

**ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ**  
**Javier Pérez de Cuéllar**

**TESIS**

**LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN DE LA  
GESTIÓN PÚBLICA EN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES  
DEL PERÚ**

**UNA MIRADA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA INGENIERÍA  
EMPRESARIAL**

**PARA OPTAR EL GRADO DE MAESTRO EN DIPLOMACIA Y  
RELACIONES INTERNACIONALES  
MENCIÓN EN RECURSOS HUMANOS Y MANEJO GERENCIAL**

**AUTOR: CRISTÓBAL MELGAR PAZOS**

**LIMA – PERÚ**

**2018**

“La productividad no lo es todo, pero en el largo plazo lo es casi todo.”  
Paul Krugman, La era de las expectativas limitadas

“Todos los modelos están equivocados, pero algunos son útiles”  
G.E.P. Box, Solidez de la estrategia de construcción de los modelos científicos.

## DEDICATORIA

A mis colegas en el Servicio Diplomático del Perú, por el talento, creatividad, esfuerzo  
y dedicación que despliegan permanente en su trabajo

## ÍNDICE

|  | <b>Pág.</b> |
|--|-------------|
| <b>DEDICATORIA</b>   | 03          |
| <b>RESUMEN</b>   | 05          |
| <b>ABSTRACT</b>  | 07          |
| <b>INTRODUCCIÓN</b>  | 09          |
| <b>CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO</b>   |             |
| 1.1 Fundamentación del problema de investigación   | 15          |
| 1.2 Planteamiento del Problema   | 20          |
| 1.3 Objetivos  | 21          |
| 1.4 Justificación de la investigación  | 22          |
| 1.5 Formulación de hipótesis   | 24          |
| 1.6 Identificación de las variables  | 24          |
| <b>CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO</b>  |             |
| 2.1 Antecedentes de la investigación   | 25          |
| 2.2. Bases teóricas  | 27          |
| 2.2.1 La Nueva Gestión Pública   | 27          |
| 2.2.2 Características generales de las experiencias de modernización en otros Ministerios de Relaciones Exteriores | 30          |
| 2.2.3 Otros elementos conceptuales importante  | 31          |
| 2.3 El modelo propuesto por la Política de Modernización de la Gestión Pública                                     | 55          |
| 2.3.1 Los cinco pilares  | 55          |
| 2.3.2 Tres ejes transversales  | 86          |
| 2.3.3 Gestión del cambio   | 91          |
| 2.4 La deconstrucción del modelo de la Política de Modernización de la Gestión Pública                             | 91          |
| 2.4.1 Los nuevos desarrollos en la gestión privada   | 105         |
| 2.4.2 Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones  | 109         |
| 2.4.3 La práctica diplomática en el contexto del proceso de globalización  | 119         |
| 2.5 Hacia un modelo para la implementación de la PNMGP   | 140         |
| 2.6 Glosario de términos   | 157         |
| <b>CAPÍTULO III: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN</b>   |             |
| 3.1. Tipificación y diseño de la investigación   | 163         |
| 3.2. Procedimiento   | 163         |
| <b>CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>   |             |
| <b>CONCLUSIONES</b>  | 165         |
| <b>RECOMENDACIONES</b>   | 168         |
| <b>BIBLIOGRAFIA</b>  | 170         |

## ÍNDICE DE TABLAS

|     |   |     |
|-----|---|-----|
| 1.1 | Ámbitos de aplicación de la modernización de la gestión del MRE                         | 15  |
| 2.1 | Relación entre los requerimientos y los dominios del problema y de la solución          | 40  |
| 2.3 | Dimensiones de una organización   | 45  |
| 2.4 | Tipología de las tecnologías según el tipo de tareas – Charles Perrow                   | 46  |
| 2.5 | Efectividad del gobierno (indicadores de gobernanza del Banco Mundial)                  | 93  |
| 2.6 | Matriz de Lowi-Wilson sobre los procesos y productos de las organizaciones públicas     | 100 |
| 2.7 | Clasificación de las políticas públicas de acuerdo con el marco normativo institucional | 102 |
| 2.8 | Modelos operacionales   | 143 |

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 1.1 | Desarrollo normativo de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública             | 15 |
| 1.2 | Los pilares centrales y los ejes transversales de la Política Nacional de Modernización Pública | 16 |

## ÍNDICE DE FIGURAS

|      |   |     |
|------|---|-----|
| 2.1  | Interacciones registradas en un sistema dinámico  | 33  |
| 2.2  | Visión de conjunto de los componentes de un sistema y su entorno  | 36  |
| 2.3  | Proceso de desarrollo de un sistema   | 41  |
| 2.4  | Los elementos constitutivos de una organización   | 42  |
| 2.5  | Factores de contingencia que afectan el diseño organizacional   | 46  |
| 2.6  | Principales actores interesados y sus expectativas  | 48  |
| 2.7  | Las fuentes de la ingeniería empresarial  | 53  |
| 2.8  | Los componentes de la ingeniería empresarial  | 54  |
| 2.9  | Las fases del Planeamiento Estratégico  | 55  |
| 2.10 | Articulación de las políticas nacionales y el planeamiento estratégico                                  | 56  |
| 2.11 | Relación entre gestión y política públicas  | 57  |
| 2.12 | El árbol de problemas identificados por el Programa Presupuestal N° 0062                                | 60  |
| 2.13 | Los resultados y las alternativas de intervención identificadas por el Programa Presupuestal N° 0062    | 61  |
| 2.14 | La definición del problema del Programa Presupuestal N° 0133  | 68  |
| 2.15 | La definición del resultado específico y las alternativas de solución del Programa Presupuestal N° 0133 | 70  |
| 2.16 | La categorización de los procesos en la organización  | 74  |
| 2.17 | Las etapas de la gestión por procesos   | 75  |
| 2.18 | Etapas del tránsito a la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil   | 79  |
| 2.19 | La política exterior como política pública y de gobierno  | 104 |
| 2.20 | Comparación de los procesos de decisión heurístico y analítico  | 105 |
| 2.21 | Modelo de Inteligencia de Negocios  | 110 |
| 2.22 | Conceptos básicos de relaciones exteriores y política exterior  | 123 |
| 2.23 | Modelo de relaciones internacionales en tres dimensiones  | 123 |
| 2.24 | Detalle de sección de las esferas de interés, caso Ecuador  | 124 |
| 2.25 | Relación entre política exterior y acción diplomática   | 128 |
| 2.26 | Esferas de interés, generación de valor y percepción  | 129 |
| 2.27 | Relación entre la arquitectura empresarial, la estrategia y la implementación                           | 147 |
| 2.28 | Propuesta de alto nivel de la metodología TOGAF   | 149 |
| 2.29 | Los componentes de arquitectura de TOGAF  | 149 |
| 2.30 | La metodología ADM (Architecture Development Method) de TOGAF   | 150 |
| 2.31 | La Arquitectura del negocio   | 152 |
| 2.32 | Desarrollo de la arquitectura de datos  | 156 |
| 2.33 | Modelo de madurez de datos  | 157 |

|      |   |     |
|------|---|-----|
| 2.34 | Desarrollo de la arquitectura de las aplicaciones | 159 |
| 2.35 | Tecnologías del modelo de industrias 4.0          | 161 |

## RESUMEN

La tesis que este trabajo defiende:

- La política de modernización es un compromiso de alto nivel para que las entidades publicas puedan responder a las necesidades de los ciudadanos;
- La implementación de la PMGP requiere de una comprensión adecuada de su propuesta conceptual, de sus alcances y sus limitaciones
- Desde la perspectiva institucional, la PMGP es uno de los factores de cambio más importantes, pero no el único, a los que debe dar respuesta el Ministerio de Relaciones Exteriores para cumplir con su misión institucional
- En tal sentido, la PMGP es uno de los componentes indispensables, entre otros, del proceso de modernización institucional del MRE.
- Para entender mejor la relación entre el proceso de modernización institucional podría facilitarse mediante la construcción de un modelo organizacional consensuado con los actores políticos relevantes que recoja tanto el mandato de la PMGP como aquellos otros elementos propios de la misión institucional del MRE.

Este trabajo sostiene que los elementos de este modelo organizacional podrían situarse en cuatro dominios o perspectivas:

- i.La PMGP y las propuestas de modernización de la gestión pública en el mundo
- ii.Las herramientas desarrolladas para la gestión de las organizaciones en general, incluidas aquellas del sector privado, para la mejora de la gestión institucional
- iii.Los desarrollos recientes en la gestión de la información, el conocimiento y las comunicaciones,
- iv.Los desafíos a los que debe hacer frente la ejecución de la política exterior (es decir, la práctica diplomática) en el sistema internacional actual.

La división propuesta tiene un carácter metodológico, antes que epistemológico, ya que estos dominios se yuxtaponen e intersecan en la realidad.

Por ejemplo, la PMGP recoge varias de las propuestas que se han venido implementando en iniciativas de modernización contenidas en las políticas de modernización de la gestión pública llevadas a cabos en otros países desarrollados y en desarrollo, con un marco institucional distinto al nacional.

La PMGP incluye algunas de las herramientas más importantes de la gestión privada como la planificación estratégica y la gestión por procesos; o concepto que se han tomado de los avances en las tecnologías de la información, como la gestión del conocimiento y el gobierno electrónico.

La implementación de la PMGP es un proceso complejo por lo cual el MRE requiere contar con las herramientas que permitan gestionar esta complejidad.

## ABSTRACT

The thesis that this work defends:

- The modernization policy is a high-level commitment for public entities to respond to the needs of citizens;
- The implementation of the PMGP requires an adequate understanding of its conceptual proposal, its scope and its limitations
- From the institutional perspective, the PMGP is one of the most important factors of change, but not the only one, which must be answered by the Ministry of Foreign Affairs to fulfill its institutional mission
- In this sense, the PMGP is one of the essential components, among others, of the process of institutional modernization of the MRE.
- To better understand the relationship between the process of institutional modernization could be facilitated by the construction of an organizational model agreed with the relevant political actors that includes both the mandate of the PMGP and those other elements of the institutional mission of the MRE.

This paper argues that the elements of this organizational model could be placed in four domains or perspectives:

- i. The PMGP and the proposals for the modernization of public management in the world
- ii. The tools developed for the management of organizations in general, including those of the private sector, for the improvement of institutional management
- iii. Recent developments in the management of information, knowledge and communications,
- iv. The challenges facing the execution of foreign policy (that is, diplomatic practice) in the current international system.

The proposed division has a methodological rather than an epistemological nature, since these domains are juxtaposed and intersect in reality.

For example, the PMGP collects several of the proposals that have been implemented in modernization initiatives contained in the policies of modernization of public management carried out in other developed and developing countries, with an institutional framework different from the national one.

The PMGP includes some of the most important tools of private management such as strategic planning and process management; or concept that has been taken from advances in information technologies, such as knowledge management and electronic government.

The implementation of the PMGP is a complex process for which the MRE requires having the tools to manage this complexity.

## INTRODUCCIÓN

La política de modernización de la gestión pública es una de las iniciativas más importantes que ha venido desarrollando el Estado peruano en los últimos años “para promover ... una Administración Pública eficiente, enfocada en resultados y que rinda cuenta a los ciudadanos”.

Este trabajo tiene el propósito de elaborar unos criterios generales que permitan orientar el proceso de implementación de dicha propuesta en el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE). Estos criterios quedarán plasmados en un modelo.

Para ello, este trabajo plantea, en primer lugar, que es necesario entender el marco conceptual que sirve de sustento a la propuesta de la PMGP. En segundo lugar, que para la implementación de la PMGP resulta indispensable entender cuáles son las características específicas del MRE y de las funciones que le son exigidas dentro de la administración pública nacional, en particular, las referidas a la política exterior, las relaciones exteriores y la acción diplomática.

En tercer lugar, que el proceso de implementación requiere de la elaboración de un modelo institucional, en el que puedan diferenciarse estructura y funcionamiento, y que en la medida de la posible permita simular, *ex ante*, las probables consecuencias de la implementación de la PMGP. La construcción de un modelo permitirá, en gran medida, establecer un consenso amplio o, al menos, un entendimiento común acerca de los componentes y del proceso mismo de implementación. Este modelo, además, deberá estar referido, además, a los elementos específicos relativos a las funciones, responsabilidades y los desafíos que enfrenta el MRE en el Estado y frente a la sociedad.

En cuanto a la construcción del modelo, el trabajo sugiere la conveniencia de tomar en consideración cuatro puntos de referencia, que se han identificado al contextualizar y complementar los elementos de la propia PMGP y de comprenderla de una manera más amplia en el marco del proceso globalización actual y del estado de la ciencia y la tecnología. Estos cuatro puntos de referencia son i) la PMGP en particular, y los esfuerzos de modernización de la gestión pública a nivel internacional; ii) los desarrollos recientes en la gestión privada; iii) el estado actual de las tecnologías de la información y de las comunicaciones; y, iv) la acción diplomática.

El trabajo no pretende desarrollar el modelo completo, más bien está orientado a establecer sus características principales, a justificar su conveniencia metodológica y a establecer los méritos de aquellas herramientas que harían posible iniciar su elaboración. Si bien en esta tarea se seguirá la metodología de la ingeniería y la arquitectura empresarial, el principio que se seguirá en todo el trabajo es relativamente simple y proviene de la ingeniería de sistemas: se basa en la determinación de unas capacidades que el sistema (asumiendo que el MRE en este caso, pueda configurarse como un sistema organizacional) debe poseer para funcionar como tal, para lo cual se identifican unas necesidades que luego deben transformarse en requerimientos.

Capítulo I, denominado El Problema, donde se plasman la contextualización y delimitación del mismo, así como la interrogante, objetivos, justificación; el Capítulo II, o Marco Teórico, conformado por los antecedentes relacionados con la investigación, los aspectos generales y el desarrollo de cada variable; el Capítulo III, titulado Marco Metodológico, presenta la metodología utilizada constituida por el tipo y diseño de la investigación y el procedimiento desarrollado; finalmente el Capítulo IV donde se contemplan las conclusiones y recomendaciones del estudio. Además, se presenta la bibliografía utilizada durante el mismo.

El investigador

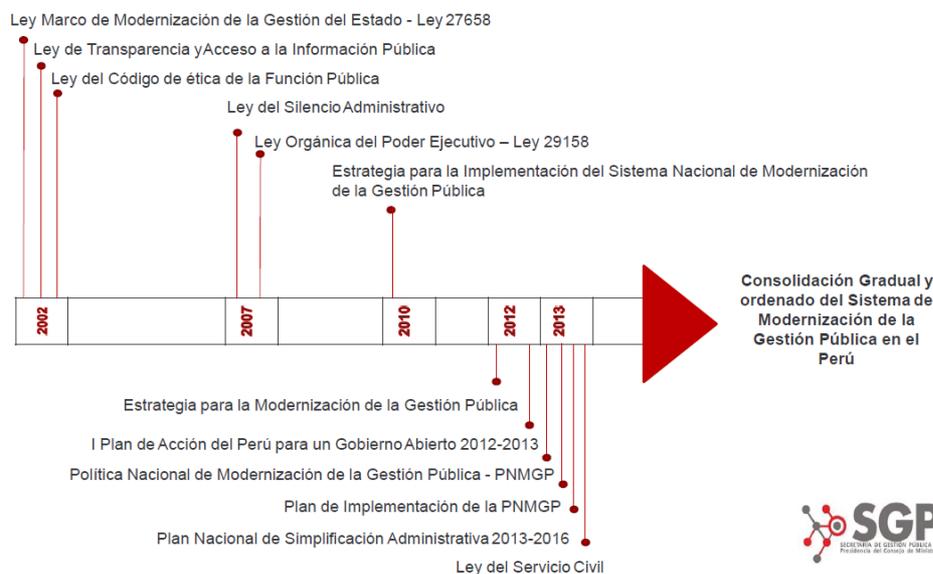
# CAPITULO I

## PLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO

### 1.1. Fundamentación del problema de investigación

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) se estableció mediante [Decreto Supremo N° 004-2013-PCM](#), mientras que su Plan de Implementación fue aprobado a través de la [Resolución Ministerial 125-2013-PCM](#). La institución responsable de la coordinación de las políticas nacionales es la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). La Secretaría de Gestión Pública de la PCM está encargada de la coordinación y dirección del proceso de modernización de la gestión pública y es además ente rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.

Desde el punto de vista normativo, la PNMGP forma parte de la arquitectura legal que el Estado peruano, a través de diferentes gobiernos, ha venido construyendo para la modernización de la gestión pública en el país.



*Gráfico 1.1* [Desarrollo normativo de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública](#). Fuente: Secretaría de Gestión Pública – Presidencia del Consejo de Ministros. Tomado de: <http://sgp.pcm.gob.pe>. Fecha de la última lectura: 21/04/2018.

La PNMGP<sup>1</sup> parte una visión en la que el Estado es definido como unitario y descentralizado, orientado al ciudadano, eficiente, abierto e inclusivo. El objetivo

<sup>1</sup> La PCM ha elaborado un documento explicativo que se puede encontrar en el siguiente enlace: <http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/PNMGP.pdf>

de esta política nacional es “orientar, articular e impulsar en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia una gestión pública para resultados que impacte positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo del país.

La propuesta de la PNMG parte de un diagnóstico según el cual las instituciones públicas nacionales tienen un diseño inadecuado de la estructura de la organización de sus funciones, su desempeño es ajeno a la obtención de resultados para el ciudadano; tienen dificultades para realizar buenos planes que se articulen con su presupuesto; muestran carencias de infraestructura, equipamiento y de logística; no cuentan con sistemas y métodos de gestión de la información y el conocimiento; no realizan seguimiento y evaluación de los resultados e impactos esperados; realizan procesos de producción con ineficiencias; y, realizan una articulación intergubernamental e intersectorial muy débil. Este diagnóstico concluye que todos estos factores se reflejan en un bajo desempeño del Estado, lo que genera desconfianza e insatisfacción ciudadana.

En consecuencia, la PNMGP busca hacer frente a este problema de manera que el Estado moderno pueda mejorar la articulación intergubernamental e intersectorial; logre un balance entre flexibilidad y gestión; pueda garantizar su sostenibilidad; innove y aproveche las tecnologías; sea transparente, rinda cuentas y garantice un comportamiento ético de los servidores y las instituciones pública; y, finalmente, aunque quizá lo más importante, esté orientado al ciudadano.



Gráfico 1.2. [Los pilares centrales y los ejes transversales de la Política Nacional de Modernización Pública](#). Fuente: Secretaría de Gestión Pública – Presidencia del Consejo de Ministros. Tomado de: <http://sgp.pcm.gob.pe>. Fecha de la última lectura: 21/04/2018.

La propuesta de la PNMGP establece que, sobre la base de la identificación de un conjunto de problemas, es posible mediante la implementación de medidas en los pilares y ejes transversales identificados, llegar a modernizar las instituciones públicas en el país.

El planteamiento de la PNMGP no hace mención de cómo las entidades públicas van a identificar los problemas específicos a los que hacen frente para poder acometer un proceso de administración. Parecería que esta tarea podría acometerse a partir de la implementación del primer pilar de la PNMGP, es decir, mediante la definición de las políticas públicas nacionales relevantes; el desarrollo del planeamiento estratégico sectorial e institucional; y la formulación de los planes operativos correspondientes.

En el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores, la implementación del primer pilar de la PNMGP se llevó a cabo mediante la elaboración y adopción del [Plan Estratégico Sectorial Multianual 2015-2021](#), el [Plan Estratégico Institucional 2016-2018](#), el [Plan Estratégico Institucional 2017-2019](#), y los Planes Operativos anuales correspondientes. Para la elaboración de estos documentos se contó con la asesoría metodológica del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).

La implementación del segundo pilar se inició en el año 2012, mediante la creación del Programa Presupuestal N° 0062 “Optimización de la política de protección y atención a las comunidades peruanas en el exterior”, mientras que en el año 2015 se inició el Programa Presupuestal N° “Fortalecimiento de la Política Exterior y de la Acción Diplomática”.

Estos programas han sido objeto de distintas revisiones por parte de la Dirección General de Presupuesto Público y por las instancias responsables en la Cancillería: la Dirección General de Estudios y Estrategias de Política Exterior (DEE); la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares (DGC); y, la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto (OPP). El diseño de estos instrumentos se realizó con la asesoría metodológica de la Dirección General de Presupuesto Público, del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

En cuanto al tercer pilar, el Ministerio ha implementado las diferentes iniciativas promovidas por la Presidencia del Consejo de Ministros sobre la simplificación

administrativa; ha adaptado la metodología de cálculo de los servicios que presta a la ciudadanía, que se encuentran consignados en el TUPA; ha culminado un número considerable de manuales de procedimientos y ha elaborado los términos de referencia para la convocatoria del proceso para la contratación de la empresa que se encargará del mapeo de procesos en la entidad.

