreto 219 (2004). Establece como objeto de la Escuela Superior de Administración Pública “La capacitación, formación y desarrollo, desde el contexto de la investigación, docencia y extensión universitaria, de los valores, capacidades y conocimiento de la administración y gestión de lo público que propendan por la transformación del Estado y del ciudadano”, y dentro de sus funciones –artículo tercero– se hallan las de “5. Realizar investigaciones y estudios de los problemas nacionales de naturaleza administrativa, que permitan el conocimiento de las situaciones que afronta la administración pública en sus distintos niveles y órdenes y que sirvan como instrumento para la formulación de políticas públicas.” y “6. Divulgar el resultado de las investigaciones y estudios que realice y constituirse en centro de información y difusión de las ciencias y técnicas concernientes a la Administración Pública.”

ente territorial público de la frontera sur occidente denominado: Alcaldía Municipal de Ipiales, Nariño, por un periodo de dos (2) años.

Es importante resaltar que el objetivo del convenio no sólo es visionar la participación del ente territorial público como un co-laboratorio de caracterización de los municipios fronterizos¹⁰ del Departamento de Nariño, en pro del saber administrativo público dispuesto para todas las territoriales¹¹ de la ESAP, que propenden por el mejoramiento de la Administración Pública nacional e internacional.

Si no abordar la caracterización desde el rigor científico en el diseño de métodos y metodologías que permitan la caracterización del municipio en consonancia con el plan de desarrollo, los planes de vida de los pueblos, comunidades indígenas y negritudes, incorporando una visión étnica en la construcción de instrumentos de recolección, análisis y discusión de datos desde los actores (co-sociedad) para ajustar y apoyar a la Alcaldía Municipal de Ipiales en el proceso de modernización institucional.

Es conveniente precisar que las actividades académicas, metodológicas e investigativas se enmarcarán en tres (3) subregiones del departamento de Nariño conforme al Plan de Desarrollo Departamental 2012 -2015, así: Exprovincia de Obando centrado en el Municipio de Ipiales, Pacifico Sur centrado en el Municipio de Tumaco, y Pie de Monte Costero centrado en el Municipio de Ricaurte, a fin de desarrollar acciones de investigación formativa en zona de frontera con enfoque en Administración Pública para contribuir al co-laboratorio de caracterización de los municipios fronterizos –Ipiales–, en pro del fortalecimiento de las competencias investigativas que propendan por el mejoramiento en la gestión pública y el saber administrativo público.

10 La zona de frontera Colombia-Ecuador, esta conformada por cuatro (4) subregiones: Pacífico Sur –Tumaco–; Telembí –Barbacoas–; Piedemonte Costero –Mallama y Ricaurte–; y la Exprovincia de Obando –Cumbal, Cuspujón-Carlosama e Ipiales– pertenecientes al Departamento de Nariño, Colombia.

11 La Escuela Superior de Administración Pública – ESAP se encuentra conformada por una sede central ubicada en el distrito capital de Bogotá, y quince (15) territoriales a nivel nacional, distribuidas en los departamentos de: Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cauca, Cundinamarca, Huila – Caquetá – Bajo Putumayo, Meta, Nariño – Alto Putumayo, Norte de Santander, Risaralda, Santander, Tolima y Valle.

Lo anterior en procura de brindar soluciones a las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio, en lo que sea de su competencia, con especial énfasis en los niños, las niñas, los adolescentes, las mujeres cabeza de familia, las personas de la tercera edad, las personas en condición de discapacidad y los demás sujetos de especial protección constitucional.

3. Modernización Institucional. Una acción para el mejoramiento.

Iniciar la búsqueda de acciones de mejoramiento institucional, basado en la mejor prestación del servicio hacia los usuarios, donde se debe pensar en modernizar las instituciones, decisión que fue tomada por la Alcaldía Municipal de Ipiales, queriendo ser una institución más eficiente en su atención y resolución de necesidades de la comunidad. Es por eso importante, entender que la modernización institucional no se debe de mal interpretar como una simple Reestructuración Administrativa.

“–lo que en algunos casos puede llevar a la supresión, fusión del empleo público– o con la privatización de empresas estatales. La modernización del Estado es una necesidad sentida, que no puede negarse ni postergarse su solución, ya que tiene como objetivo una mayor eficiencia económica y más alta eficacia social” (Silva Colmenares, 1993).

Es así como, de acuerdo con la filosofía de la Ley 489 de 1998 (Colombia), se podría entender la modernización como un proceso basado en la eficiencia, eficacia y transparencia de las actuaciones de los organismos y entidades de la Administración Pública para acercarlos a los ciudadanos y recuperar la credibilidad perdida en las instituciones.