Respecto del cuarto pilar, en el año 2015 se culminó el mapeo de puestos de la entidad y se han alineado los diferentes instrumentos de gestión institucional de recursos humanos a los principios y disposiciones, en lo que resulta relevante, de la Ley Servir (N° 30057) y demás normas de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), entidad que ha prestado servicios de asesoría en diferentes oportunidades.

Para la implementación del quinto pilar se ha elaborado el Plan Estratégico de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (PETI) 2017-2018; los diferentes operativos anuales; y se han adoptado diferentes proyectos de modernización de los servicios informáticos que brinda el área de Tecnologías de la Información.

Los ejes transversales también se han venido implementando de una manera progresiva. En el caso del gobierno abierto, los esfuerzos se han concentrado en la puesta a disposición del público de la información institucional, principalmente a través de los portales de transparencia, tanto el institucional como el público. En el caso del gobierno electrónico, se ha publicado el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico 2017-2019.

Finalmente, en el tema de articulación interinstitucional, el ministerio cuenta con diferentes instancias de coordinación, vinculadas a las políticas nacionales de las cuales es ente rector, como la política de desarrollo fronterizo, la política migratoria, la política para la atención de los refugiados, etc. No obstante, todavía no se han desarrollado mecanismos que permitan institucionalizar las coordinaciones con otras instancias del gobierno para tratar otros temas importantes de la agenda de la política exterior.

Por otro lado, el [Decreto Supremo N° 050-2015-RE](#) aprobó el proceso de modernización de la gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores que incluye al

Servicio Diplomático de la República. En la siguiente tabla se muestran los ámbitos de acción comprendidos en dicha norma.

Tabla 1.1  
Ámbitos de aplicación de la modernización de la gestión del MRE

|  |  |
|--|--|
| Servicio diplomático                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación, especialización, perfeccionamiento profesional</li> <li>• Actualización del régimen disciplinario</li> <li>• Fortalecimiento de la meritocracia</li> <li>• Profundización de la acción del SDR en el proceso de desarrollo fronterizo</li> </ul>   |
| Presupuesto por resultados                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejora del PP N° 0062 "Optimización de la Política de Protección y Atención a las Comunidades Peruanas en el Exterior"</li> <li>• Mejora del PP N° 0133 "Fortalecimiento de la Política Exterior y de la Acción Diplomática"</li> <li>• Diseño e implementación del PP "Desarrollo e Integración Fronteriza"</li> </ul>   |
| Modernización de servicios consulares          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualización del Reglamento Consular</li> <li>• Mejora de las oficinas consulares, implementación del Sistema Integrado de Gestión Consular, del servicio de pasaportes electrónicos y del portal web único consular</li> <li>• Estandarización de visas, creación del sistema de envío virtual de documentos consulares y reforzamiento del sistema de apostilla</li> </ul> |
| Modernización de la gestión operativa          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar mapeo de procesos</li> <li>• Modificación del Texto Único de Procedimientos Administrativos</li> <li>• Actualización del Reglamento de Administración de Asignaciones</li> </ul>   |
| Sistemas de información y gobierno electrónico | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación del Contact Center</li> <li>• Sistema Informático de Rendición de Cuentas (SIRC)</li> <li>• Fortalecimiento e innovación de la Plataforma Virtual de Capacitación a Distancia</li> </ul>   |

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores  
Elaboración propia

A pesar de los esfuerzos que ha llevado a cabo y que viene realizando el MRE, el proceso global de implementación de la PMGP todavía presenta áreas en las que los avances han encontrado algunas dificultades, como el caso del planeamiento estratégico o los programas presupuestales, o en las que no se ha conseguido progresos significativos, como en el de la gestión por procesos. Los problemas encontrados, al parecer, surgen de la dificultad de adaptar los instrumentos contenidos en la PNMGP a las características propias de una institución con un carácter distinto respecto del resto de entidades públicas.

El presente trabajo parte de la premisa de que la implementación de la PNMGP requiere, en primer lugar, de una comprensión cabal del modelo que esta propone; de una evaluación crítica de su orientación y de sus componentes, así como de la forma en la que se elaboró y los problemas que resultan del desarrollo de cada uno de los pilares y ejes por parte de los entes rectores. Seguidamente sugiere que, para

poder comprender mejor la propuesta de la PNMPG, se requiere situar su aparición en el contexto de los esfuerzos realizados en diferentes países del mundo para la modernización de sus administraciones públicas. En particular, situarla dentro de la corriente de la Nueva Gestión Pública, en la cual se inscribe. Este primer análisis permitiría contar con uno de los elementos de un modelo que permitiría entender mejor la propuesta de la PNMG y su implementación en el MRE.

El presente trabajo propone que existen otros tres elementos adicionales que es necesario considerar para la construcción del referido modelo (de implementación): los nuevos desarrollos en la gestión privada; la gestación de la sociedad de la información, la economía digital y la transformación radical que contienen los nuevos desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones; y, finalmente, aunque quizá el elemento más importante, los desafíos que enfrenta la práctica diplomática en el mundo moderno.

## **1.2. Planteamiento del Problema**

Los problemas que intenta resolver la implementación de la PNMGP en el MRE.

La PNMGP parte de un diagnóstico común para toda la administración pública, según el cual existe un bajo desempeño el Estado, que genera desconfianza e insatisfacción ciudadana.

Es probable que este diagnóstico sea aplicable al MRE en su conjunto, como a otras entidades públicas, pero también es perfectamente posible que existan otro tipo de factores que no hayan sido identificados por la PNMGP, y que representen un desafío específico para el MRE.

La propuesta de la PNMGP permitiría, por tanto, abordar aquellos problemas que el MRE comparte con el resto de las instituciones públicas, pero no tendría respuesta para aquellos aspectos que son propios del MRE.

Uno de los aspectos más saltantes estriba en el hecho de que el MRE, a diferencia de otras instituciones el Estado no produce, en general, ni bienes ni servicios que puedan ser consumidos directamente por la población. Muchos de ellos, por el contrario, son consumidos por otras instituciones del Estado. Pero incluso, aquellos que se dirigen directamente a la población, como los servicios consulares y la atención a las comunidades peruanas en el exterior, tienen carácter de bien público, al menos parcialmente. Esto quiere decir que no se puede excluir a nadie de su uso,

aunque sí existe rivalidad, en la medida en que el consumo por parte de un grupo de usuarios disminuye la capacidad de otros de consumir el bien (o servicio). Es importante tener en cuenta esta característica peculiar porque, como se verá más adelante, cuando se aborde el problema de la focalización en el caso de los programas presupuestales. A diferencia de lo que ocurre en otras entidades del sector público, el MRE no puede definir a qué ciudadanos puede atender preferentemente antes que los demás.

Otro de los problemas que enfrenta el MRE por la naturaleza propia de sus funciones y del ambiente o el entorno en el que las desempeña, es el rezago que caracteriza las acciones de relacionadas con la política exterior.

### **Problema general**

¿Cómo se implementa la política de modernización de la gestión pública en el Ministerio de Relaciones Exteriores?

### **Problemas específicos**

1. ¿Cuál es la relación que existe entre el modelo conceptual contenido en la PMGP y en el que desempeña sus funciones el MRE?
2. ¿Qué implica para el MRE que la PMGP esté orientada a la creación de “valor público” y a la generación de resultados que beneficien a la población?
3. ¿De qué manera se puede implementar la PMGP en el MRE?

## **1.3 Objetivos**

### **Objetivo General**

Establecer las condiciones que faciliten el proceso de implementación de la PMGP en el MRE.

### **Objetivos Específicos**

1. Analizar el modelo conceptual de contenido que sustenta la PMGP.
2. Proponer las opciones metodológicas que facilitarían la implementación de la política de la PMGP que está orientada a la creación de “valor público” y a la generación de resultados que beneficien a la población.
3. Establecer los elementos adicionales a la PMGP a tener en cuenta para la implementación de la PMGP en el MRE. Establecer los elementos adicionales a la PMGP a tener en cuenta para la implementación de la PMGP en el MRE.

#### **1.4. Justificación de la investigación**

La investigación se plantea como una propuesta de solución al problema de cómo implementar la PMGP en una institución específica, en este caso, el MRE. La comprensión del modelo conceptual que sustenta la PMGP y del marco institucional en el que desempeña sus funciones el MRE permite identificar una brecha en el proceso de implementación. Para cubrir esta brecha se plantea un modelo en cuya construcción se utilizarán distintas herramientas metodológicas, principalmente la ingeniería empresarial<sup>2</sup>.

La investigación tiene una doble orientación. Por un lado, con la ayuda de diferentes herramientas conceptuales, busca lograr una comprensión exhaustiva, en la medida de que lo permita la extensión del trabajo, de los elementos principales de la PMGP. En ese sentido, se valdrá de las herramientas analíticas que forman parte de la ingeniería empresarial, a saber: la teoría de la organización y la ingeniería de sistemas.

Por otro, quiere constituir un aporte a los esfuerzos que lleva a cabo la institución para implementar el mandato contenido en la PMGP y para contribuir con el desarrollo del país en un entorno internacional caracterizado por profundos cambios. Para cumplir con esta segunda intención se utilizarán los modelos de análisis y las propuestas conceptuales que provienen tanto de las relaciones internacionales en general y del análisis de la política exterior en particular, así como de la teoría diplomática. No obstante, la investigación no se detiene únicamente en el análisis de los conceptos y en la elaboración de las posibles formas de implementarlos, también incluye la evaluación de aquellos esfuerzos de modernización realizados por otros ministerios de Relaciones Exteriores.

Algunos de estos esfuerzos han sido de gran envergadura y han abarcado a toda la institución en su conjunto; otro, en cambio, han estado enfocados en algunos aspectos específicos que también son abordados por la PMGP. De esta manera, el presente trabajo podría constituirse en uno de los elementos de apoyo para la elaboración de los términos de referencia de las empresas que el MRE contrate para la implementación de la PMGP.

---

<sup>2</sup> El autor de este trabajo opta por utilizar una traducción literal directa del inglés, pero el concepto se podría traducir mejor como "Ingeniería de las organizaciones".

La utilización del método de la construcción de modelos, según el enfoque que se escoja, requiere de la interacción con los actores involucrados o afectados por el modelo (*stakeholders*). La imposibilidad de poder tener acceso a estos actores constituye una importante limitación de este trabajo, que se suplirá, parcialmente, con los elementos relevantes recogidos en los documentos de planeamiento estratégico, institucional y operacional del MRE.

### **Justificación de la necesidad de construir un modelo de modernización para el MRE**

La PNMGP es una propuesta compuesta por distintos componentes que introducen un alto grado de complejidad y exigencia a todas las administraciones del Estado. En el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores, existen algunas particularidades adicionales como el ámbito de intervención, ya que el MRE desempeña sus funciones en el exterior principalmente, y vela porque dichas acciones se correspondan con la defensa de los intereses nacionales y su proyección fuera de nuestras fronteras, así como el hecho de que el grado de cumplimiento de las acciones de política exterior dependen del éxito de las interacciones con otros actores internacionales que también tienen unos intereses determinados, y con los que es probable que no exista coincidencia.

En este caso, el poder coercitivo del Estado no existe. Además, el MRE cuenta con una particularidad adicional a estar conformado, principalmente por el un grupo de funcionarios que cuenta con un régimen especial, quienes desempeñan, además, buena parte de su carrera profesional fuera del país.

Por otro lado, el MRE tiene asignadas unos ámbitos de competencia muy explícitos en la Ley de su funcionamiento: la política exterior, las relaciones internacionales y la cooperación internacional.

El objeto del modelo es establecer con la mayor claridad posible cómo se articula la propuesta de la PNMGP con las obligaciones legales asignadas el ministerio y cómo se articulan cada uno de los pilares y ejes con los componentes principales del ministerio.

Aunque se verá con detalle más adelante, en diferentes momentos se hará uso de distintos modelos que permitan dar luz sobre algunos aspectos específicos del

problema especificado. No obstante, el modelo principal se referirá siempre a aquel que se construya sobre la base de la propuesta conceptual de la ingeniería empresarial.

### 1.5. Formulación de hipótesis

#### Hipótesis General

**Ha:** El proceso de implementación de la PMGP **moderniza significativamente** la gestión en el MRE.

**H<sub>0</sub>:** El proceso de implementación de la PMGP **no moderniza significativamente** la gestión en el MRE.

### 1.6. Identificación de las variables

**1. VARIABLE X: POLITICA DE MODERNIZACIÓN**

**2. VARIABLE Y: GESTIÓN PÚBLICA**

### 1.7 Operacionalización de variables

| <b>Variable</b>           | <b>Dimensión</b>                                  | <b>Indicador</b>  |
|---------------------------|---|---|
| Política de modernización | modelo conceptual de contenido en la PMGP         | -creación de “valor público”<br>-generación de resultados<br>-elementos adicionales a la PMGP |
| Gestión Pública           | Gestión estratégica<br><br>Gestión por resultados | -Comunicación estratégica   |

Fuente: Melgar 2018.

## CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

### 2.1. Antecedentes de la investigación

#### 1.1 Estudios relacionados

Las consultas realizadas en diferentes fuentes públicas nos han permitido obtener referencias a la existencia de una aproximación similar a la que se ha propuesto este trabajo.

**Prieto Barragán, Tracy** (2013) *“Elementos a tomar en cuenta para implementar la política de mejor atención al ciudadano a nivel nacional”*

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno con Mención en Políticas Públicas y Gestión Pública. PUCP. La investigación contribuye que con el proceso de Modernización del Estado, en particular para brindar una Mejor Atención al ciudadano a nivel nacional, hizo que se cumpla el objetivo de MAC: acercar el Estado al ciudadano. La investigación es de especial relevancia para el Presidente del Consejo de Ministros, para que dé el respaldo político de liderazgo y coordine con la Secretaría de Gestión Pública, encargada del proceso de modernización de la gestión pública. Así también señala la investigadora que puede ser un instrumento para la Secretaría de Gestión Pública para despertar en el Presidente del Consejo de Ministros el interés al respecto el tema y otorgue el respectivo respaldo político.

Analizan si el MAC es o no una política pública, luego la importancia de escalar MAC a nivel nacional y los puntos necesarios a tomar en cuenta para dicha implementación, teniendo en cuenta: criterios de análisis de acuerdo al marco teórico, la agenda sobre Gestión Pública según la Carta Iberoamericana de Calidad de la Gestión Pública, los factores de éxito identificados en otras experiencias positivas de atención al ciudadano y lo observado en la propia experiencia de MAC, en particular resaltando los factores institucionales.

**Darwin, Eufrazio & Silva, Nilton** (2009) *“Modernización del Sistema de Administración de Justicia en el Perú”* Universidad Nacional de Ingeniería.

La tesis demuestra que la implementación de una Política Pública del Estado, bajo un Modelo de Modernización Sistémica y desde la perspectiva del usuario aplicado a la Administración de Justicia, es socialmente rentable para el país. Para ello, en un primer momento se sistematiza la problemática de los servicios

que brinda el Sistema de Administración de Justicia-SAJ desde un enfoque sistémico y de los usuarios. Luego, se propone una metodología de evaluación de políticas públicas que finalmente se aplica a una propuesta de modernización sistémica del SAJ, validando así una herramienta de evaluación de políticas públicas.

**Varela Álvarez, Enrique (2009) “La gestión pública y gobernanza local en perspectiva comparada”. Las políticas públicas de modernización administrativa en los gobiernos locales de Galicia y el Norte de Portugal.** Universidad Complutense de Madrid Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. En esta investigación el investigador diseña un plan de exposición que pretende sintetizar la presentación de la investigación, articulada en torno a tres grandes apartados relacionados con el contexto teórico del objeto de estudio; el análisis del marco comparado de la gestión y la gobernanza local en España y Portugal; para finalizar con los estudios de caso que apoyarán los argumentos mostrados sobre la gestión y las políticas públicas de modernización en los ámbitos transfronterizos de España y Portugal.

**García Correa, Grisel; García Camavilca, Miguel; Monzón Castillo, Erick (2017) Tesis titulada “Las auditorías de desempeño y su rol en el fortalecimiento de la gestión pública: evaluación de cuatro casos de estudio.** Universidad del Pacífico Lima, Perú. El trabajo de investigación aborda la problemática del limitado desarrollo de las auditorías de desempeño en el Perú y su impacto en la gestión pública. Se describen tres enfoques fundamentales a saber: la Administración Pública Clásica, la Nueva Gestión Pública (NGP) y el Nuevo Servicio Público (NSP), buscó identificar en cuál de estos paradigmas es posible enmarcar las auditorías de desempeño acorde con su fin principal: alcanzar resultados que impacten positivamente en los ciudadanos.

Posteriormente se identifican y describen experiencias internacionales en la realización de auditorías de desempeño, con la finalidad de brindar elementos útiles aplicables a la realidad peruana. Para fines del análisis de la problemática se evalúan 4 casos de estudio, los cuales representan las 4 primeras auditorías realizadas en el Perú por la Contraloría General de la República, en el año

2014. Asimismo, realiza una propuesta de indicadores de desempeño para los Órganos de Control Institucional (OCI), en el marco de una mejora de gestión, basada no solo en la evaluación de desempeño de programas o políticas públicas, sino también de entidades o como este caso en órganos de control como son los OCI. La investigación utiliza fuentes primarias como entrevistas a expertos, en el primer caso, y fuentes secundarias como bibliografía nacional e internacional.

## **2.2. Bases teóricas**

### **2.2.1. La Nueva Gestión Pública**

La Nueva Gestión Pública (NGP) surge en los años ochenta en el contexto de las secuelas de la crisis económica y del Estado social de la década anterior. Su consolidación se corresponde, además, con la aparición de propuestas “liberales” para la solución de los problemas sociales y de gobernabilidad en algunos de los principales países desarrollados, y se presenta como “...una reacción contra quienes ... ponían el foco en el diseño constitucional e institucional de la maquinaria del gobierno. Ponía énfasis en la ingeniería de producción y el liderazgo gerencial, antes que en la burocracia basada en reglas...” (Hood, 2005).

Su extensión a diversos países fuera de su ámbito inicial se vio favorecida por la adopción de este enfoque por parte de la Organización para el Desarrollo Económico (OCDE) y por el respaldo de importantes organismos internacionales como el Banco Mundial<sup>3</sup> (BM).

Luego de más de treinta años de implementación en diferentes países, con diferentes variantes y modalidades, la NGP ha tenido resultados muy dispares. Quizá uno de los diagnósticos que podría ayudar a entender estos resultados es el de la aplicación más o menos mecánica de los modelos de NGP en realidades muy distintas, en contextos muy diferentes (Pollitt, 2013).

---

<sup>3</sup> El enfoque del Banco Mundial está contenido en el documento “Better Results from Public Sector Institutions. World Bank to Public Sector Management 2011-2020.” Banco Mundial. Washington D.C.:2012

Esta idea está en la base del argumento central de este trabajo, que busca entender los elementos del modelo contenido en o propuesto por la PNMGP, evaluarlo de manera comparativa con el modelo de gestión de los actores del sector Relaciones Exteriores y, en particular, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En tal sentido, y al margen de las variantes y la evolución histórica de las diferentes propuestas de NGP, el trabajo extraerá los elementos esenciales del modelo que están recogidos en la PNMGP. De acuerdo con este criterio dichos elementos son: la PNMGP es una propuesta para la creación de valor público; está orientada al ciudadano; contiene un enfoque de resultados; y está basada en evidencias.

Es a partir del análisis y consideración de estos elementos que es posible abordar otras preguntas fundamentales. Por ejemplo, si la PNMGP contiene todos los instrumentos que permitirán a las instituciones públicas alcanzar los resultados que se espera de ellas y que contempla la Ley; o si son adecuados al entorno en el que los actores del sector deben desarrollar sus intervenciones; o si existen algunas tendencias en la realidad que es necesario considerar o matizar para la correcta implementación de la PNMGP.

Surge enseguida un primer tema respecto de la propia pretensión de la PNMGP, que es la introducir elementos de la gestión privada. En ese sentido, debe señalarse que en la última década se han producido importantes avances tanto en las propuestas teóricas como en el desarrollo de metodología e instrumentos en la gestión privada que no han sido considerados ni en la NGP ni en la PNMGP. Algunos de estos avances cuestionan algunos de los fundamentos de la PNMGP como, por ejemplo, la del “fin de la burocracia”.

Si bien es uno de los pilares de la PNMGP, el tema de los sistemas de información está tratado de manera instrumental, incluso cuando se hace referencia a la gestión del conocimiento. No obstante, el desarrollo reciente de las tecnologías de la información y las comunicaciones, unido a su integración

con las ciencias de la vida, plantean un desafío sistémico<sup>4</sup> a la organización de las sociedades, y por ende a la de sus Estados, que no parece estar recogido en la propuesta actual de la PNMGP.

Aun cuando en la coyuntura internacional actual quienes piensan que es posible detener el proceso de globalización, este continúa su avance incesante y viene transformando profundamente el sistema internacional, los Estados, las sociedades y la vida de las personas. Estos cambios profundos, en los que también es protagonista la NGP, afectan a todas las esferas de la actividad humana, sea en el ámbito público o en el privado. Uno de los sectores en el que estos cambios son más notorios es el de las relaciones internacionales.

La necesidad de articular una red densa y extendida de intereses en diferentes ámbitos geográficos, temáticos y de negociación, crean un problema de gran complejidad para la política exterior y el instrumento de su implementación: la diplomacia, en un sistema internacional que viene experimentando, además, transformaciones profundas en la distribución del poder, y que se enfrenta a problemas globales no conocidos en otras épocas de la historia de la humanidad como el cambio climático inducido por la acción humana, la pérdida de biodiversidad, la aparición de enfermedades de alcance global, etc.

A partir de las perspectivas teóricas que se utilizarán para descomponer cada uno de los elementos anteriormente señalados se elaborará un modelo, que por razones prácticas se concentrará en el Ministerio de Relaciones Exteriores, con el cual se podrán identificar cuáles son las necesidades de modernización específicas en el sector para cumplir las obligaciones que le impone la Ley y que le demandan los ciudadanos, y cómo la PNMGP puede adaptarse a sus condiciones específicas para que esto suceda así.

---

<sup>4</sup> Ver Castells, Manuel. La era de la Información. Alianza Editorial. Madrid: 1996; Brynjolfsson, Erik y McAfee, Andrew. The Second Machine Age. Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies. W.W. Norton. Nueva York: 2014; Schwab, Klaus. The Fourth Industrial Revolution. World Economic Forum. Ginebra:2016; Harari, Yuval Noah. Homo Deus. A Brief History of Tomorrow. Harper Collins. Nueva York:2017

Para esta última etapa del estudio se utilizarán diferentes herramientas, con un enfoque multidisciplinario, que se articulará en el marco de la propuesta conceptual proveniente de la ingeniería empresarial.

### **2.2.2. Características generales de las experiencias de modernización en otros**

#### **Ministerios de Relaciones Exteriores**

El Ministerio de Relaciones Exteriores de Países Bajos publicó en 2014 un informe sobre la Modernización del Servicio Diplomático<sup>5</sup>, con lo cual sólo abordó uno de los componentes contenidos en la PNMGP, en este caso el pilar del servicio civil meritocrático, específicamente, el cuerpo profesional encargado del ejercicio de la diplomacia. No obstante, una detenida del documento permite identificar que varias de las recomendaciones propuestas no están referidas al personal, sino al propio diseño institucional del ministerio, así como a la creación de instancias de articulación interinstitucional que, al parecer, tienen hoy un alcance limitados.

En marzo de 2018, el gobierno de Chile promulgó la Ley N° 21.080 que “Modifica diversos cuerpos legales con el objeto de modernizar el Ministerio de Relaciones Exteriores”. Esta propuesta de reforma tiene dos ejes fundamentales: la profesionalización del servicio diplomático y la mejora de la estructura organizacional del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En cuanto al Servicio Diplomático, las medidas están orientadas a fortalecer el Servicio Diplomático formalizando las disposiciones relativas la consolidación de la carrera, sobre la base del reconocimiento del mérito, la capacidad de gestión y el desempeño profesional. Reconoce también la importancia de la experiencia acumulada y crea nuevos incentivos para el desarrollo de los recursos humanos. Asimismo, establece condiciones que esclarecen el proceso de ascensos y aumentan la exigencia para el ingreso.

Aun cuando no lo desarrolla, la Ley crea el concepto de Sistema Nacional de Política Exterior, en el que además de las administraciones del Estado participan representantes de la sociedad civil. Además de crear un órgano consultivo de

---

<sup>5</sup> Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. Modernising Diplomatic Service. Final Report 2014. En: <https://www.government.nl/binaries/government/documents/reports/2014/05/22/final-report-modernising-diplomatic-service-by-doctors-van-leeuwen/modernising-diplomatic-web.pdf>. Última visita: 28/04/2018

política exterior (el Consejo de Política Exterior), la Ley otorga al ministerio la facultad de crear o le ordena, según el caso, distintos órganos de asesoría o de consulta con diversas instancias y personas que, en principio, facilitarían la coordinación interinstitucional.

Constituye, por otro lado, un órgano de línea para la gestión de las relaciones económicas internacionales (con el rango de Subsecretaría). Refuerza, además, las capacidades para la planificación estratégica, y acentúa, en particular, la prospectiva.

Este modelo de modernización parece estar orientado a “mejorar” los beneficios que reciben los funcionarios del servicio diplomático y brindar mayor certidumbre a las condiciones para el desempeño profesional. Por otro lado, establece mecanismos, crea instancias y ordena los temas que corresponde abordar al ministerio. No es posible conocer más en profundidad el trabajo de análisis que sustentó la propuesta.

### **2.2.3 Otros elementos conceptuales importantes**

#### *2.2.3.1 Contribuciones de la teoría de los modelos*

La construcción de modelos es una actividad que se desarrolla en diferentes disciplinas científicas y en la mayoría de las especialidades orientadas a resolver problemas técnicos y sociales. En consideración de que el trabajo está relacionado con la modernización del Estado y, en particular, con unas entidades y sus funciones, incluidas las personas que forman parte de dichas entidades, las consideraciones sobre los modelos se restringirán a aquellos problemas complejos en los que la conducta humana sea una de las principales variables a analizar. A estos problemas podremos denominarlos sociotécnicos.

De acuerdo con Epstein, la utilización de modelos permite: explicar, orientar la recolección de datos, ayudar a entender la dinámica central, sugerir analogías dinámicas, descubrir nuevos elementos, promover un estilo de pensamiento científico, acotar el rango de los posibles resultados, entender los elementos que generan incertidumbre, brindar opciones para la solución de crisis, evidenciar las opciones alternativas o las ineficiencias, poner a prueba la solidez de una teoría prevaleciente por medio de perturbaciones y exponer la incompatibilidad de una teoría con los datos disponibles. (Epstein 2018)

Para ser más precisos en el caso del tema que aborda el trabajo, se puede argumentar que los modelos se construyen porque permiten abordar de una manera estructurada la comprensión de problemas complejos; mejorar el entendimiento del problema que queremos enfrentar; y, facilitar la comunicación entre distintos públicos acerca de las características del problema que hemos identificado y que queremos abordar con el modelo. El proceso de modelado debe tomar en cuenta los siguientes elementos: la elección del modelo, el nivel de abstracción, la conexión con la realidad y la elaboración de vistas independientes del sistema (Holt et al, 2012. Pp. 28-31).

En el caso de los problemas sociotécnicos existen varios paradigmas de modelado (Rouse, 2015. pp. 210-211):

- La teoría de los sistemas dinámicos
- La teoría del control
- La teoría de la estimación
- La teoría de las colas
- La teoría de las redes
- La teoría de la decisión
- La teoría de la solución de problemas
- La teoría de las finanzas

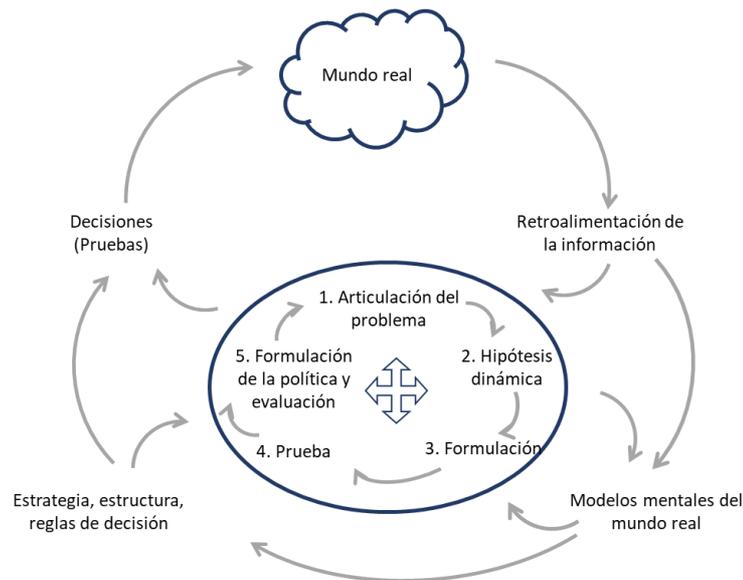
Para poner en relieve la importancia de los modelos, sólo se hará referencia a la teoría de los sistemas dinámicos y a la de solución de problemas.

De acuerdo con la teoría de los sistemas dinámicos, la complejidad dentro de un sistema puede presentarse de dos maneras. La primera, surgiría como resultado de la existencia de un elevado número de elementos o como producto de un elevado número de interacciones entre los elementos del sistema.

A este tipo de complejidad la denomina combinatoria. En cambio, existe otro tipo de complejidad que, aun cuando el sistema conste de pocos elementos, se genera por las continuas interacciones de los elementos del sistema en el tiempo. Este es el concepto de complejidad dinámica, que hace que las interacciones se caractericen por ser dinámicas, densas, por estar afectadas por distintos mecanismos de retroalimentación, por efectos no lineales, por estar influidas por interacciones anteriores, por el surgimiento de configuraciones espontáneas, por la

aparición de estrategias adaptativas, por la existencia de rezagos que impiden establecer relaciones directas entre causas y efectos, y por la existencia de conflictos y dilemas (Sterman, 2000. p. 22).

Para hacer frente a este desafío, la teoría de los sistemas dinámicos no propone crear un modelo a partir de la articulación de distintos elementos, que se muestran en el siguiente gráfico:



*Figura 2.1* Interacciones registradas en un sistema dinámico  
Fuente: Sterman, 2000, p. 88

Interesa destacar de esta propuesta el hecho de que la actuación sobre el mundo real, la modernización, por ejemplo, está precedida por un proceso riguroso que conduce a la formulación de una política (intervención) y su correspondiente evaluación, que es sometida a, al menos, dos procesos de prueba. El modelo nos permite además capturar las respuestas que se reciben luego de la intervención, que debe ser incorporadas al proceso de formulación nuevamente. Aunque aparece en una posición relativamente marginal en el gráfico, también son relevantes los modelos mentales con lo que se aborda el proceso de diseño. No es el objetivo de este trabajo el abrir un debate sobre la capacidad del observador de poder aprehender la realidad directamente, pero este tema necesariamente tendrá revisarse con relativa amplitud al momento de tratar el tema de las ontologías, propio de la propuesta de la ingeniería empresarial.

### 2.2.3.2 La teoría de la solución de problemas

Las organizaciones se enfrentan a problemas de decisión de diferente naturaleza, pero que se pueden sintetizar de la siguiente manera:

Tabla 2.1. Clasificación de los problemas de las organizaciones

| Dimensiones                                   | Características                           |   |   |
|---|---|---|---|
| (1) Grado de dificultad                       | Simple                                    | Complejo  |   |
| (2) Estructura del problema                   | Bien estructurado                         | Mal estructurado  |   |
| (3) Tipo de problema I                        | Problema de elección                      | Problema de diseño  |   |
| (4) Tipo de problema II                       | Problema tipo amenaza                     | Problema de oportunidad   |   |
| (5) Vinculación con otro problema de decisión | Decisión independiente                    | Decisión secuencial   |   |
| (6) Nivel de problema                         | Decisión inicial                          | Meta-problema   |   |
| (7) Tipo de actor                             | Único                                     | Colectivo   |   |
| (8) Número de objetivos a alcanzar            | Único                                     | Múltiples   |   |
| (9) Capacidad para predecir las consecuencias | Consecuencias predecibles con certidumbre | Varias posibles consecuencias con probabilidad de ocurrencia predecible | Varias posibles consecuencias sin probabilidad de ocurrencia predecible |

Fuente: Grüning y Kühn, 2013, p. 8

Al tratarse de sistemas sociotécnicos complejos, las organizaciones enfrentan problemas en los que las percepciones de los actores tienen un papel relevante y en el surgen múltiples relaciones de las interacciones de los actores entre sí y de estos con las estructuras. Estos problemas se denominan “perversos” y tienen las siguientes características:

- Son complejos, no complicados
- Mantienen múltiples interdependencias que no se pueden resolver aisladamente
- No guardan una única jerarquía
- No se puede identificar cuál es la solución óptima
- No tienen un final identificable
- Son persistentes y sólo se puede hacerles frente sin aspirar resolverlos
- Son fuente de visiones contrapuestas
- Presenta desarrollos favorables o desfavorables, no soluciones correctas ni incorrectas
- Requieren la concertación de voluntades antes que un proceso científico
- El liderazgo es más efectivo que la gestión (Sotkes et al, 2016, p. 231-232)

Para hacer frente a estos problemas “perversos”, la teoría plantea que antes que tratar de resolverlos, es mejor tratar de estructurar la situación del problema; tratar de formar un consenso alrededor de los actores interesados; tratar de esclarecer la naturaleza del problema; definir la solución a partir del debate, la argumentación y de la comprensión por parte de cada uno de los actores, de la posición de los demás. (Masys, 2016, p. 2)

Son varios los métodos que permiten aplicar estos principios a la solución de los problemas perversos. Destacan entre ellos el pensamiento sistémico, el pensamiento visual y el árbol de causas y efectos.

### *2.2.3.3 Contribuciones de la ingeniería de sistemas*

La teoría de los sistemas permite abordar el diseño y la solución de problemas complejos sobre la base de la identificación de un conjunto de elementos que, de manera articulada o interrelacionada, contribuyen a la consecución de cierto fin.

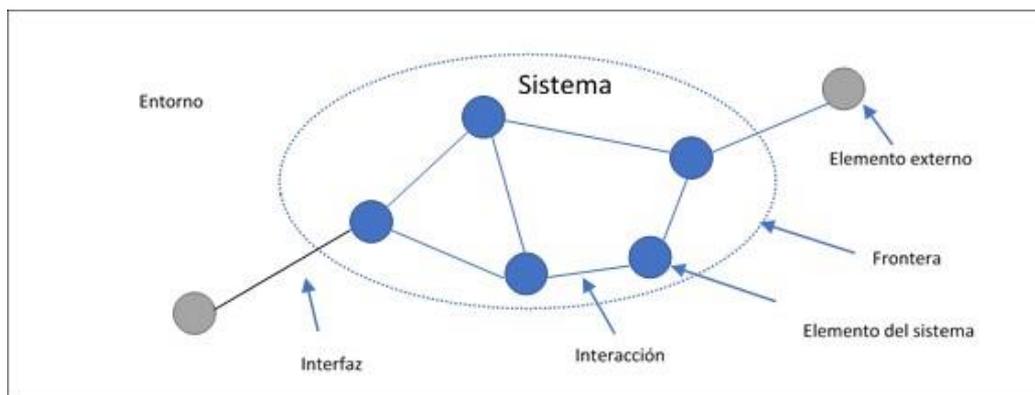
Tenemos ya en esta propuesta, tres componentes muy importantes:

- a) Los componentes del sistema
- b) Las interrelaciones entre los componentes
- c) El objetivo o finalidad del sistema

No obstante, hay dos elementos adicionales que son implícitos y que son consecuencia lógica de la propia definición del sistema: por un lado, la noción de **frontera**, es decir, el sistema comprende un conjunto determinado de elementos y no otros, que podrían estar fuera de él. Esta frontera puede ser más o menos permeable según las características del propio sistema. No obstante, el hecho clave es la propia existencia de la frontera, o la separación de un espacio interior y de un espacio exterior.

Por otro lado, tenemos en concepto de propiedades emergentes. La idea de que los elementos del sistema trabajen juntos para lograr un objetivo o para producir un resultado, implica necesariamente que cada uno de los elementos por sí mismo no puede lograr este resultado, lo que significa que existen propiedades que aparecen por la combinación de los elementos y que podría ocurrir que estas propiedades emergentes no tengan ninguna relación con las propiedades intrínsecas de cada uno de los elementos.

La noción de frontera tiene también otras implicancias: la primera, la existencia de un **entorno** en el cual el sistema se desenvuelve; la segunda, la existencia de interfaces, es decir, de elementos que permiten al sistema comunicarse con su entorno.



*Figura 2.2.* Visión de conjunto de los componentes de un sistema y su entorno.  
Fuente: Faulconbridge y Ryan, 2014. p. 5

La identificación del entorno nos permite avanzar en otro concepto adicional; en tal sentido, en la medida en que el entorno sea más complejo probablemente más complejos tendrán que ser los sistemas que pretende intervenir en dicho entorno. Por lo tanto, tenemos la posibilidad de encontrarnos con sistemas integrados por **subsistemas** o sistemas que son resultado de la articulación de un conjunto de sistemas o **sistemas de sistemas**.

Un sistema de sistemas tiene dos características importantes: en primer lugar, sus elementos constitutivos son sistemas que funcionan independientemente, es decir, que tienen un objetivo propio en función de quien utiliza el sistema; estos sistemas están integrados en otro sistema mayor, pero nunca pierden su independencia. Estos sistemas también se denominan sistemas colaborativos (de Weck et al, 2011. p. 134)

La definición de los sistemas nos permite también establecer dos conceptos adicionales: el primero, la definición de las características y funciones de cada elemento; y, el segundo, el conjunto de relaciones y articulaciones que existen

entre los elementos entre sí entre un conjunto de elementos y otros y el objetivo del sistema.

También lo sugiere la aparición de un problema adicional: este problema se puede definir como el conjunto de recursos procedimientos y métodos que permiten que cada uno de los elementos y cada una de las interrelaciones funcionen de manera óptima, al menos tal y como están definidos en el sistema.

Por ello, resulta útil hacer referencia a una definición de sistema que de manera sintética permita comprender el concepto:

Un sistema es un constructo o colección de diferentes elementos que juntos producen un resultado que no es posible obtener por cada uno de los elementos aisladamente. Los elementos, o parte, pueden incluir a personas, equipo, aplicaciones, instalaciones, políticas y documentos; esto es, todas las cosas que se requieren para general los resultados al nivel de los sistemas. Los resultados incluyen niveles de calidad, propiedades, características, funciones, conductas y desempeño en el plano del sistema. El valor agregado del sistema en su conjunto, más allá de la contribución independiente de cada elemento, se crea fundamentalmente por interacción entre las partes; esto es, de cómo estas están conectadas. (Blanchard y Blyler, 2016. p. 3)

Los sistemas pueden clasificarse de acuerdo con diferentes criterios. Por su grado de apertura hacia el entorno pueden denominarse cerrados o abiertos; por el grado de intervención del hombre en ellos pueden clasificarse en naturales hechos por el hombre o modificados por la acción; por el grado en el que incorpora elementos físicos pueden denominarse conceptuales o físicos; por su evolución en el tiempo pueden ser estáticos o dinámicos; o, por su vinculación con elementos anteriores pueden clasificarse como sistemas con antecedentes o sin antecedentes (Liu, 2016. pp. 6-7).

La ingeniería de sistemas, cuyo desarrollo es relativamente reciente y que podríamos situar entre los años 50 y 60 del siglo pasado, nos permite abordar de manera articulada todos estos todas estas características y los problemas que surgen de cada una de estas definiciones.

La ingeniería de sistemas reconoce la existencia de diferentes tipos de sistemas. Sin embargo, su propuesta teórica y sus métodos se centran en aquellos sistemas abiertos, con componentes físicos, hechos por el hombre y cuyos elementos antecedentes (ISO/IEC 15228:2015).

La ingeniería de sistemas está constituida por un enfoque multidisciplinario y un conjunto de herramientas que permiten la construcción exitosa de sistemas. Se encarga de la definición de las necesidades de los propietarios del sistema y de establecer los requerimientos relativos a las funcionalidades en las primeras etapas del ciclo de desarrollo, de establecer los requerimientos, y luego, de elaborar la síntesis del diseño y de validar el sistema considerando el problema que este quiere resolver. La ingeniería de sistemas considera tanto las necesidades técnicas y del negocio de los clientes con el objetivo de proveer un producto de calidad que satisfaga las necesidades de los usuarios. (Blanchard y Blyler, 2016. p. 18)

Para el interés de este trabajo es importante destacar algunos elementos importantes de esta definición sintética. En primer lugar, la ingeniería de sistemas, al aplicar el marco conceptual de la teoría de los sistemas, plantea su propuesta en términos de la solución de un problema que, por lo demás deberá ser identificado a partir de las necesidades de los clientes.

En la ingeniería de sistemas se distingue, por tanto, el **dominio del problema** (o el espacio del problema) en el que se utilizan predominantemente descripciones lógicas, del **dominio de la solución**, en el que predominan las descripciones físicas. Las actividades del dominio del problema suelen considerarse de responsabilidad del cliente o del dueño del negocio, mientras que las del dominio de la solución se atribuyen al responsable de implementar el sistema, es decir, del contratista o desarrollador (Faulconbridge y Ryan, 2014. p. 44).