Teniendo en cuenta los cambios institucionales y los avances en las ciencias de la organización, la economía, la administración y la gerencia y estableciendo la aplicación de prácticas administrativas modernas, incorporando elementos innovadores para la gestión y la gerencia pública tales como los sistemas de desarrollo administrativo y de información administrativa del sector público, el control interno y los incentivos a la gestión pública y, más recientemente, los sistemas de gestión de la calidad.

Este concepto, tal como lo expone el Departamento Administrativo de la Función Pública:

“... debe considerar procesos de modernización institucional que les permita disponer de una estructura flexible que les facilite la toma de decisiones y la comunicación entre áreas de la organización y los usuarios de la misma, así como poder adaptarse con facilidad a los cambios tanto internos como externos.” (DAFP, 2008, p. 49)

Uno de las metodologías aplicadas por el gobierno Colombiano para el desarrollo de la estrategia de modernización institucional, se centra en la elaboración de un estudio técnico o también llamado justificación técnica.

“en el cual se analiza la situación actual de la institución pública respecto al cumplimiento de sus funciones, objetivos generales y su misión. Con base en este análisis y teniendo en cuenta la normatividad vigente, se hace un diagnóstico que puede implicar reformas o mejoras en uno o varios de los elementos básicos de la respectiva institución pública” (DAFP, 2012).

Por tanto, el estudio técnico se comprendería como el concepto que sustenta la justificación del rediseño organizacional o estructural que se vaya a aplicar bajo las facultades provistas. Este se considera de suma importancia ya que permite hacer los respectivos análisis financieros, administrativos, legales de operación que permitirán orientar al ejecutivo hacia la mejor toma de decisiones respecto a su organización con visión prospectiva y acorde a las nuevas exigencias de la comunidad y sus competencias delegadas por el gobierno.

La modernización entonces, debe sustentarse en acciones y herramientas aplicadas que pueden generar los escenarios posibles para proponer nuevas estructuras que den respuestas a las necesidades de la comunidad, es así como en el municipio de Ipiales¹² decide adelantar un proceso de modernización institucional, tal vez buscando aprovechar mejor la georeferenciación que se considera estratégica al pertenecer a las zonas de frontera.

Identificar cual es la mejor estructura, merece total atención, es así que se desarrollaron entre otras actividades programáticas la aplicación de un taller que incluía la metodología de mapeo de productos y caracterización de procesos con todos los funcionarios de la entidad.

¹² Municipio ubicado en zona de frontera entre Colombia y Ecuador, clasificado en 4ª categoría, en relación a las capacidades operativas según su presupuesto y la población, que según la normatividad actual la Ley 1551 de 2012 corresponde así: Población: Con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes. Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a veinticinco mil (25.000) y de hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales. Importancia económica: Grado cinco.

Al hablar de mapeo de productos es necesario indicar que es una metodología propia desarrollada como producto de la experiencia en procesos de rediseño, reestructuración y ahora modernización, la cual se describe a continuación:

Se entiende como una metodología aplicada a grupos de trabajo para la identificación de todos los productos (bienes y servicios) que se desarrollan al interior de una dependencia o proceso, este último, en el caso de que se encuentre caracterizado. Los cuales se debe de depurar hasta el punto de obtener los verdaderos productos, es decir aquellos que den respuesta a los objetivos institucionales y a la misión del área, permitiendo conocer los productos repetidos o aquellos que no corresponden a la competencia asignada.

Para el desarrollo de la metodología se siguieron los siguientes pasos:

1. Mapeo de Productos. El cual consiste en identificar por cada una de las dependencias todos aquellos productos (bienes o servicios), sin importar el orden. Toda esta información se obtiene de los grupos de trabajo que se organizan previa sensibilización.
2. Homologación de Productos. Iniciar la comparación de todos los productos por dependencia, buscando encontrar cualquier similitud, la cual podría ser por similitud en la utilización de recursos, los proveedores, los clientes, la zona geográfica, etc.
3. Agrupación de Productos. Consiste en ir agrupando de acuerdo a su similitud cada uno de los productos (bienes o servicios), reduciendo así la cantidad de denominaciones de productos. La agrupación debe hacerse a consciencia y críticamente, eliminando cualquier tipo de dualidades sobre quien o quienes deben de desarrollar el producto.
4. Clasificación de Productos. Acorde a la tipología de procesos¹³ que para este caso Colombiano se basa en los establecidos en la Norma de Calidad para la Gestión Pública y el Modelo Estándar de Control Interno MECI 1000, denominados: Procesos Estratégicos,