Esta es una distinción clave en el proceso de la construcción de un sistema, ya que existe una responsabilidad ineludible de parte de los responsables del negocio, la institución, o la organización, pues de ellos depende fundamentalmente la definición del problema que se intenta resolver con un sistema.

Los otros dos conceptos relacionados con el anterior que es necesario resaltar son los de “**necesidades**” y “**requerimientos**”. Desde el punto de vista de la ingeniería de sistemas se trata de conceptos con un significado distinto.

Las necesidades son un conjunto de capacidades expresadas en el lenguaje del negocio o de la organización al nivel de la gestión del negocio o de la gestión operativa. Los requerimientos son expresiones formales y estructuradas que pueden ser validadas. Puede haber más de un requerimiento para cada necesidad. (Faulconbridge y Ryan, 2014. p. 44)

En el marco de lo señalado anteriormente, las necesidades se encontrarían en el dominio del problema mientras que los requerimientos se situarían en el dominio de la solución.

La importancia de estos conceptos puede inferirse si se considera que en la ingeniería de sistemas existe una especialidad denominada “ingeniería de los requerimientos”, que ha desarrollado un conjunto de técnicas y métodos para su especificación en cada proyecto. La correcta definición de los requerimientos permite mejorar el proceso de diseño del sistema, mediante un conocimiento con un elevado grado de precisión acerca de las necesidades de los actores interesados (del negocio o de la organización).

Asimismo, permite la posibilidad de establecer y hacer seguimiento de las relaciones que los requerimientos guardan entre sí, así como con las necesidades de las cuales derivan. Esta propiedad se define como **trazabilidad** (Hull et al, 2011. p. 3).

En consideración de su origen, los **requerimientos** pueden ser clasificados como: **del negocio, de los actores interesados y del sistema**. Asimismo, de acuerdo con la forma en cómo se generan, los requerimientos pueden ser: **obtenidos, descompuestos o derivados**. Si se toma en cuenta la etapa de desarrollo del sistema, los requerimientos pasan por tres procesos: **la obtención, la especificación y la validación**. El proceso mediante el cual se definen los requerimientos es crítico y es una de las principales dificultades con las que se enfrenta el diseño de un sistema. Por un lado, los actores interesados pueden confundir sus deseos con las necesidades a las que debe atender el sistema; por el

otro, podrían tener expectativas demasiado elevadas acerca de lo que pueden obtener con el sistema. No son pocos los casos en los que anteponen una supuesta solución sin validar, pero que valoran como positiva, al análisis de la naturaleza del problema que desean resolver y a las posibilidades que el sistema a diseñar puede tener para hacerle frente. Otras veces, carecen de la capacidad de formular los requerimientos de manera explícita o estos pueden entrar en conflicto unos con los otros.

Determinar adecuadamente los requerimientos es importante para los responsables del sistema porque les permite llegar a un acuerdo sobre los recursos que van a comprometer para el desarrollo del sistema; para los responsables de su implementación porque define los tres parámetros críticos de un proyecto: alcance, costos y tiempo; y para los responsables del diseño porque les habilita a hacer el tránsito del mundo de los negocios o de la organización (dominio del problema) al mundo de los sistemas (dominio de la solución). (Faulconbridge y Ryan, 2014. p. 53)

Tabla 2.2. Relación entre los requerimientos y los dominios del problema y de la solución

| Requerimientos             | Dominio del | Vista de                | Rol   |
|----------------------------|-------------|-------------------------|---|
| De los actores interesados | Problema    | Los actores interesados | Establecer qué es lo que los actores interesados buscan con el sistema. Evitar cualquier referencia a una solución particular.  |
| Del sistema                | Solución    | El analista             | Determinar, en términos abstractos qué es lo que el sistema va a hacer para cumplir con los requerimientos de los actores interesados. Evitar cualquier referencia a un diseño en particular. |
| Del diseño                 | Solución    | El diseñador            | Establecer cómo el diseño específico cumplirá con los requerimientos del sistema  |

Fuente: Hull et al., 2011, p. 20

Los requerimientos, además, deben presentar una serie de características: necesarios, singulares, correctos, no ambiguos, realizables, independientes del método de implementación, justificables y verificables; además poseer una serie de atributos: identificación única, identificable con una expresión sintética, nivel de prioridad, nivel de criticidad, factibilidad, nivel de riesgo, origen, clasificación,

racionalidad, historial, relación con otros requerimientos e información adicional relevante. (Faulconbridge y Ryan, 2014. p. 53)

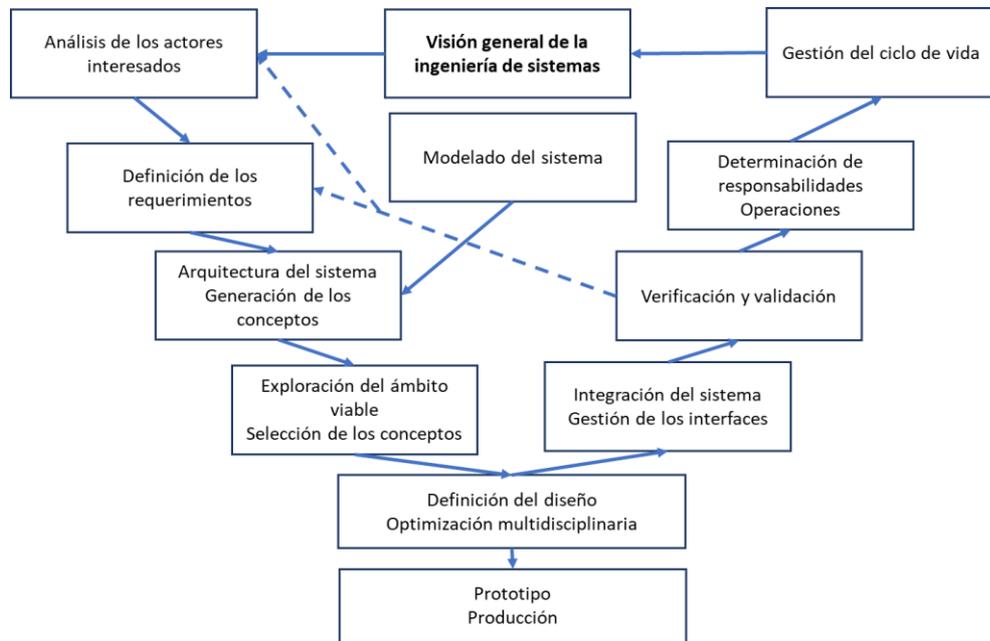


Figura 2.3. Proceso de desarrollo de un sistema de Weck, 2014 En: [https://ocw.mit.edu/courses/aeronautics-and-astronautics/16-842-fundamentals-of-systems-engineering-fall-2015/lecture-notes/MIT16\\_842F15\\_Ses1SE\\_Ovr\\_vw.pdf](https://ocw.mit.edu/courses/aeronautics-and-astronautics/16-842-fundamentals-of-systems-engineering-fall-2015/lecture-notes/MIT16_842F15_Ses1SE_Ovr_vw.pdf) (Traducción del autor) Fuente: MIT, Fundamentals of Systems Engineering, 2014

El último elemento que sería necesario destacar de la propuesta de la ingeniería de sistemas es el del **diseño conceptual**. Esta es la etapa que sigue a la definición de los requerimientos y es especialmente importante para aquellas corrientes que privilegian el enfoque descendente del desarrollo de sistemas, por dos razones: por un lado, un parte importante de los sistemas desarrollados por las organizaciones y empresas suelen descuidar este fase, con la esperanza de poder corregir los posibles errores u omisiones durante el desarrollo; y, por el otro, para irrupción en los últimos años de las metodologías de desarrollo “agile”, centradas en el rápido desarrollo de soluciones parciales que se van integrando modularmente hasta conseguir el desarrollo completo del sistema.

A pesar de la diversidad de metodologías que se utilizan en esta especializada para la construcción de modelos, existe un consenso amplio respecto del papel central del “Modelo V” para el desarrollo de los sistemas. Este modelo tendría vigencia incluso para las metodologías “agile”, en el que el modelo conceptual es

reemplazado por los relatos que los grupos de trabajo agile construyen junto con los actores interesados, aunque su nivel de especificación y de formalidad son sensiblemente menores.

El Consejo Internacional de Ingeniería de Sistemas (INCOSE, por sus siglas en inglés) consolida la información sobre el conocimiento acumulado en el área en un repositorio en Internet denominado Corpus de Conocimiento de la Ingeniería de Sistemas (Systems Engineering Body of Knowledge) que se puede encontrar en la siguiente dirección electrónica: <http://www.sebokwiki.org>. Esta es una fuente de consulta obligatoria para situar la perspectiva de los trabajos de modernización en el marco de referencia de la ingeniería de sistemas.

### *Contribuciones de la teoría de la organización*

Las organizaciones son uno de los fenómenos omnipresentes y más importantes para la vida de los individuos y de la sociedad.

Como punto de partida, tomaremos el esquema de análisis adoptado por MacFarland y Gómez.



*Figura 2.4.* Los elementos constitutivos de una organización  
Fuente: MacFarland y Gómez, 2013, p. 6

Este punto de partida resulta de interés para los temas que se verán más adelante. Se verá en su momento que es también un buen punto de partida para otros enfoques como el de la ingeniería empresarial.

La teoría de la organización se nutre de diversas fuentes y a lo largo de más de dos siglos ha contribuido con conceptos indispensables para el análisis organizacional actual. La especialización y la división del trabajo pueden rastrearse hasta Adam Smith y Emile Durkheim; los conflictos al interior de la empresa entre los propietarios y la gestión para la creación y apropiación del valor surgen del análisis de Karl Marx; y las fuentes de legitimación de la autoridad (legal- racional, carismática y tradicional) son aportes de Max Weber, junto con su visión de la burocracia.

No obstante, son los trabajos de Frederick Taylor sobre la eficiencia en la gestión, la organización de la producción y la productividad los que inauguran la era de la administración científica, que luego serían aplicados en la industria de manera sistemática por Henry Ford.

Posteriormente, Henry Fayol introduce y codifica los conceptos centrales de la gestión y establece algunos paradigmas que están en el centro de la gestión organizacional como el ámbito de control, es decir, el número de subordinados que controla un jefe o directivo; el establecimiento de procedimientos estándares y la delegación de responsabilidades a los subordinados para atender las excepciones; la agrupación de actividades similares en unidades independientes o departamentalización; la unidad de comando, según la cual un subordinado solo debe reportar a un jefe; y la introducción primitiva del concepto de esprit de corps, que luego se transformaría en “cultura organizacional”.

Los estudios de los ingleses Trist y Bamforth, basados en las propuestas de Bertalanffy, introdujeron el concepto de sistema sociotécnico, destacando la importancia de la interacción de los componentes humanos con los elementos materiales de un sistema. Destacaron en su propuesta que los elementos humanos podrían hacer que los subsistemas, aún funcionando de manera subóptima, produjeran mejores resultados que cuando funcionaban óptimamente.

Concluyeron que esto se debía a que la organización (el sistema) no sólo tenía que responder a las exigencias propias de racionalidad organizacional sino, también, a las necesidades de sus componentes principales, es decir, las personas. En ese sentido, el trabajo en equipo, las habilidades múltiples y cierto grado de autonomía

para la organización del trabajo tenía efectos positivos sobre la productividad y los resultados, dando paso así a los conceptos de estructuras organizacionales matriciales y en red.

La introducción de las perspectivas filosóficas alrededor de las características específicas de la interacción humana da paso luego a la creación de las teorías de la acción social, que defiende que el orden (social) se constituye a partir de una realidad socialmente construida intersubjetivamente.

Desde el punto de vista teórico se podría considerar que las organizaciones también pueden entenderse como un sistema, en el sentido que están integradas por un conjunto de elementos articulados hacia la consecución de un objetivo, en un entorno determinado. Sin embargo, la teoría de la organización incluye como un elemento adicional y crucial, las estructuras sociales, mediante las cuales se introduce el tema de estructura de las relaciones que establecen los integrantes de la organización, lo que motiva el análisis, por ejemplo, del grado de formalización de estas estructuras, o de la posibilidad de construir una cultura organizacional.

#### La organización y su entorno

Aunque el tema de la definición del entorno en cualquier organización no deja de ser problemático y da lugar a un concepto como el de organizaciones abiertas<sup>6</sup>, las organizaciones mantienen una relación doble con su entorno por un lado toman de él insumos, y por el otro, entregan a él productos o servicios que son, en principio, considerados útiles para el entorno.

No obstante, mantienen con él relaciones complejas relacionadas con los ámbitos tecnológicos, económico, político-jurídico, socio-cultural, y físico. Quizá en los últimos años, para países como el Perú, el fenómeno más relevante sea el de la globalización, que ha vuelto el entorno más complejo e incierto. La organización, por tanto, se ve obligada a adaptarse para responder a los cambios del entorno.

Esta relación con un entorno incierto y complejo crea problemas específicos a las organizaciones actuales, ya que los procesos para tomar los insumos también se

---

<sup>6</sup> McFarland y Gómez 2013, p. 10

hacen más complejo, a la vez que crece el reto de responder con productos y servicios a demandas cada vez más complejas del entorno. Piénsese, por ejemplo, que cualquier apuesta de modernización deberá tratar de entender qué es lo que ofrece el entorno para lograr este objetivo. No es infrecuente que quien debe tomar la decisión sobre este proceso no llegue a comprender cuál es la oferta que ofrece el entorno para ayudarlo con este proceso ni tampoco tenga los elementos suficientes como para calibrar adecuadamente la calidad de los servicios que va a contratar.

### La estructura social

El modelo formal más extendido en las organizaciones está tomado de la propuesta de Max Weber sobre la burocracia, en la cual, predomina una fuerte división del trabajo, que tiende a ser estable en el tiempo; una jerarquía de instancias organizacionales con funciones bien definidas; unos funcionarios que cuentan con determinadas competencias; una remuneración en función del cargo; una progresión profesional basada en la evaluación de los superiores; y la especialización de la función de gestión o administración organizacional, separada, en principio de los responsables de la organización.

La organización jerárquica es complementaria a la especialización de las funciones y competencias, de las que se deriva la atribución de las responsabilidades, así como el establecimiento de procedimientos bien delimitados sobre los cuales se ha de rendir cuentas. Esto es especialmente crítico en el caso de las instituciones públicas debido a que éstas, además de desempeñar sus actividades de acuerdo con lo que se establece en las normas de creación y funcionamiento, deben observar los principios y disposiciones del derecho administrativo cuyo fundamento es el **principio de legalidad** (Pando, 2002, p. 1). Por lo tanto, tenemos aquí una restricción (en el sentido organizacional) que deberá ser observada sea cual fuera la opción de diseño institucional que se considere óptima.

No obstante, debe señalarse que en una organización de las dimensiones del MRE, la extensión geográfica y la multiplicidad de funciones, así como la necesidad de fortalecer la organización por procesos de geometría variable requiere un cierto

grado de relativización de las jerarquías y de flexibilidad en los procesos. En este sentido, resulta necesario considerar adecuadamente los criterios a considerar para el diseño de la estructura de la organización.

Tabla 2.3 Dimensiones de una organización

| <b>Dimensión</b>                 | <b>Medida</b>   |
|----------------------------------|---|
| <b>Tamaño</b>                    | Número de empleados en la organización  |
| <b>Componente administrativo</b> | Porcentaje del total de número de empleados con responsabilidad administrativa y de empleados con responsabilidad directiva   |
| <b>Diferenciación</b>            | Diferenciación vertical, número de niveles<br>Diferenciación horizontal, número de departamentos  |
| <b>Integración</b>               | Grado de coordinación de las actividades en función de la rendición de cuentas, reglas, procedimientos, nivel de reporte, capacidad de coordinación o de contacto directo |
| <b>Centralización</b>            | Grado en el cual las decisiones se encuentran concentradas en los niveles directivos más altos  |
| <b>Estandarización</b>           | Grado en el cual los procedimientos relativos a la gobernanza y a las operaciones se encuentran formalizados y son comunes  |
| <b>Formalización</b>             | Grado en el cual la organización establece mediante documentos formales y obligatorios, la descripción de los cargos, los procedimientos y las comunicaciones             |
| <b>Especialización</b>           | Grado de detalle con el cual la organización define, define los procesos  |

Fuente: Adaptado de Hatch, 2013, p. 95

La estructura de la organización depende, no obstante, de diversos factores que la deben ser considerados para la mejora adaptación al medio, para la optimización de la utilización de recursos y para generar los resultados que tenga valor para los destinatarios finales. En este caso, la teoría de la contingencia nos sugiere que este proceso de diseño deberá considera la estrategia, el entorno, la tecnología, el ciclo de vida, y la cultura. Se trata, sin embargo, de un proceso dinámico que requiere de la continua atención de la dirección de la organización.



Figura 2.5. Factores de contingencia que afectan el diseño organizacional

Fuente: Daft, 2007, p. 69

### *Los participantes*

En la creación, desarrollo y funcionamiento de las organizaciones participan muchos actores interesados (stakeholders). En el mundo privado, estos actores interesados son, principalmente, quienes tienen la responsabilidad final de que la organización cumpla sus objetivos. En general, esta responsabilidad es delegada por los propietarios de la organización a los gestores, quienes a su vez están a cargo de la contratación del personal que va a permitir el funcionamiento de la organización. En este sentido, los gestores y los empleados también se convierten en actores interesados.

Pero los actores interesados no solo se encuentran dentro de la organización; también se encuentran en el entorno. Es más, quizá los más importantes, quienes van a decidir si la organización realmente genera valor, son los actores que se encuentran fuera de la organización: los clientes o usuarios.

La delegación de responsabilidades también tiene consecuencias para la organización. Los intereses de los propietarios o responsables de la organización no son los mismos que aquellos de los gestores. Los trabajadores, por su propia condición y posición dentro de la organización, también desarrollan unos intereses propios<sup>7</sup>.

El análisis de los actores interesados resulta clave para entender, en la medida en que las relaciones que existen entre estos determinan una configuración particular de poder y de responsabilidades que pueden variar a lo largo del tiempo. La distinta participación de los actores y el alineamiento de sus actividades con los objetivos de la organización introducen el problema de la gobernanza institucional, que generalmente está a cargo de los gestores de la organización. Corresponde, por tanto, a los gestores hacer un balance adecuado de los intereses de los actores interesados.

---

<sup>7</sup> Uno de los temas que más controversia viene causando en muchos países es el crecimiento de la “economía de los pequeños encargos (gig economy)”, cuya expansión ha sido facilitada por las TICs. Es probable que esta modalidad impacte más temprano que tarde en las organizaciones públicas.



*Figura 2.6.* Principales actores interesados y sus expectativas  
Fuente: Daft, 2007 p.23

El análisis de los actores interesados es una de las contribuciones más significativas de la teoría de la organización para diferentes disciplinas,

En el caso de las organizaciones públicas existen dificultades adicionales para la determinación de los actores interesados. En principio, en la medida en que la acción gubernativa se lleva a cabo por medio de instituciones públicas para responder a las necesidades de los ciudadanos, ellos son, en última instancia, los principales actores interesados. Pero sin duda, los gobernantes aparecen como los responsables de interpretar las demandas ciudadanas y el respaldo político que les he entregado luego de las elecciones parece permitirle asumir la capacidad de representarlas. El tema de debate es amplio y pertenece a la esfera de la elaboración e implementación de las políticas públicas.

### La tecnología

Existe una relación estrecha entre la tecnología y los demás componentes de la organización. Esta relación se ha vuelto cada vez más compleja conforme el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones se han ido extendiendo. En este sentido, este trabajo propone como hipótesis que los

cambios que se vienen produciendo en los últimos años en la TICs serán todavía más disruptivos para las organizaciones.

Los estudios realizados hasta la fecha nos indican, por un lado, que suele existir una relación bastante directa entre la estructura de la organización y la tecnología que esta emplea. En primer lugar, es necesario diferenciar la organización por el tipo de producto entrega al entorno. Distinguiremos entonces aquellas organizaciones que ofrecen bienes, de aquellas que prestan servicios. Esta distinción es relevante para las instituciones públicas, en particular para aquellas que no producen bienes para la población, como los ministerios de Relaciones Exteriores.

Los trabajos de Joan Woodward se refieren a la relación que existe entre el grado de complejidad de tecnología y la estructura organizacional de la empresa. De acuerdo con esta relación, mientras más bajo sea el grado de la tecnología, menor será el grado de formalización y de centralización de la empresa. En sentido contrario, mientras más compleja la tecnología, mayor la centralización y el grado de formalización de la organización. (Hatch, 2013 p. 131)

Este esquema de análisis, centrado en las empresas fabriles, fue generalizado por James Charles Perrow para incluir los servicios, pero centrandolo el nivel de análisis en las tareas operativas, sobre la base de la definición de dos dimensiones: la primera, el grado de variación que se puede registrar en una tarea; y, la segunda, el margen de análisis que permite la tarea. De acuerdo con la intensidad que se registre en estas dimensiones de las tareas, tendremos la clasificación siguiente:

Tabla 2.4. Tipología de las tecnologías según el tipo de tareas – Charles Perrow

|                   | Bajo   | Alto   |
|-------------------|--|--|
|                   | Variabilidad de la tarea   |  |
| Bajo              | Artesanal: situaciones únicas, número de procesos limitados porque importa la experiencia y la intuición | No rutinarios: numerosas tareas únicas a las que no se puede responder con rutinas |
| Grado de análisis | Rutinarias: trabajo estandarizado, pocas situaciones inesperadas,  | Ingeniería: variedad de situaciones a las que se hace frente con técnicas y        |

|                |  |   |
|----------------|--|---|
| de la<br>tarea | procedimientos establecidos<br>para hacerles frente, trabajo<br>de oficina, línea de montaje | procedimientos ya<br>establecidos; ingeniería,<br>contabilidad, diseño<br>arquitectónico. |
| Alto           | Rutinarios   | Ingeniería  |

Fuente: Cunliffe, 2008, p.48

Otro de los elementos a considerar es la importancia de las TICs para que las organizaciones puedan desarrollar sus actividades fuera del territorio de su país, especialmente la capacidad de poder trabajar remotamente en una misma actividad. Este es el concepto central que subyace en la difusión de las cadenas globales de valor.

### *Los objetivos*

La propia definición de la organización hace referencia al hecho de que los elementos de los que está constituida se articulan, combinan e interrelaciones para alcanzar un objetivo, la razón de ser de la organización.

No obstante, el proceso de determinación de los objetivos presenta una serie de complejidades que ha generado la aparición de diferentes conceptos para la gestión de las organizaciones.

En primer lugar, la determinación de los objetivos organizacionales debe partir de un análisis detallado de las necesidades y expectativas de los actores involucrados. Este proceso requiere, por un lado, de un ejercicio de identificación de los actores interesados relevantes, porque de ellos va a depender la evaluación final de los resultados; por otro, de un esfuerzo significativo para hacer converger los intereses y resolver las contradicciones que se pudieran presentar entre dichos actores.

En segundo lugar, el proceso de determinación de los objetivos para organizaciones formales y o de envergadura considerable suelo presentar alguna forma estructurada a la que se podría denominar de planeamiento estratégico, cuyo primer paso es precisamente el determinar la visión y la misión de la organización, para luego establecer los objetivos organizacionales en diferentes horizontes temporales. La estrategia surgirá de las opciones que haya tomado la organización, del camino específico seleccionado para lograr dichos objetivos.

### *El enfoque de la economía de la gestión*

Para poder cumplir con sus objetivos, una organización requiere generar los productos o servicios que satisfagan las demandas de los clientes o, en el caso de las organizaciones públicas, de los ciudadanos. Además, deberá hacerlo con el menor costo y la mayor eficiencia posibles.

Para lograrlo, requiere de información que se encuentra distribuida en diferentes puntos de la organización. Por lo tanto, para los responsables de la organización existe un problema para poder obtener la información que sea relevante a los objetivos institucionales.

Cuando la institución adquiere mayores dimensiones, aparece un problema adicional y es cómo tomar las decisiones con la información relevante, ya que adquirir esta información tiene un costo. Se vuelve problemático, además, cómo lograr que aquellos dentro de la organización que cuentan con la información relevante alineen sus intereses con los de la organización y utilicen la información de que disponer para promover los objetivos institucionales.

De acuerdo con esta perspectiva, el problema que enfrenta la organización, para el diseño de su arquitectura institucional se compone de tres elementos: la distribución de los derechos de decisión; el sistema de recompensas y el sistema de evaluación del desempeño.

Aunque aparentemente, según esta propuesta, la organización se encuentra ante un problema de optimización, es decir, si la distribución de los derechos de decisión, el sistema de recompensas y el sistema de evaluación son óptimos, la organización alcanzaría un diseño y desempeño óptimos.

Sin embargo, al reconocer que los componentes de la organización son personas, los defensores de esta propuesta destacan que, además de la importancia de contar con un diseño organizacional formal optimizado, se requiere de una cultura organizacional que integre a los componentes de la organización en un proyecto común, con objetivos compartidos. (Brickeley et al. 2016, p. 373)

### *Contribuciones de la ingeniería empresarial*<sup>8</sup>

La ingeniería empresarial es una disciplina científica que las organizaciones son sistemas que deben ser diseñados y que, consecuentemente, pueden ser rediseñados (Dietz, 2014, min. 06:24). En tal sentido, tiene la pretensión de abordar el problema de generar las capacidades organizacionales que permitan a las empresas o instituciones poder hacer frente a los cambios en el entorno y adaptarse a las nuevas circunstancias, conservando su capacidad para generar valor.

La ingeniería empresarial se plantea resolver los problemas complejos que enfrentan las empresas o instituciones asumiendo que dichos problemas presentan un grado de organización y de complejidad, establecido a partir del número de interacciones en el sistema.

En ese sentido, enfoca su atención en los problemas denominados de complejidad organizada, es decir, problemas que presentan un alto grado de complejidad que proviene del elevado número de interacciones y del alto nivel de organización (de relaciones formales) que las caracterizan. Estos tipos de problemas, de acuerdo con este enfoque teórico, sólo se pueden abordar desde una perspectiva de sistemas, para construir el “diseño” de la organización.

Este diseño tendría dos cualidades: el primero, la formalización de las interacciones al interior de la organización para que tanto la estructura como las funciones de la entidad puedan ser predecibles y, por otro lado, la capacidad de permitir a la organización adaptarse a los cambios que puedan aparecer en el futuro.

A diferencia de otras propuestas teóricas, la ingeniería empresarial considera como uno de los elementos constitutivos del diseño la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones, debido a la magnitud de los cambios que estas vienen introduciendo en las organizaciones.

La ingeniería empresarial se reclama como una síntesis de otras disciplinas que han abordado el problema con carácter parcial, lo que, desde la perspectiva de este

---

<sup>8</sup> “Enterprise engineering” es el término utilizado en idioma inglés. La traducción más adecuada sería la de “ingeniería institucional”, pero este trabajo ha optado por la traducción literal.

trabajo, constituye una gran ventaja y una herramienta adecuada para evaluar la modernización del MRE:

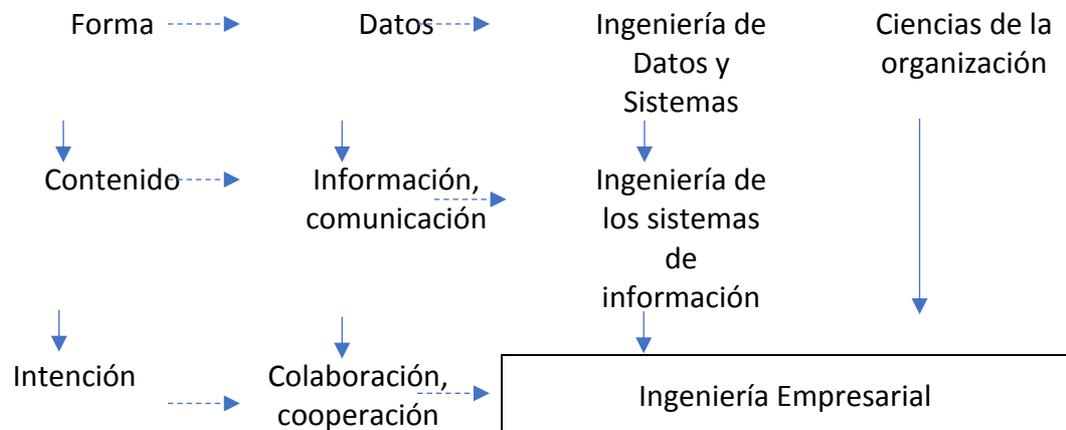


Figura 2.7. Las fuentes de la ingeniería empresarial  
Fuente: Hoogervorst, 2009. p. 8

La ingeniería empresarial integra dos conceptos: la ontología empresarial y la arquitectura empresarial. La primera se centra en el problema de la definición de aquello que es esencial para la empresa, al margen de la configuración actual o de su posible implementación. La arquitectura empresarial, por su lado, garantiza que el diseño de la empresa cumpla con unos requerimientos determinados.

El primer objetivo de la ingeniería empresarial es hacer inteligible tanto el problema como la organización, de manera de poder interpretar de una manera sintética cuál es la relación entre ellos y de proponer e implementar los cambios. Esto exige un proceso de reducción del nivel de complejidad. Esta tarea le corresponde a la ontología empresarial.

Un segundo objetivo es el de lograr el mayor nivel de armonía y consistencia en la solución, lo que recae en la responsabilidad de la arquitectura empresarial. Finalmente, y, en tercer lugar, la preocupación social porque la organización pueda atender las demandas de sus principales componentes que son los seres humanos. Esta función la desarrolla la gobernanza empresarial.

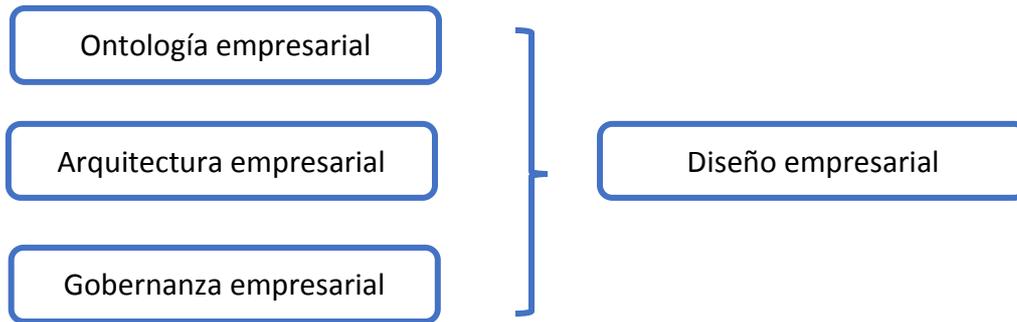


Figura 2.8. Los componentes de la ingeniería empresarial

Fuente: Dietz, Jan. Enterprise Ontology Driven Software Generation (ICSOF 2012) min. 07:07

En: <https://vimeo.com/48287166>. Último acceso: 01/05/2018

### *La modernización del MRE desde la perspectiva metodológica de la ingeniería Empresarial*

Desde la perspectiva del presente trabajo, son dos las ventajas que ofrece el enfoque de la ingeniería empresarial para el análisis de la modernización del MRE. Por un lado, la necesidad de establecer claramente qué tipo de organización es el MRE y cuáles son sus elementos constitutivos.

Esto resulta de particular importancia dado que, como se verá en los capítulos posteriores, los ministerios de Relaciones Exteriores son entidades que están sometidas a presiones muy importantes en casi todos los países del mundo por las dificultades que están encontrando para contribuir con los gobiernos a hacer frente al proceso de globalización.

En segundo lugar, permite establecer la relación que existe entre la forma en la que se gestiona la información institucional en un momento en el cual la información es crucial para la creación de valor por parte de la organización. En ese sentido, la ingeniería empresarial ha desarrollado una serie de metodologías que se han plasmado en diferentes modelos de arquitectura empresarial en los que se busca un alineamiento óptimo y constante entre los diferentes componentes principales de la organización que se encuentran comprendidos en cuatro dominios: el del negocio, de las aplicaciones, de los datos y de la infraestructura tecnológica.

## 2.3 El modelo propuesto por la Política de Modernización de la Gestión Pública

### 2.3.1 Los cinco pilares

#### 2.3.1.1 Políticas públicas, planes estratégicos y operativos

Este es uno de los pilares que más ha evolucionado desde que se adoptó la PNMGP. En la propuesta original, la definición de las Políticas Públicas Nacionales debía ser coordinada con el CEPLAN paralelamente a la aprobación del Plan Bicentenario, luego de lo cual correspondería iniciar el proceso de planeamiento estratégico institucional.

Esto no ocurrió así. La definición del Plan Bicentenario pasó por alto el tema de las políticas públicas y políticas de gobierno. La guía metodológica del CEPLAN optó por introducir el análisis prospectivo y con este enfoque se inició el proceso de planeamiento estratégico sectorial en el Estado.

El enfoque de la prospectiva se enfocaba en la identificación de tendencias, en su articulación en torno a un conjunto de variables estratégicas, obtenidas luego de un proceso de clasificación y selección, con las cuales se construían diferentes escenarios (final de la fase prospectiva).

La selección de un escenario apuesta daba paso luego a la adopción de una visión y su desarrollo en una serie de objetivos y acciones estratégicas, que formaban luego una ruta estratégica de mediano plazo (fin de la fase estratégica).

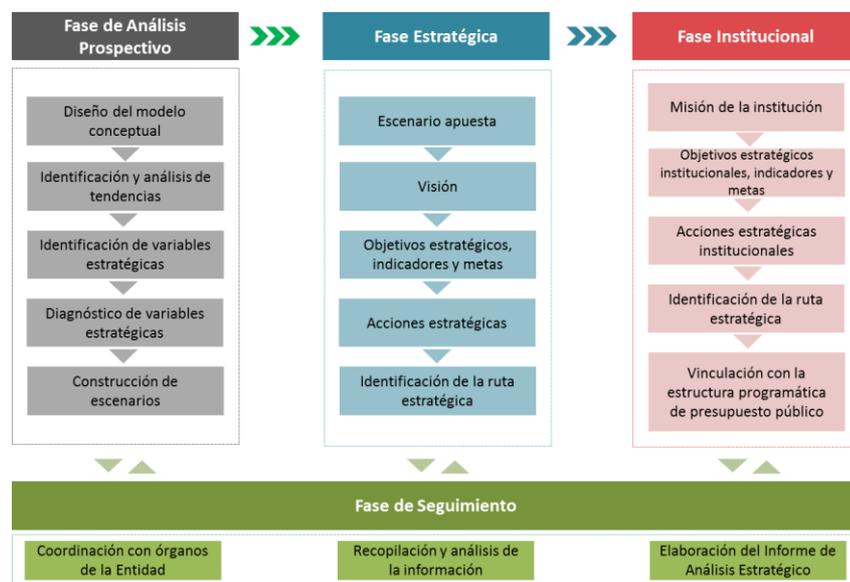


Figura 2.9. Las fases del Planeamiento Estratégico

Fuente: CEPLAN, 2016

Este enfoque resultaba problemático porque en el sentido que se parecía reforzar el carácter “tecnocrático” de las decisiones públicas, quedando en un segundo nivel tanto los planes de gobierno como el papel del poder legislativo. Parecía, además, poner en evidencia la fragilidad que caracteriza a nuestro sistema político, y establecía unas restricciones importantes al ejercicio del poder político en un gobierno semipresidencial como el peruano.

Sin embargo, el nuevo gobierno decide resolver esta fractura que se había producido en el primer pilar y modifica la directiva general de planeamiento estratégico estableciendo de manera formal la relación que existe entre las políticas públicas y los planes estratégicos y operativos en el sector público, finalmente, en el artículo 7 de la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD, “Directiva para la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional”.

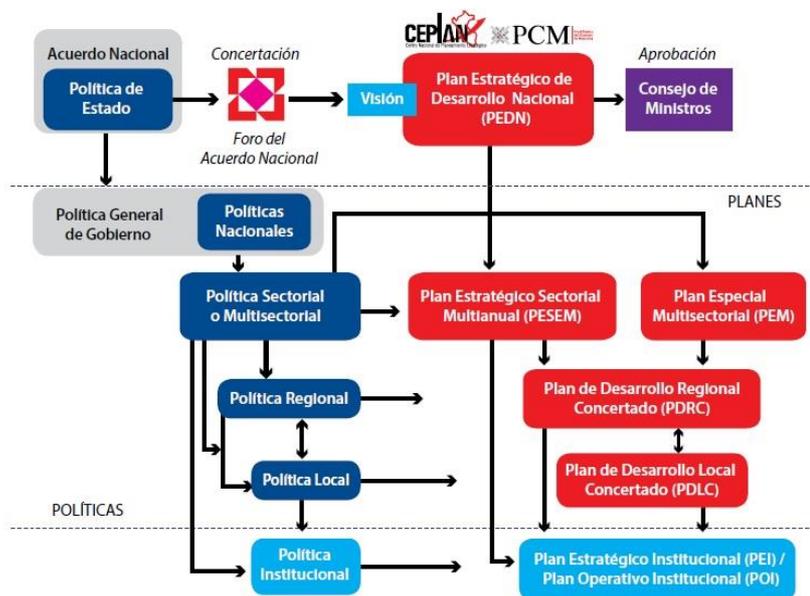


Figura 2.10. Articulación de las políticas nacionales y el planeamiento estratégico

Fuente: CEPLAN, 2017, p. 8

Con esta norma también se hace frente, aunque con resultados no concluyentes, a otro problema, el de la desarticulación de los programas presupuestales, las políticas, y los planes estratégicos y operativos de las instituciones nacionales.

Pero no fue hasta marzo de 2018, en que el gobierno decide dar un paso más para completar la arquitectura legal y conceptual que sustente las políticas públicas en el país, con la publicación del Decreto Supremo N°029-2018-PCM, que aprueba el “reglamento que regula las Políticas Nacionales”.

En el caso concreto del Sector Relaciones Exteriores el proceso de la fase prospectiva presentó diversas dificultades en el cada una de las etapas. En parte, estas dificultades surgieron por lo señalado anteriormente respecto de desconexión del proceso de planeamiento de las políticas públicas. El CEPLAN introdujo en la guía para la fase estratégica el concepto de cadena de valor público para articular las políticas públicas y el planeamiento.

La identificación de los impactos y resultados constituyen los primeros elementos a determinar de la cadena de valor público, lo cual implica señalar cuáles son y priorizar aquellos que benefician al ciudadano y a su entorno.

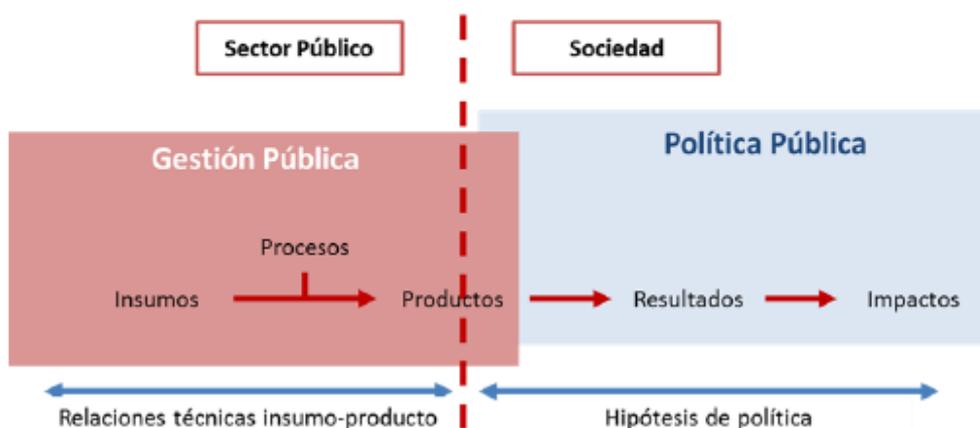


Figura 2.11. Relación entre gestión y política públicas  
Fuente: CEPLAN, 2016, p. 6

Sin embargo, aun cuando esta desconexión no hubiera existido en aquel momento, el tema de la política exterior no dejaba de ser problemático, precisamente por la naturaleza particular de esta política y por las características del sistema internacional actual, que viene atravesando cambios profundos. En ese sentido, la naturaleza de política de Estado de la política exterior<sup>9</sup>, la importancia de los intereses nacionales, la relación con la política económica internacional y la política de seguridad, el tratamiento

<sup>9</sup> En el capítulo 5 se abordará con más detalle el tema de la política exterior

de los riesgos estratégicos, la dificultad de identificar la generación de valor público y la multiplicidad de ámbitos en los cuáles identificar las tendencias en el sistema internacional complicaban la tarea de crear un modelo y de establecer las variables estratégicas. Estas dificultades también se vieron reflejadas en la construcción de los indicadores, la mayoría de los cuales sólo reflejaban un cambio en el nivel de actividad, con lo cual eran más adecuados para la evaluación del nivel operativo, antes que el estratégico.

Estas dificultades se vieron reflejadas en la formulación de la visión sectorial “El Perú es una potencia regional emergente con proyección a la región del Asia Pacífico, cuya política exterior, sustentada en los valores democráticos y el derecho internacional, lo ha convertido en un actor influyente en América Latina y en el tratamiento de los principales temas de la agenda internacional.”

#### *Presupuesto por Resultados*

Antes de analizar este pilar, es conveniente recordar que el presupuesto por resultados fue introducido en la gestión pública como resultado de la modernización producida en la gestión de los recursos del Estado, a partir de la publicación de la Ley de Gestión Presupuestaria (Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto) y las demás normas complementarias.