¹³ *Procesos estratégicos*: incluyen procesos relativos al establecimiento de políticas y estrategias, fijación de objetivos, provisión de comunicación, aseguramiento de la disponibilidad de recursos necesarios y revisiones por la dirección. *Procesos misionales (o de realización del producto o de la prestación del servicio)*: incluyen todos los procesos que proporcionan el resultado previsto por la entidad en el cumplimiento de su objeto social o razón de ser. *Procesos de apoyo*: incluyen todos aquellos procesos para la provisión de los recursos que son necesarios en los procesos estratégicos, misionales y de medición, análisis y mejora. *Procesos de evaluación*: incluyen aquellos procesos necesarios para medir y recopilar datos destinados a realizar el análisis del desempeño y la mejora de la eficacia y la eficiencia. Incluyen procesos de medición, seguimiento y auditoría interna, acciones correctivas y preventivas, y son una parte integral de los procesos estratégicos, de apoyo y los misionales. (ICONTEC - DAFP, 2009)

Misionales, de Apoyo y de Evaluación. Dicha clasificación se orienta en y a las competencias delegadas por el estado (para Colombia según la Ley 1551 de 2012).

5. Descripción de Unidad de Negocio. Esta actividad se dedica a la recopilación de información clave, que permite conocer a fondo cada unidad de negocio¹⁴, determinando su funcionalidad, la utilización de recursos y lo más importante la identificación de los procesos que en ella se desarrollan acorde a la información previamente depurada. Aquí se justifica cada unidad de negocio con la definición de su propósito, sus objetivos y que tipo de herramientas se utilizan para su control y evaluación. Sin dejar de lado la interacción con otras unidades o procesos ya identificados.
6. Mapa de Procesos. Por último, y no sin antes comprender el termino, que acorde a las definiciones de calidad fijadas por las normas de calidad en Colombia, se define como: (DAFP, 2006) La representación grafica de los procesos Estrategicos, Misionales, de Apoyo y de Evaluación y sus interacciones. (p. 29), se procede a la diagramación de los procesos identificados, los cuales permiten reconocer la funcionalidad de la entidad y de cómo se da respuesta a los requerimientos de la comunidad, aquí se debe ubicar todos los productos que de alguna manera se agruparon, sin dejar de lado, aquellos que se transformaron el procesos visionarios, que permitirán la efectiva utilización de los recursos disponibles en la región.

4. Conclusiones.

A manera de conclusión, la información obtenida en un estudio de caracterización adquiere su validez en la trazabilidad de los datos. Uno de los principales problemas de la caracterización en investigaciones es el grado de heterogeneidad en sus elementos y sus múltiples relaciones. En tal sentido, se debe agrupar sus elementos y relaciones de acuerdo a factores o criterios considerados en el mapeo del proyecto de investigación.

Al hablar de modernización debe quedar claro que no solo consiste en darle forma a una entidad, ya sea en su estructura, en sus procesos, procedimientos y actividades, no significa encontrar la mejor especificación de los cargos, de sus perfiles y competencias requeridas, para una prestación de servicios de calidad, se debe entender, como el momento en el cual una

¹⁴ Notas del autor. UNIDAD DE NEGOCIO: Entiéndase el área de trabajo en la cual se desarrollan actividades que se consideran comunes, ya sea por competencia delegada o por directrices institucionales, que regularmente agrupan una serie de procedimientos y/o actividades y/o recursos.

entidad decide avanzar hacia el verdadero equilibrio entre la capacidad resolutive y los requerimientos de la región, que se consolidan en la comunidad.

Las reformas se traducen en un instrumento para lograr eficiencia, eficacia, efectividad y transparencia. En la práctica, esto en ocasiones no funciona por percepciones internas que se resisten al cambio de paradigma. Por ello, es importante caracterizar la población interna y externa del ente público, para la toma de decisiones y acciones de mejoramiento.

5. Bibliografía.

- Casares, J. (2007). *Diccionario ideológico de la lengua española*, Barcelona: Editorial Gustavo Gili, SL.
- Congreso de la República de Colombia. (2005). Decreto 2539. Por el cual se establecen las competencias laborales generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos de las entidades a las cuales se aplican los Decretos Ley 770 y 785 de 2005. En: *Diario Oficial* 45980. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2010). *Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia – SISD. Indicadores Sociales Departamentales*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación – DNP. (2014). *Buen gobierno*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Gobierno/BuenGobierno.aspx>.
- Desaulniers, Ramos, J. Org. (1998b). *Formação & trabalho & competência: quesotes atuais*. Porto Alegre: EDIPUCRS.
- Irigoin, M. & Vargas F. (2002). *Competencia laboral: manual de conceptos, métodos y aplicaciones en el sector salud*. Montevideo: Cinterfor/OIT.
- Loaiza, H. (2004). *Gobierno y Administración Municipales*. Bogotá D. C.: Grupo de Mercadeo, Publicaciones y Recursos Educativos de la ESAP.
- Misas, A., G. (2004). *La educación superior en Colombia: análisis y estrategias para su desarrollo*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Salgado, E. (2006). *Gerencia de recursos humanos: reflexiones sobre su práctica en Colombia*. Bogota: Procedictor. Uniandes – Facultad de Administración.
- Salgado, E. (2006). *Dos textos sobre el desempeño individual en las organizaciones*. Bogota: Procedictor. Uniandes – Facultad de Administración.