De acuerdo con lo señalado por la PNMGP, el Presupuesto por Resultados (PpR) es una estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles en favor de la población.

Su implementación requiere del establecimiento preciso y objetivo de los resultados que se desean alcanzar. Exige, además, un alto nivel de compromiso de las instituciones públicas respecto del logro efectivo de dichos resultados, lo que implica la determinación de los responsables de su implementación, que deberán rendir cuentas sobre dichos resultados.

Esto último exige, además, la construcción de un sistema que permita generar información sobre los productos ofrecidos y los resultados obtenidos.

A diferencia del enfoque tradicional del presupuesto, centrado en las instituciones y en los procedimientos, el presupuesto por resultados sitúa en el centro de sus preocupaciones al ciudadano y a los resultados que estos esperan de la gestión de los recursos públicos.

Debe recordarse, igualmente, que cuando en el año 2007 cuando se implementa la metodología del presupuesto por resultados (PpR), la Cancillería había aprobado el Plan Estratégico Sectorial de Largo Plazo de Relaciones Exteriores 2003-2015 y contaba con algunas herramientas que permitía hacer seguimiento de la gestión diplomática.

**Programa Presupuestal 0062 “Optimización de la Política de Protección y Atención a las Comunidades Peruanas en el exterior”**

En el año 2012, se creó el primer programa presupuestal (PP) del MRE enfocado a la atención de los ciudadanos peruanos en el exterior, el PP 0062 “Optimización de la Política de Protección y Atención a las Comunidades Peruanas en el exterior”. Este programa comprende el financiamiento de las actividades y de la gestión operativa de las oficinas consulares en el exterior, y el de las actividades de la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares.

El programa tiene como objetivo mejorar y ampliar la atención y los servicios consulares; asimismo, a fortalecer la capacidad tanto de la Cancillería como de las oficinas consulares en el exterior para garantizar la protección y asistencia al nacional en el exterior.

De acuerdo con el diagnóstico formulado en la etapa de diseño de este programa presupuestal, el problema específico identificado se enuncia en los siguientes términos: “limitados servicios consulares para el ejercicio de la ciudadanía y la inserción de los peruanos en el exterior”.

El cuadro siguiente muestra cómo este problema es generado por unas causas que han sido identificadas por los responsables del programa en el momento de la formulación.

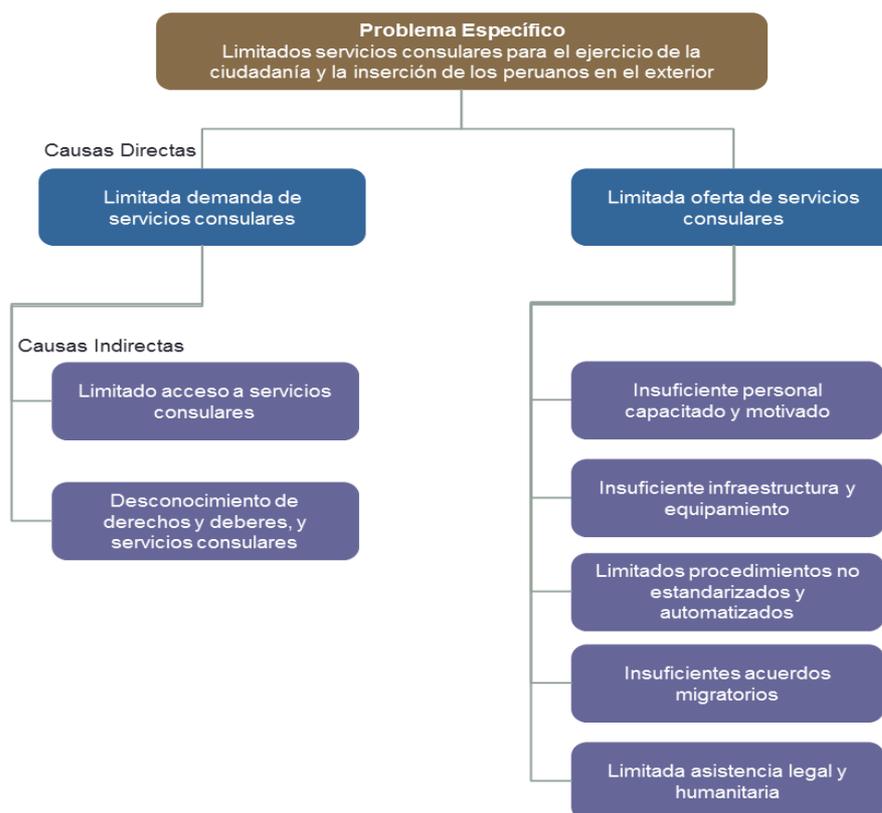


Figura 2.12. El árbol de problemas identificados por el Programa Presupuestal N° 0062  
Fuente: Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Servicios Consulares

De acuerdo con la metodología de los programas, la atención del problema identificado debe realizarse por medio de la elaboración de una (estrategia de) intervención cuyos resultados puedan medirse en la realidad. La intervención deberá estar basada en la mejor existencia disponible y obligará al alineamiento de los recursos humanos, financieros y físicos, así como los procesos de producción del bien o servicio, de manera que el producto obtenido pueda ser entregado a los beneficiarios. El resultado, generalmente, se genera por la interacción de varias intervenciones y sólo puede ser medido en el mediano o largo plazo.

En el caso del PP N° 0062, el resultado específico hace referencia a la “mejora del ejercicio de la ciudadanía y de la inserción de los peruanos en el exterior”; mientras que el resultado final a que los “peruanos en el exterior acceden a servicios consulares de forma eficiente y oportuna y se insertan adecuadamente en el exterior”.

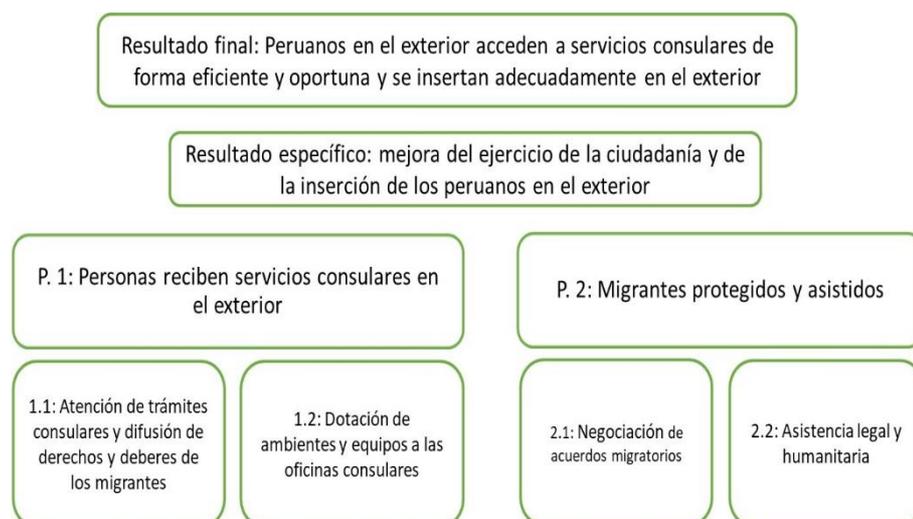


Figura 2.13. Los resultados y las alternativas de intervención identificadas por el Programa Presupuestal N° 0062

Fuente: Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Servicios Consulares

El programa ha sido objeto de varias observaciones por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, principalmente dirigidas a definición del problema y a la relación de éste con las causas identificadas.

Debe señalarse que las dificultades que se han encontrado en la formulación de este programa presupuestal son muy parecidas a las identificadas en un instrumento similar de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, “E002 Protección y asistencia consular”. En ese sentido, la referencia el caso de México resulta relevante en consideración de las dimensiones, la importancia y la complejidad del problema de la migración internacional para este país.

Uno de los problemas encontrados es, por ejemplo, la identificación de la población. Este es un tema en el que la metodología propuesta por los programas presupuestales encuentra unos de sus límites. Los servicios consulares tienen un origen remoto en el tiempo, y se centran en la necesidad de que los ciudadanos de una unidad política puedan encontrar el respaldo de ésta en las actividades que desarrolla en el lugar de destino<sup>10</sup>. Se trata

<sup>10</sup> Uno de los elementos que está ausente en la formulación de los programas presupuestales es la demanda de servicios consulares que los extranjeros demandan al país, que en algunos casos adquiere dimensiones considerables como los visados, la extensión de documentos públicos en el exterior, la

entonces de un servicio que brinda el Estado a sus ciudadanos que se encuentran en otro Estado. Este criterio general debe ser interpretado en el contexto actual de los distintos tipos de migraciones que ocurren en sistema internacional, en particular en el tipo de migración.

Tenemos entonces que la provisión de los servicios consulares se ofrece de manera muy similar a otros bienes públicos (aunque varios de ellos se prestan previo el pago de una tasa) y que existen grupos de población específicos que requiere bien de unos servicios especiales o de la provisión de unos servicios adaptados a sus necesidades.

Este trabajo sostiene que la posibilidad de aplicar aquí la metodología del presupuesto por resultados resulta forzada. Aunque con muchas cautelas, se podría hacer una analogía con los servicios de transporte que prestan las líneas aéreas. Estas tienen como preocupación central brindar el servicio de la manera más eficiente y en las condiciones más seguras posibles. No se trata de cambiar ninguna condición de interés en las personas ni en su entorno.

Ciertamente, la relación del Estado con sus ciudadanos en el exterior es diferente en el sentido que se trata de derechos de la persona, debemos recordar que se trata de que se trata de decisiones que han sido tomadas por los individuos o las familias y que se desarrollan en un entorno distinto al país de origen.

El informe de evaluación de México propone, respecto del tema de la identificación de la población lo siguiente: “Mexicanos en el extranjero en situación de vulnerabilidad resuelven y/o solucionan sus problemas de protección y asistencia consular”. Esta propuesta plantea un problema porque los servicios consulares, como se ha mencionado anteriormente, se prestan

---

atención de demandas de información sobre las condiciones de comercio, de inversión, de turismo y de residencia, etc.

bajo el principio de no concurrencia y no exclusión, por lo que, en primer lugar, deben ofrecerse de una manera general.

No obstante, la identificación de una población en particular, con unas necesidades específicas, obliga a plantearse dos alternativas: adaptar el proceso de la provisión de servicios o crear un nuevo proceso. Sólo en este segundo caso se justificaría la implementación de una nueva herramienta, por ejemplo, la del programa presupuestal. Pero como se ha mencionado antes, los servicios consulares son un bien público que, además, se provee, en general, de la misma manera a todos los usuarios, con lo que para el caso de las poblaciones vulnerables sólo cabría adaptarlas a sus necesidades específicas. En ese sentido, en el caso de México la provisión de servicios de asistencia legal es más amplia que la de otras comunidades de extranjeros,

Por otro lado, tenemos que considerar que la provisión de estos servicios no está orientada a cambiar la condición de la persona, sino ayudarla a que pueda contar con las mejores condiciones posibles para que las decisiones que tome puedan ser consistentes con sus derechos y con el entorno.

En la asesoría contratada para la reformulación del programa presupuestal se llegó a valorar la posibilidad de definir el problema en torno al concepto de integración del conciudadano en la comunidad de destino. Esta formulación asume que la integración puede ser una necesidad o un interés.

De acuerdo con las experiencias contemporáneas, esto no es necesariamente cierto. Existen comunidades de extranjeros en muchos países que pueden sobrevivir prácticamente de manera independiente o que simplemente no tienen, por distintas razones, interés en vincularse con la comunidad local. La integración total plantea, además, un contrasentido porque que lograrse, haría que el sujeto dejara de formar parte de la población objetivo, al pasar a formar parte de otro Estado.

En el caso del PP 0062, el Ministerio de Economía y Finanzas identifica, entre otras limitaciones del programa, la falta de una identificación adecuada de la brecha, la falta de sustento de evidencias de las causas identificadas y el hecho de que el producto 2 no está ligado a la provisión de ningún servicio.

Debe repararse que una de las principales obligaciones y preocupaciones de un servicio consular es precisamente la construcción de una arquitectura legal que permita una mayor protección de los migrantes y que garantice el ejercicio de sus derechos, incluso los que le reconoce o le correspondería reconocer a la Ley local. En ese sentido, los acuerdos de protección y facilitación migratoria son tan importantes o, en algunos casos, más que la asistencia legal que se pueda brindar a un connacional. Sin embargo, al no estar justificado como producto o servicio, de acuerdo con la metodología del MEF, no podría formar parte del programa consular.

Lo señalado hasta aquí refleja la dificultad de poder adaptar la metodología de los presupuestos por resultados a la gestión de la que es responsable el Ministerio de Relaciones exterior, que queda reflejada en la observación de fondo que registra el documento de México: “el principal problema radica en que no se definió, de manera clara, el objetivo del problema a pesar ... [el programa se definió] ... acorde a los lineamientos vigentes...” (SRE, 2015. p. 166)

Este trabajo sostiene que el PP N° 0062 podría adaptarse para lograr que la provisión de servicios se encuentre debidamente justificada, y que incluya los esfuerzos permanentes dedicados a la construcción de la institucionalidad política y jurídica que permita que esta provisión sea eficiente, oportuna y adecuada a las circunstancias particulares de cada usuario.

En este sentido, el problema de la identificación de la población debe seguir unos criterios particulares. En primer lugar, en la medida que los datos sobre los migrantes en exterior sólo se podrían obtener en un censo, que es imposible de realizar, lo más adecuado sería utilizar modelos estadísticos ya probados en otras instituciones públicas o internacionales para estimar la población, sobre la base de unos criterios bien definidos previamente.

Por otro lado, es necesario establecer con claridad, cuál son los niveles de servicio que se considerarán aceptables tanto para los proveedores del servicio como de la población. Este proceso de determinación de los niveles

de servicio tiene un impacto profundo sobre el alcance y los costos de la solución.

Este último problema lo experimentó el ministerio a fines de 2015, cuando se aprobó el contrato para los pasaportes electrónicos. La adopción de esta solución significaba introducir plazos adicionales a la entrega de los pasaportes en el exterior, a una población que estaba acostumbrada a que sus documentos les sean entregados en el momento o, a más tardar, al día siguiente.

Debe señalarse que el Ministerio ha construido y desplegado distintos sistemas para la provisión de servicios (pasaporte electrónico, sistema de autoadhesivos consulares, envío virtual de documentos, etc.) que podrían organizarse de manera sistemática si el programa presupuestal se adaptase para considerar estos criterios.

### **Programa presupuestal N° 0133 “Fortalecimiento de la política exterior y de la acción diplomática”**

En el año 2015 se creó este programa presupuestal, planteado a partir de la identificación del problema “limitado desarrollo de la política exterior y de la acción diplomática”.

Debe señalarse que el programa comprendió íntegramente el presupuesto orientado a la política exterior, con excepción de las áreas de Desarrollo Fronterizo, Protocolo, y la Academia diplomática. En cuanto a los recursos, comprendía todos los gastos que realizaban cada una de las unidades comprendidas, incluso las remuneraciones del personal en el exterior, del personal contratado localmente, de los gastos de los inmuebles y de los servicios contratados en el exterior.

Tal como lo indicara posteriormente, el Ministerio de Economía y Finanzas en la revisión del programa, lo primero que salta a la vista es que el problema considerado por el programa presupuestal se plantea en términos de las dificultades que se registran en una política pública, lo que no se condice con

la propuesta conceptual de la metodología de programas presupuestales, que exige que los problemas se definan en términos de modificar una condición de una población o de su entorno. En este caso la población está constituida por todos los ciudadanos peruanos, pero no se especifica cuál es el problema de los ciudadanos que este resuelve.

La propuesta de la PNMGP y la nueva gestión pública a centrar la acción pública en los ciudadanos es válida, pero en el caso específico de las relaciones exteriores, cuando menos, limitada. El sujeto político por excelencia, en este caso, es el Estado, definido además en términos jurídicos como una unidad política que comprende tres elementos básicos: población, territorio y gobierno. Valorar el problema del programa presupuestal, desde esta perspectiva, nos sitúa en otro ámbito de discusión, que en muchos casos requiere de incorporar elementos que van más allá de la consideración de los ciudadanos directamente o de alguna condición relacionada directamente con su condición.

Además, existe un elemento temporal que influye en la modulación y la implementación de las actividades que no permiten una relación directa con productos o servicios en un tiempo determinado. Piénsese en ese sentido, todo el esfuerzo que requiere el diseño de la arquitectura jurídica internacional para la regulación de los bienes públicos globales (cambio climático, biodiversidad, salud mundial, etc.) o para la lucha contra los problemas globales que afectan al sistema internacional (narcotráfico, trata de personas, crimen organizado, etc.).

En cuanto al tema del horizonte temporal, puede citarse como ejemplo el esfuerzo sostenido en el tiempo llevado a cabo por la Cancillería en el caso de la controversia marítima con Chile, o la apuesta estratégica de largo plazo que para el Perú representa su participación en el Tratado Antártico, que implica unos costos no menores y un esfuerzo presupuestal considerable para el Estado y los contribuyentes.

Si se asume que el incluir la política exterior en el programa presupuestal es incorrecto y que no se corresponde con la metodología de propuesta, queda

todavía por dilucidar si la acción diplomática podría permanecer como parte de la propuesta.

Si bien en la perspectiva de este trabajo la relación entre política exterior y diplomacia (o acción diplomática) se abordará en un momento posterior, podría adelantarse que la diferencia entre ambas se percibe de manera distinta en diferentes tradiciones políticas. En ese sentido, una de las corrientes distingue claramente entre ambas, al considerar que la primera define los objetivos y las líneas de acción, y la segunda ejecuta las actividades que dan cumplimiento a aquellas. La otra corriente, en cambio, opta por una visión más ecléctica y señala que una acción diplomática puede constituirse en una componente de la política exterior.

Este sería el caso, por ejemplo, de la “diplomacia del ping-pong”, que algunos autores consideran como uno de los instrumentos más importantes desarrollados durante la administración del presidente Richard Nixon en los años 70 del siglo pasado para su acercamiento a China; o de la diplomacia de las celebridades, mediante la cual se hace uso del prestigio de una personalidad reconocida internacionalmente para promover un interés de política exterior.

No obstante, no se puede perder de vista que el programa presupuestal aborda problemas de primera magnitud para la implementación de la política exterior, como la representación del Estado a través de la red de misiones en el exterior, la participación en los mecanismos de la diplomacia multilateral, así como la coordinación multisectorial que le corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores con las demás instancias del Estado y con los actores interesados en la sociedad civil.



Figura 2.14. La definición del problema del Programa Presupuestal N° 0133  
Fuente: Dirección General de Estudios y Estrategias de Política Exterior

Al momento de comparar la redacción de los resultados con la formulación del árbol de problemas, se comprueba que los primeros son la expresión en positivo de los segundos, que están planteado en términos negativos, en forma de carencias, aunque no precisamente de brechas porque el programa no define cuál sería el nivel óptimo o deseado que permita cuantificar la brecha.

Resulta pertinente, en el tratamiento de este tema, hacer referencia nuevamente al caso de México, con el que compartimos muchas coincidencias. Se trata del programa presupuestario P002, “Diseño, ejecución y conducción de la política exterior”. La Secretaría de Relaciones Exteriores de México indica que el programa tiene como objetivo lleva a cabo una “Política exterior bilateral y regional eficaz para la interlocución, el diálogo y la defensa jurídica de los intereses nacionales que permite ampliar la presencia de México en el mundo y salvaguardar su integridad territorial”. (SER, 2015b, p.9)

Esta expresión coincide en gran medida con la formulación del resultado del Programa Presupuestal N° 0133, y se refiere también al tema de la implementación de la política exterior, en este caso, bilateral. Es importante considerar en este punto cuando se empieza a aplicar esta metodología, la Secretaría de Relaciones Exteriores de México contaba con 19 programas

presupuestales<sup>11</sup>, aunque no todos eran de la misma naturaleza. A la fecha, los programas presupuestario se han reducido a ocho<sup>12</sup>: Diseño, conducción y ejecución de la política exterior; promoción y defensa de los intereses de México en el ámbito multilateral; coordinación, promoción y ejecución de la Cooperación internacional para el desarrollo; atención, protección, servicios y asistencia consulares; fortalecimiento de las capacidades del Servicio Exterior Mexicano y de la Cancillería; proyectos de inmuebles (oficinas administrativas); actividades de apoyo administrativo; actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno.

El P002 de México resulta de interés porque establece de manera explícita que “al ser un programa de carácter político, y no uno orientado a atender las necesidades de un grupo específico poblacional, tiene un impacto nacional y general. Por ello, se determinó que el área de enfoque, tanto potencial como objetivo y atendida, está definida como el Estado Mexicano entendiéndose éste como el total de su población, territorio e instituciones”.

Respecto de la identificación del problema en el programa presupuestario, el documento de evaluación señala que “... ni el Diagnóstico ni el árbol de problemas es posible identificar los efectos y características de la problemática. Por lo que es necesario realizar el ejercicio de análisis e identificación de los mismos, a fin de que el diseño del Programa esté sustentado adecuadamente.” (SRE, 2015b, p. 8)

Esta apreciación es previsible, en la medida que el objeto este programa presupuestal, al igual que el PP 0133, es la política exterior, es decir, una política pública. Por definición, las políticas en general, y las políticas públicas en particular, están orientadas a atender un problema o a alcanzar un objetivo considerado socialmente relevante, a través de un proceso de construcción complejo, en el que intervienen múltiples actores.

---

<sup>11</sup> Ver: [http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/ppef/ppef\\_09/temas/expo\\_motivos/05ra.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/ppef/ppef_09/temas/expo_motivos/05ra.pdf).  
Última visita: 13/05/2018

<sup>12</sup> Ver: <https://www.gob.mx/sre/documentos/programa-sectorial-de-relaciones-exteriores-2013-2018>.  
Última visita: 13/05/2018

Como se verá en el capítulo 5, en el caso de la política exterior, se ha de considerar, además, el papel importante que cumplen actores que están fuera del territorio nacional y de la jurisdicción del Estado.

El documento señala, por otro lado, que al enfocarse en el Estado (mexicano), no es posible cuantificar la población. Aunque señala que esta no es una debilidad del programa, sí parece sugerir que este hecho constituye un problema en sí mismo.

Añade, por otro lado, que hacer referencia a todo el territorio es redundante, ya que el Estado incluye a todo el territorio nacional. Esta observación es acertada si se refiere a la extensión del territorio, pero no lo es cuando se considera la dimensión del territorio como el bien jurídico fundamental del Estado.

Es decir, el propio territorio se vuelve **sujeto** del problema, no sólo la población. Esto es especialmente relevante en el caso de la defensa de la integridad territorial, la defensa de las fronteras y la protección de los derechos del Estado que le son o les puedan ser reconocidos por el derecho internacional.



Figura 2.15. La definición del resultado específico y las alternativas de solución del Programa Presupuestal N° 0133  
Fuente: Dirección General de Estudios y Estrategias de Política Exterior

Las observaciones señaladas permiten resaltar el importante esfuerzo realizado por el Ministerio de Relaciones Exterior para adaptar la metodología de los programas presupuestales en el sector. Desde la

perspectiva de este trabajo, los elementos principales están contenidos en el programa presupuestal, pero este trabajo de adaptación requiere uno complementario, que es el de adaptar la metodología a las características particulares del sector.

Esta necesidad es particularmente saltante en el caso de los indicadores. Por un lado, para los indicadores de alto nivel, el P002 de México, opta por el Índice El Cano de Presencia Global<sup>13</sup> (SRE 2015b, p. 18). En el caso del PP 0133, éste no está todavía definido, y los esfuerzos realizados para su elaboración no han dado resultados concluyentes. No obstante, todos los demás indicadores elaborados en ambos casos son principalmente indicadores de actividad, y por tanto de bajo nivel, en el sentido que no brindan información que permita identificar el grado de mejora en la solución de los problemas o en el logro de los objetivos que el programa presupuestal pretende resolver.

#### El Programa Presupuestal para Desarrollo Fronterizo

El Decreto Supremo N° 050-2015-RE contenía una disposición para la creación de un programa presupuestal para el Desarrollo Fronterizo.

Los esfuerzos que se realizaron con los sectores y con el Ministerio de Economía y Finanzas no dieron resultados esperados. En primer lugar, surgieron diversos problemas conceptuales acerca de la naturaleza del programa y de los problemas que quería resolver.

El enfoque del sector Relaciones Exterior parte de la premisa de que es posible, mediante la integración fronteriza, promover el desarrollo de las fronteras, mientras que, en otros sectores, el desarrollo de las fronteras es una parte (a veces residual) de los programas de desarrollo que llevan a cabo a nivel nacional. Por otro lado, al momento de abordar el indicador principal del programa se propuso utilizar el índice de desarrollo humano regional.

---

<sup>13</sup> El MRE propuso al CEPLAN que éste fuera el indicador principal del PESEM del sector Relaciones Exteriores, pero el CEPLAN decidió, en cambio, que formara parte de los indicadores del Plan Bicentenario.

Este índice, por la forma en la que está construido, presentaba dificultades de agregación y de medición, y ponía en evidencia, la importancia de introducir un enfoque multidimensional en el enfoque del programa presupuestal.

En segundo lugar, se encontraron limitaciones en las normas presupuestales cuando se planteó la posibilidad de gestionar los recursos bajo la metodología de los programas presupuestales en el marco del Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza. Si bien el MRE es ente rector, su papel es fundamentalmente el de articular las acciones que realizan las diferentes entidades públicas involucradas en los temas de desarrollo fronterizo.

Ya que los recursos presupuestales están distribuidos en diferentes sectores, el establecimiento de un programa presupuestal transversal hubiera implicado que los demás sectores tendrían que gestionar parte de sus recursos que ya estaban programados en sus propios programas presupuestales con unos criterios de asignación y de gestión distintos.

En tercer lugar, las normas de presupuesto exigen que un programa presupuestal debe contar con al menos cien millones de soles en su presupuesto inicial, lo que resultaba prácticamente imposible para el MRE, aun cuando se pudiera contar con los aportes de otras entidades públicas.

En algún momento, el Ministerio de Economía y Finanzas planteó como alternativa que el Ministerio de Relaciones Exteriores formulara una propuesta en el marco del programa de incentivos para el desarrollo de proyectos en los gobiernos locales. Sin embargo, esta propuesta no prosperó por la dificultad de abordarla a partir de la metodología de los programas presupuestales.

#### *Gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional*

Se trata de uno de los pilares de la PNMGP que ha tenido menos desarrollo conceptual y normativo. En todo caso, los desarrollos se han centrado en los temas de la simplificación administrativa y en los esfuerzos de desburocratización de los servicios que brindan las instituciones públicas a

los ciudadanos. En principio, órgano rector de este pilar es la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia de Consejo de Ministros.

El enfoque de la PNMGP implica que la orientación de las actuaciones públicas al servicio del ciudadano abandone el modelo de organización funcional y lo sustituya por otro el mediante el cual la institución se organice por procesos que reflejen la “cadena de valor” que genera cada entidad pública. Son estos procesos mediante los cuales se establezca la relación explícita entre las actividades y los bienes y servicios brindados a los ciudadanos y los resultados que ellos obtienen de la provisión de dichos bienes y servicios, siempre teniendo en cuenta la utilización adecuada de los recursos disponibles.

En este sentido, corresponderá al MRE adaptar la organización institucional a la gestión por procesos. Esto permitirá, en primer lugar, identificar los resultados esperados de cada de las áreas funcionales y, en segundo lugar, establecer los procesos que comprendan a las áreas responsables de la generación de los productos y servicios, y de esa manera, optimizar la gestión. Este nuevo modelo de gestión permitirá la implementación de un enfoque orientado a resultados, que cree valor público para el Estado y sus ciudadanos.

Este enfoque establece que los procesos tienen tres categorías: estratégicos, operativos y de soporte. Mediante los procesos estratégicos se formulan las políticas, directrices, normas, planes estratégicos, presupuestos y, en general, las reglas de juego para el funcionamiento institucional. Los procesos operativos, en cambio, son aquellos que permiten general los bienes y servicios de la institución, los que caracterizan a la institución y permiten generar valor para los ciudadanos. Los procesos de soporte, finalmente, son aquellos que brinda servicios de asesoría y de apoyo logístico a la institución.

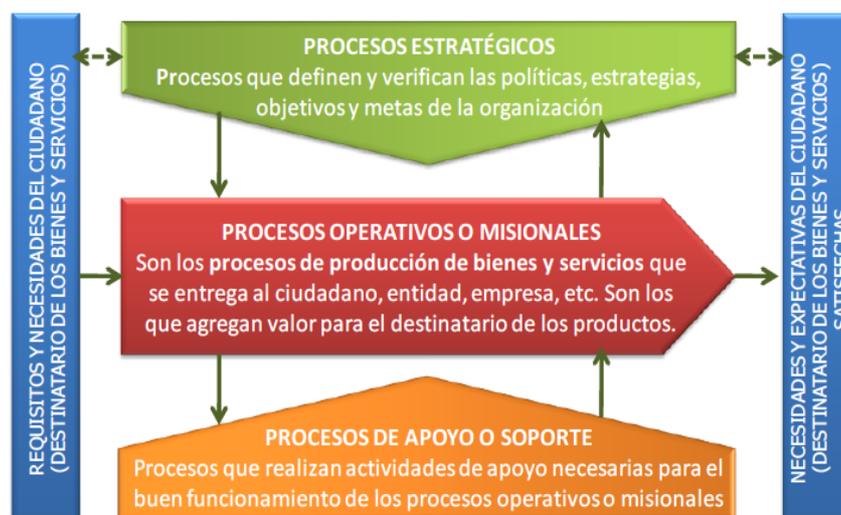


Figura 2.16. La categorización de los procesos en la organización  
Fuente: Secretaría de Gestión Pública, 2015, p. 5

La implementación de la gestión por procesos requiere, en primer lugar, un proceso de alineamiento con el primer pilar de la modernización de la gestión pública: políticas públicas, planeamiento estratégico e institucional. Por lo tanto, deberá estar alineado con el Plan Estratégico Sectorial de Mediano Plazo (PESEM), el Plan Estratégico Institucional (PEI), y los correspondientes Planes Operativos Institucionales (POIs) anuales).

Otro de los criterios que deberá tenerse en cuenta durante como requisito del proceso de implementación de la adopción de un modelo de gestión por procesos que permita a la institución adaptarse permanente a los cambios que afectan a la política exterior y a la acción diplomática.

Tal como se señaló al principio de la presente sección este pilar es el que ha tenido menos desarrollo normativo. No están claras las razones por las cuales esto ha sido así hasta ahora. Se sabe que la Secretaría de Gestión Pública tenía lista su propuesta metodológica ya en el año 2015, pero sólo llegó a publicarse bajo el formato de orientación y recomendación.

La adopción de un guía para la implementación de la gestión por procesos implica, además, afectar las disposiciones contenidas en la Ley Servir, en la medida que esta Ley prevé un tratamiento específico al tema de los procesos

dentro de su propuesta de identificación de los perfiles de puesto y de determinación de las compensaciones económicas.



Figura 2.17. Las etapas de la gestión por procesos

Fuente: Secretaría de Gestión Pública

En: [http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/03/Etapas\\_procesos1.jpg](http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/03/Etapas_procesos1.jpg)

Última visita : 01/05/2018

Estas limitaciones en el proceso de implementación del PNMGP, en el ámbito de la gestión por procesos permiten, sin embargo, tener una postura flexible al momento de optar por el enfoque que se ha de utilizar para abordar este pilar de la PNMGP.

En efecto, una lectura directa de la propuesta nos podría hacer inferir que el mapeo de procesos, seguido de la identificación de los procesos en cada una de las categorías antes señaladas, nos permitiría identificar las áreas en las que la institución podría realizar las mejoras necesarias las que, luego de implementadas, previo alineamiento del planeamiento estratégico y de los programas presupuestales, harían que el modelo de gestión por resultados pueda por fin hacerse realidad en la institución.

Las mejoras podrían ser incrementales o podrían ser estructurales. Las primeras generan unos problemas que pueden ser manejados desde la gestión institucional, pero son las segundas las que requieren de un tratamiento especial ya que podrían implicar, llegado el caso, de una modificación profunda del diseño institucional.

Si nos situamos en el último caso, nos queda el problema de establecer cuál será la metodología para este rediseño institucional. Además, en el caso concreto del MRE, tendríamos que identificar cuál será el modelo más adecuado a las características de la institución.

Este trabajo plantea que es en este pilar en el que se decida la capacidad institucional para poder articular el resto de los pilares y ejes, ya que en él se deberá establecer cuál es el modelo de diseño y de gestión institucional que más se adecua con las responsabilidades, exigencias y expectativas alrededor del desempeño de un Ministerio de Relaciones Exteriores.

Otra de las limitaciones que este trabajo ha detectado en la propuesta de la PNMGP en general y en el pilar de la gestión por procesos, en particular, es la ausencia de un enfoque de gestión de riesgos.

#### *Servicio civil meritocrático*<sup>14</sup>

La Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, contiene una serie de propuestas para mejorar el desempeño de los servidores públicos en la administración del Estado. Se caracteriza por ser una reforma integral, en el sentido que aborda todos los aspectos referidos a la gestión de los recursos humanos en la administración pública, y persigue la simplificación de los regímenes laborales. No obstante, la Ley sólo abarca de manera parcial, y en algunos casos de manera subsidiaria, los temas relacionados con las carreras especiales, entre las cuales se encuentra el Servicio Diplomático de la República.

La referida Ley, y las normas que le siguieron, ponen énfasis en la capacitación de los recursos humanos como la principal herramienta para la mejora del desempeño de los servidores públicos. Comprende, también, disposiciones acerca del cálculo de las remuneraciones, en función de la

---

<sup>14</sup> Es interesante notar que el término “meritocracia” en su acepción original fue acuñado por el sociólogo Robert Young a finales de los años 50 del siglo pasado, y tenía una connotación negativa.

contribución del servidor público en los procesos de producción o de generación de servicios de la entidad.

Los objetivos fundamentales de la propuesta de la Ley Servir son ordenar los regímenes laborales y optimizar la gestión de los recursos humanos para mejorar el desempeño de las instituciones públicas y, de esa manera, responder mejor a las necesidades de la ciudadanía.

Esta nueva gestión de los recursos humanos en las entidades públicas se realizará mediante la elaboración de perfiles de puestos y la determinación del número de servidores óptimo para las diferentes áreas, a partir de la revisión de los procesos institucionales. Estos elementos permitirán determinar luego los niveles de remunerativos adecuados, las necesidades de capacitación y los requerimientos para la evaluación del desempeño.

Debe destacarse, respecto de estos últimos elementos, que el modelo de la Ley Servir plantea un problema de conflicto de competencias con las disposiciones que la Secretaría de Gestión pública debe aprobar respecto de la optimización de los procesos en las instituciones públicas. Se verá más adelante, en la sección dedicada al pilar de gestión por procesos, que ésta es una de las debilidades más importantes en la propuesta de la PNMGP.

La implementación de la reforma de la Ley del Servicio Civil en el MRE

En el MRE existen hasta 4 regímenes laborales: el régimen de la Ley N° 28091, Ley del Servicio Diplomático de la República; el régimen del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, de Contratación Administrativa de Servicios (CAS); y el régimen de la Ley N° 29806, del Fondo de Asistencia Gerencial.

La Ley Servir considera al Servicio Diplomático de la República como una carrera especial. Esta especificidad implica que el régimen del SDR no esté comprendido dentro del ámbito de aplicación de la Ley del Servicio Civil,

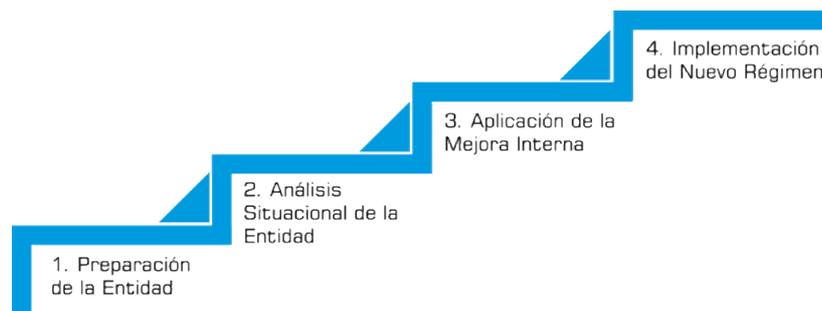
pero sí el resto de los regímenes laborales, lo que afecta al íntegro de la organización y, necesariamente, a la forma en la que los funcionarios del SDR van a desempeñar sus funciones, tanto en los órganos de línea como en los órganos de apoyo.

En el marco de la transición a la Ley del Servicio Civil, en abril de 2015 concluyó la consultoría realizada para el mapeo de puestos. El estudio identificó que en aquel momento el MRE estaba integrado por: 676 funcionarios diplomáticos; 5 funcionarios adscritos al Fondo de Apoyo Gerencial; 537 servidores bajo el régimen CAS; y, 755 servidores que se desempeñan como personal localmente contratado.

Asimismo, entre sus principales hallazgos identificó que: la asignación de los cargos de los Órganos del Servicio Exterior se realiza de manera subjetiva; que la distribución de recursos en los Órganos del Servicio Exterior carece de estructura y de estandarización; y que, en algunos casos, un mismo nombre de puesto representa diferentes cargos estructurales.

De acuerdo con la Ley Servir, el paso siguiente es el de mapeo de procesos. A pesar de los esfuerzos realizados y de los intentos para llevar adelante el mapeo de procesos, el MRE aún no ha logrado avanzar con la contratación de la asesoría que permitirá llevar adelante esta del tránsito al régimen del Servicio Civil.

Uno de los elementos que subyace en el modelo de la PNMGP es la existencia de una función de producción mediante la cual se combinaría unos determinados recursos humanos (capacitados, profesionalizados y de nivel óptimo) con unos insumos suficientes, que nos brindaría el nivel de producción máximo de acuerdo con unos criterios de política preestablecidos. Se trata por tanto de un problema de optimización que está planteado casi en términos de los modelos de la investigación operativa o de un modelo insumo-producto.



*Figura 2.18.* Etapas del tránsito a la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil

Fuente: Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR

En: [http://storage.servir.gob.pe/images/2015/02/IMG\\_BANNER\\_33.png](http://storage.servir.gob.pe/images/2015/02/IMG_BANNER_33.png)

Última visita: 01/05/2018

Este trabajo considera que ésta es una aproximación válida como punto de partida, pero que presenta muchas limitaciones y sobre todo riesgos para la gestión pública.

En el caso concreto de la gestión de los recursos humanos, fundado en el principio de la profesionalidad y de la meritocracia existen dos problemas de partida. El primero es un problema de optimización local. En enfoque de la teoría de los sistemas nos es útil para entender que la optimización es un problema que debe resolverse de manera conjunta. Es decir, el objetivo principal de la gestión de los recursos no es que cada uno de sea óptimo, sino que su rendimiento sea funcional al objetivo de optimización del sistema (Faulconbridge, 2014, p. 25). Este tema resulta relevante aun cuando se trate de un sistema conformado por varios subsistemas.

Como estamos tratando con un sistema sociotécnico, en el que resulta determinante la participación de las personas, esto crea el riesgo de un conflicto de legitimidad. Por un lado, el servidor puede tener las máximas credenciales posibles para el puesto, pero su desempeño puede no ser funcional al conjunto del proceso o del área institucional.

Un segundo problema es el riesgo de la optimización mecánica persistente<sup>15</sup>. Esto significa que el servidor que cuenta con los méritos óptimos para el desempeño de un puesto ganará todavía más méritos cuanto más tiempo

desempeña sus funciones en el cargo. Este problema ya se vivió y continúa viviéndose en el caso de las oficinas comerciales en el exterior. Los funcionarios que las dirigen son elegidos por concurso de méritos y la experiencia que ganan les hace ganar más méritos en los siguientes concursos, que siempre ganan. Esto genera el absurdo de la creación de un grupo de funcionarios que están circulando periódicamente en las oficinas en el exterior, sin retornar al país. Desde el punto de vista de la meritocracia sería un absurdo que volvieran, porque son precisamente los funcionarios con los mayores méritos para quedarse con ellas.

La figura señalada anteriormente también se da en otros países que también han adoptado políticas de modernización de la gestión pública en el área de los recursos humanos, y en particular en los servicios exteriores. Éste es el caso del servicio diplomático británico, en el que todos los puestos se concursan y su otorgamiento obedece a exclusivos conceptos de méritos. En el caso británico existen funcionarios que vienen prestando servicios en el exterior por más de quince años consecutivos. Esto se debe sencillamente a que cuanto más tiempo desempeña el cargo un funcionario, mayores las probabilidades de ganar el concurso.

Otro de los problemas que enfrenta el MRE en la implementación de la PNMGP proviene del hecho de que sólo los funcionarios del SDR pueden ocupar los cargos de línea en el ministerio, en particular los puestos directivos. Esto quiere decir, que los servidores CAS tienen un techo muy bajo para su progresión profesional en el MRE, por lo que es previsible, de hecho, ocurre, que llegado un momento dado salgan de la institución en busca de mejores ingresos y proyección profesional, llevándose consigo todo un bagaje de conocimientos que en el futuro van a utilizar otras instituciones públicas y privadas y no el MRE.