- Vargas, F., Casanova, F. & Montanaro, L. (2001). El enfoque de competencia laboral: manual de formación. Montevideo: OIT/Cinterfor. Recuperado de <http://www.oitcinterfor.org/publicaciones/enfoque-competencia-laboral-manual-formacion>.
- Vásquez, F. (2007). Educar con maestría. Bogotá D. C.: Ediciones Unisalle.
- Vélez, I. & Dávila, R. (1984). De la investigación universitaria en Colombia. Educación Superior y Desarrollo, (3).

6. Referencias.

- Loaiza, H. (2004). *Gobierno y Administración Municipales*. Bogotá D. C.: Grupo de Mercadeo, Publicaciones y Recursos Educativos de la ESAP. p.39.
- Departamento Nacional de Planeación – DNP. (2014). *Buen gobierno*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Gobierno/BuenGobierno.aspx>.
- Salgado, E. (2006). *Gerencia de recursos humanos: reflexiones sobre su práctica en Colombia*. Bogota: Procedictor. Uniandes – Facultad de Administración. p.18.
- Op cit. Loaiza, H. (2004). p.122.
- Vélez, I. & Dávila, R. (1984). *De la investigación universitaria en Colombia*. *Educación Superior y Desarrollo*, (3), 48-54.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. *Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia – SISD. Indicadores Sociales Departamentales*. Bogotá: DNP. p. 11.
- Op cit. Salgado, E. (2006). p.1.
- Ibíd. p 10.
- Ibíd. p. 13.
- Salgado, E. (2006). *Dos textos sobre el desempeño individual en las organizaciones*. Bogota: Procedictor. Uniandes – Facultad de Administración. p.6-7.
- Ibíd. p. 7-8.
- Casares, J. *Diccionario ideológico de la lengua española*, Barcelona: Editorial Gustavo Gili, SL, 2007, p.42.
- Desaulniers, Ramos, J. *Org. (1998b). Formação & trabalho & competência: quesotes atuais*. Porto Alegre: EDIPUCRS. p. 8
- Vargas, F., Casanova, F. & Montanaro, L. (2001). *El enfoque de competencia laboral: manual de formación*. Montevideo: OIT/Cinterfor. Recuperado de <http://www.oitcinterfor.org/publicaci%C3%B3n/enfoque-competencia-laboral-manual-formaci%C3%B3n>. p.30.
- Congreso de la República de Colombia. (2005). *Decreto 2539. Por el cual se establecen las competencias laborales generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos de las entidades a las cuales se aplican los Decretos Ley 770 y 785 de 2005*. En: *Diario Oficial 45980*. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia. p. 22.
- Op cit. Salgado, E. (2006). p.7.
- Vásquez, F. (2007). *Educación con maestría*. Bogotá D. C.: Ediciones Unisalle. p. 53.
- Irigoin, M. & Vargas F. (2002). *Competencia laboral: manual de conceptos, métodos y aplicaciones en el sector salud*. Montevideo: Cinterfor/OIT. p.25.
- Misas, A., G. (2004). *La educación superior en Colombia: análisis y estrategias para su desarrollo*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. p.30.
- Op cit. Salgado, E. (2006). p.4.
- Op cit. Loaiza, H. (2004). p.122.
- DAFP. (2006). *Manual de implementación del modelo estándar de control interno*. Bogotá: DAFP.
- DAFP. (2008). *Guía General para el Diseño, Desarrollo e Implementación de cada uno de los Subsistemas, Componentes y Elementos de Modelo Estándar de Control Interno - MECI 1000:2005*. Bogota: DAFP.
- DAFP. (2012). *Guía de Modernización de Entidades Públicas*. Bogota: DAFP.
- ICONTEC - DAFP. (Diciembre de 2009). *Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública (NTC GP 1000:2009) Primera Actualización*. Bogota: Icontec. Obtenido de ICONTEC.
- Colmenares, S. (1993). *Descentralización y Modernización del Estado, La búsqueda de la democracia y la eficiencia con la gerencia competitiva*. *Sistema Universitario de Investigaciones*. p.66.