Los hallazgos de la consultoría del mapeo de puestos ya nos advierten de los desafíos particulares que enfrenta nuestro sector con el modelo de la reforma. La afirmación de que la asignación de los cargos de los Órganos del Servicio Exterior se realiza de manera subjetiva plantea una serie de cuestionamientos

que requiere de una respuesta institucional consistente, que permita en primer lugar, dejar constancia de cuáles son los elementos considerados en este proceso, que tampoco es extraño al funcionamiento de las instituciones de las sociedades modernas. Si se piensa con detenimientos, aunque basados en las normas y en procesos totalmente formales, son procesos subjetivos los que llevan a un juez a determinar una sentencia (la interpretación que hace de la norma), o el proceso mismo de la aprobación de una norma en el Congreso. Es imposible lograr un mecanismo que nos permita demostrar lógicamente que un proyecto de norma es mejor que el otro. Si fuera así, no habría necesidad de parlamento alguno. En opinión de este trabajo, existe un problema que confunde la necesidad de contar con elementos formales y, en ese sentido objetivos, con la imposibilidad de prescindir de una valoración subjetiva, pero que se supone profesional, en un proceso de selección.

En el caso del MRE, y en todos los servicios exteriores, existe además el problema de la correspondencia entre categorías y funciones en el exterior. Es frecuente que un mismo cargo en una misión en el exterior pueda ser desempeñado por funcionarios de distintas categorías, lo que resulta en un contrasentido desde el enfoque de la meritocracia. No lo es, en cambio, si se considera que los procesos de aprendizaje son de una naturaleza distinta en todos los servicios exteriores.

Aun cuando más adelante se verá el tema específico de los desafíos actuales de la práctica diplomática, el tema de los conocimientos propios y especializados de la actividad diplomática ha sido reconocido recientemente por varios países<sup>16</sup> que incluso contando con una larga tradición diplomática ha creado, como parte de su reforma, “academias diplomáticas” para sus funcionarios.

El tema de la gestión por procesos (siendo el mapeo apenas una herramienta para su implementación) plantea además otros desafíos para el MRE, como la distribución de los recursos humanos en el exterior en función de las

---

<sup>16</sup> Francia (2010); Países Bajos (2014); Inglaterra (2015)

características particulares y del tipo de misiones en cada región. Esto es especialmente crítico si se quiere optimizar el desempeño de los recursos humanos respecto del nivel de gestión en el que este se desempeña. En ese sentido, debe reconocerse que los recursos humanos se desperdician su han sido formados para desempeñarse en el nivel táctico estratégico de la organización y en cambio se les asigna tareas de carácter operativo. Esto podría funcionar para efectos puntuales de conocimiento o familiarización, pero carece de fundamento el hacerlo como práctica habitual.

*Sistema de información, seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento*

La PNMGP incluye, entre otros, los siguientes objetivos de política:

- Implementar la gestión por procesos y promover la simplificación administrativa en todas las entidades públicas a fin de generar resultados positivos en la mejora de los procedimientos y servicios orientados a los ciudadanos y empresas.
- Monitorear y evaluar la eficiencia y eficacia en la transformación de los insumos, en los productos y resultados que los ciudadanos demandan.
- Desarrollar un sistema de gestión del conocimiento integrado al sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de la gestión pública, que permita obtener lecciones aprendidas de los éxitos y fracasos y establezcan mejores prácticas para un nuevo ciclo de gestión.
- Promover el gobierno electrónico a través del uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación (TIC) como soporte a los procesos de planificación, producción y gestión de las entidades públicas permitiendo a su vez consolidar propuestas de gobierno abierto.
- Articular, simplificar y actualizar los sistemas y promover un funcionamiento que considere la heterogeneidad de las entidades públicas en lo referente a sus funciones, tamaño y capacidades.

Propone, además, entre otros, como criterios para la orientación de la gestión:

- la innovación y el aprovechamiento de las tecnologías;
- el balance entre la flexibilidad y en control de la gestión; y

- el principio de la sostenibilidad.

En este sentido, considera como uno de los pilares fundamentales el de los sistemas de información seguimiento, evaluación y de gestión del conocimiento. Este pilar está estrechamente vinculado, además, con los ejes transversales de gobierno electrónico y gobierno abierto, por el elevado componente de tecnologías de la información y de las comunicaciones que estos dos últimos incorporan, aunque, como el propio modelo lo plantea, con características propias y completamente definidas.

De acuerdo con la PNMGP, el sistema de información “...es un proceso para recoger, organizar y analizar datos, con el objetivo de convertirlos en información útil para la toma de decisiones.” (PNMGP, 2013 p. 45). Es a partir de este sistema que se generan los datos que permitirán el seguimiento, monitoreo y evaluación de los indicadores y del análisis de los resultados. En este sentido, la información generada en este sistema

La PNMGP concede a la evaluación, resultado de la utilización del sistema de información, un papel de primera magnitud y la define como:

“... una herramienta que va a permitir el aprendizaje y lograr procesos orientados a la mejora continua, tanto de las actividades en marcha, como de la programación, planificación y desarrollo de políticas. Sirve de base para gestionar el conocimiento y capitalizar las buenas prácticas de gestión. Así se mejorarán: i) el estudio de las necesidades del ciudadano; ii) la definición de los objetivos; iii) la gestión de los procesos; iv) el costeo y la optimización de las actividades de la cadena de valor; v) la estructura orgánica; vi) la coordinación del trabajo; vii) la comunicación entre las personas y el clima organizacional; viii) el conocimiento, las capacidades y las competencias de los servidores públicos; ix) los manuales, los procedimientos, los formatos; x) los contratos; xi) los propios sistemas de seguimiento, monitoreo, supervisión, control y evaluación; xi) la transferencia del conocimiento, entre otros.” (PNMGP, 2013. P. 46)

La propuesta de la PNMGP también contempla como uno de los componentes de este pilar la gestión del conocimiento, que define como: “... el proceso de producción del conocimiento por medio de los aprendizajes

organizacionales” (PNMGP, 2013 p. 47). Mediante la gestión del conocimiento se podrá:

- “Administrar el flujo de información para brindar la información correcta a la gente que la necesita, de tal manera que pueda usarla rápidamente.
- Formular e implementar una estrategia de alcance organizacional para el desarrollo, adquisición y aplicación del conocimiento.
- Promover el mejoramiento continuo de los procesos de cadena de valor, enfatizando la generación y utilización del conocimiento.
- Monitorear y evaluar los logros obtenidos mediante la aplicación del conocimiento.
- Divulgación del conocimiento (por ejemplo: lecciones aprendidas, mejores prácticas, etc.) para que todos los miembros de la organización y del sistema puedan utilizar el conocimiento en el contexto de sus actividades diarias.
- Asegurar que el conocimiento esté disponible en el sitio donde es más útil para la toma de decisiones.
- Facilitar la efectiva y eficiente generación de nuevo conocimiento (por ejemplo: actividades de investigación y desarrollo, aprendizaje a partir de casos históricos, etc.);
- Apoyar la adquisición de conocimiento de fuentes externas y desarrollar la capacidad de asimilarlo y utilizarlo.
- Asegurar que toda persona en la organización sepa dónde se encuentra disponible el conocimiento en la entidad. La gestión del conocimiento es un aspecto clave de la Política de Modernización de la Gestión Pública, ya que permite identificar, analizar y compartir el conocimiento disponible y requerido sobre la gestión y su relación con los resultados. Más aún, la gestión del conocimiento es un proceso cuyo alcance no debe circunscribirse a cada organización pública, sino que debe ser capitalizado por el conjunto del Estado a través de la sistematización e intercambio de experiencias en redes interinstitucionales de aprendizaje.” (PNMGP, 2013 p. 47)

Desde la perspectiva del presente trabajo, el pilar de los sistemas de información y la definición de este concepto deberían comprenderse en una perspectiva más amplia, en el sentido que los sistemas de información son un componente de un sistema mayor que es el sistema de gestión institucional para la provisión de productos y/o servicios en la cadena de valor. De hecho, esta es la perspectiva que asume la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que en su artículo 43 establece que “...los Sistemas son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno.

Son de dos tipos:

1. Sistemas Funcionales.
2. Sistemas Administrativos.”

Es interesante destacar en este punto que la referida norma ha desarrollado de manera extensiva los componentes de los sistemas administrativos del Estado, pero no ha seguido el mismo criterio con los sistemas funcionales; se establece que estos últimos se crean por Ley y con un funcionamiento Ad Hoc<sup>17</sup>.

Este pilar si bien tiene una orientación comprehensiva, carece de elementos suficientes que puedan articularlo con los demás pilares de la PNMGP. Asimismo, carece de una orientación precisa acerca del proceso para articular las plataformas tecnológicas, los sistemas de información y la gestión institucional.

No obstante, como parte del esfuerzo permanente que realiza el MRE para que la política exterior del Estado y la acción diplomática puedan responder adecuadamente a los impactos de las transformaciones que se producen en el sistema internacional, en general, y a sus efectos sobre el proceso de afirmación del Perú como nación, en particular, se han venido desarrollando una serie de aplicaciones y soluciones informáticas orientadas a mejorar las capacidades institucionales y a brindar de nuevas herramientas de gestión a sus recursos humanos.

En este sentido, y en el marco de lo establecido en las guías metodológicas de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI), de la Presidencia del Consejo de Ministros, en el año 2011 se elaboró, con el concurso técnico de la Universidad Nacional de Ingeniería, el “Plan Estratégico de Tecnologías de la Información”, que incluyó el diseño e puesta en operación del nuevo portal institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores.

---

<sup>17</sup> Es interesante notar que la recientemente promulgada Ley Nº 21080, de modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, hace referencia en su artículo 2º a un Sistema Nacional de Política Exterior.

Este plan estratégico se ha venido implementando de manera progresiva, principalmente en los componentes de equipamiento, conectividad y seguridad de la información. No obstante, deberá ser sometido a una revisión profunda conforme los resultados del planeamiento estratégico y del rediseño de la arquitectura institucional que resultará de la culminación de la etapa de análisis y optimización de procesos.

De esta manera, mediante el ejercicio de la gobernanza institucional de las tecnologías de la información se logrará por un lado, el alineamiento de ambos planes estratégicos y de la gestión organizacional con el desarrollo e implementación de los sistemas de información y, por otro, garantizar que los sistemas de información del MRE recojan, articulen y respondan a los principios, conceptos y requerimientos contenidos en los instrumentos normativos de la Modernización de la Gestión Pública, actualmente en curso.

### **2.3.2 Tres ejes transversales**

#### *2.3.2.1. Gobierno abierto*

Desde la perspectiva de la PNMGP el eje del gobierno abierto permite que los ciudadanos tengan acceso a la información de carácter público que generan las instituciones del Estado, de manera que éste responsa mejora a sus demandas y necesidades y al mismo tiempo rendir cuentas de sus actuaciones.

De acuerdo con este enfoque, la información debe ser “... accesible, relevante, completa, confiable y objetiva a lo largo del tiempo... y permitir la co-creación de “valor público” entre gobierno, sociedad y personas.” (PNMGP 2013, p. 48)

El Perú forma parte, desde el año 2011, de la Alianza para el Gobierno Abierto<sup>18</sup> comprometiéndose a la brindar información las actividades gubernamentales, promover y apoyar la participación ciudadana, aplicar los más altos estándares de integridad profesional en el gobierno, y a aumentar el acceso y el uso de nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.

---

<sup>18</sup> <https://www.opengovpartnership.org/tag/alianza-de-gobierno-abierto>

Debido a la naturaleza propia de la política exterior y el tratamiento que ella hace de las relaciones exteriores, es importante considerar las posibles limitaciones y restricciones que pueda tener el MRE para establecer el alcance de las acciones comprendidas en el gobierno abierto. En este sentido, es importante el desarrollo de un sistema de información que genere datos a nivel agregado que sí puedan ser utilizados por la población y que a la vez permitan preservar la confidencialidad necesaria de las fuentes utilizadas.

En todo caso, los compromisos asumidos por el MRE para avanzar en la implementación del gobierno abierto comprenden las siguientes acciones: a) mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información pública; promover la participación y la vigilancia ciudadana informada y alerta; c) aumentar la integridad pública; y, d) implementar el gobierno Electrónico y mejorar la calidad de los servicios ofrecidos directamente a los ciudadanos.

Para hacer efectivos estos compromisos, el MRE, además de cumplir con proveer información en el Portal de Transparencia Estándar, ha elaborado un proyecto para el rediseño su portal de Transparencia institucional, para facilitar el acceso del público la información a los ciudadanos. Complementariamente, aprobó la directiva respecto de las solicitudes de acceso a la información pública y ha desarrollado una serie de acciones de capacitación al personal de la institución sobre el tema.

Finalmente, se encuentra en estudio la posibilidad de crear un mecanismo de articulación con las organizaciones de la Sociedad Civil.

Debe señalarse, finalmente, respecto de este punto, que la creación de la Secretaría de Gobierno Digital establece un hito importante para el desarrollo de este eje de la PNMGP, así como la publicación del Decreto Supremo N° 016-2017-PCM que aprueba la "Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú 2017 - 2021" y el "Modelo de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú".

### 2.3.2.2 *Gobierno electrónico*

La PNMGP define el gobierno electrónico como la utilización “... de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en los órganos de la administración pública para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos.” (PNMGP 2013, p. 50).

El objetivo principal de este eje es que las instituciones públicas, haciendo uso intensivo de las tecnologías de la información puedan brindar mayores y mejores servicios a los ciudadanos.

Ya se ha visto en la sección sobre sistemas de información que el MRE elaboró en 2011 un “Plan Estratégico de Tecnologías de la Información” complementado por un “Sistema de Gestión de Seguridad de la Información” en una consultoría que se desarrolló con la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI). Comprende once “dominios” principales, cuya finalidad es establecer las reformas necesarias a nivel organizacional e identificar las TIC más adecuadas para el logro de los objetivos institucionales. Dichos planes han servido para orientar los trabajos realizados hasta la fecha por la Oficina de Tecnologías de la Información del MRE, fundamentalmente para el fortalecimiento institucional del Sector a través de dichas tecnologías; la optimización de los servicios de gobierno electrónico; y, para asegurar la continuidad operativa.

En cuanto a los servicios de gobierno electrónico, el MRE ha implementado diversas aplicaciones tanto en la sede central como en los Módulos de Atención al Ciudadano (MAC) y Oficinas Descentralizadas:

- Sistema de Expedición de Pasaportes Electrónicos en Lima y en las oficinas consulares en el exterior
- Sistema de Actividades Migratorias (SAM) - Procesos de expedición, renovación e impresión de pasaportes mecanizados
- (SAM) Procesos de expedición e impresión de visas mecanizadas

- (SAM) Procesos de expedición e impresión de salvoconductos mecanizados
- Sistema de expedición de DNI - SIGO
- Módulo de Ingreso al Sistema de Antecedentes Penales – MSIAP
  - Sistema de Trasmisión Virtual por Imágenes de documentos consulares: Partidas de Registro Civil, autorizaciones de viaje
  - Sistema de Verificación de Escrituras Públicas – SVEP
  - Sistema de consultas en línea RENIEC
  - Sistema de consultas en línea DIGEMIN
  - Sistema de Apostilla de la Haya (registro y control emisión legalizaciones)
  - Sistema de Registros Civiles (registro y control emisión documentos)
  - Sistema de Tramite documentario y memoranda electrónica (STD-EMEMO)
  - Sistema del Centro Cultural
  - Sistema de Administración y Consulta del Archivo Central
  - Sistema de Acreditaciones y Privilegios del Cuerpo Diplomático extranjero
  - Sistema de Acreditaciones para eventos internacionales
  - Sistema de Refugiados
  - Sistema de Traductores Públicos
  - Sistema de Visitas

Debe señalarse, finalmente, que el MRE participa activamente en la configuración de los servicios previstos en la Plataforma Digital Única del Estado Peruano, creada mediante Decreto Supremo N° 033-2018-PCM.

### *2.3.2.3 Coordinación interinstitucional*

El objetivo que persigue la coordinación interinstitucional es la articulación de las políticas públicas y de su implementación para “... asegurar el logro de objetivos y metas de conjunto que contribuyan a equiparar las oportunidades de desarrollo a las que pueden acceder sus ciudadanos en cualquier lugar del país.” (PNMGP 2013, p. 52)

Estos mecanismos, a su vez, se organizan en torno a dos ejes: vertical, que coordina las entidades de los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local); y, horizontal, entre entidades de un mismo nivel de gobierno.

Este es uno de los ejes que plantea mayor grado de complejidad para el MRE. En primer lugar, se encuentra el tema de la política exterior, que es una política de Estado, pero que en nuestro ordenamiento jurídico tiene una estructura fragmentada, en el sentido que sus componentes se encuentran comprendidos en diversas normas de diferente naturaleza.

En primer lugar, podemos referir los artículos 44° y 118° de la Constitución Política del Perú; en segundo lugar, la Sexta Política del Acuerdo Nacional: Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración; en tercer lugar, el Plan Bicentenario (Eje Estratégico 3, Estado y Gobernabilidad) y el Plan Estratégico Multianual (PESEM) del Sector Relaciones Exteriores.

Por otro lado, los artículos 4° y 5° de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ley N° 29357, establecen que el MRE “... ejerce sus funciones dentro de los siguientes ámbitos de competencia para el logro de los objetivos y metas del Estado: a) Política Exterior; b) Relaciones Internacionales; y, c) Cooperación Internacional” y en ese sentido se encarga de “... formular, ejecutar y evaluar la Política Exterior, de conformidad con las directrices del Presidente de la República y la Política General del Estado”.

No obstante, la publicación del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, que aprueba Reglamento que regula las Políticas Nacionales, establece en su artículo 6 que las políticas de Estado “... definen lineamientos generales que orientan el accionar del Estado en el largo plazo a fin de lograr el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo sostenible del país. Son el resultado de un consenso alcanzado en el Foro del Acuerdo Nacional.” Asimismo, establece que “...están contenidas en el Acuerdo Nacional y se concretan en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.” El referido decreto supremo introduce además el concepto de Política General del Gobierno. En este sentido, se establecen los espacios de coordinación de las políticas públicas para todas las entidades del gobierno central.

En el caso del MRE, los mecanismos de coordinación son los siguientes: el Consejo de Ministros; la Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV); la coordinación interministerial; los convenios de Cooperación y Colaboración interinstitucionales; los funcionarios destacados a otras instituciones públicas; Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (CONADIF); Comisión Multisectorial Permanente denominada Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria.

Asimismo, el MRE participa en distintas comisiones multisectoriales sobre temas transversales a la gestión del Estado.

#### **2.4 Gestión del cambio**

De acuerdo con la propuesta la PNMGP, le gestión del cambio permitirá a las entidades pública pasar del modelo de gestión orientado al cumplimiento de funciones a otro en el cual se priorice la entrega de bienes y servicios públicos. Se trata de un proceso formal mediante el cual se podrá implementar, en diferentes etapas, la visión de la entidad a partir de las intervenciones sobre la situación actual de la entidad.

Para estos efectos, la PNMGP propone la elaboración de un programa que conste de las siguientes etapas:

- Analizar la situación actual
- Crear de un grupo encargado de la gestión del cambio
- Establecer una visión para el cambio
- Implementar una estrategia de comunicaciones
- Promover medidas que faciliten el cambio cultural
- Motivar a través de logros tangibles de corto plazo
- Buscar las mejoras sobre la base de los avances logrados
- Crear una cultura de cambio organizacional de largo plazo

#### **2.4 La deconstrucción del modelo de la PMGP en el contexto de las características específicas del MRE**

##### *La Modernización de la gestión pública*

Esfuerzos que viene llevando a cabo el Estado peruano para la modernización de la gestión pública deben entenderse en el marco de la corriente internacional que ha llevado a varios países a acometer reformas en la gestión gubernamental.

Los primeros elementos de debate sobre la necesidad de llevar a cabo este tipo de esfuerzos se produjeron en los años 60 y 70, en distintos países desarrollados, que estaban orientados a lograr que la gestión pública se organizara sobre criterios más estratégicos y racionales, y que permitieran una mejor evaluación. La crisis global de los años 70 desencadenó un movimiento hacia la búsqueda de soluciones a los problemas de la caja fiscal y a la incapacidad del Estado de atender las demandas ciudadanas. Es aquí cuando surge la Nueva Gestión Pública (New Public Management). A los temas de la eficacia y eficiencia pronto se añadieron los términos de gobernanza, transparencia, participación y asociaciones público-privadas, que marcarían una nueva etapa en la NPM. La crisis financiera de 2008 vuelve a poner en primer plano, las limitaciones del Estado para poder atender las demandas de los ciudadanos y de mantener los equilibrios económicos y sociales. (Pollit y Bouckaert, 2011. P. 8-10)

En el mundo anglosajón, las principales propuestas de la NPM pueden expresarse de la siguiente manera:

- Mayor competencia en el sector público
  - Incremento de la eficiencia, reducción de costos y ajuste de la escala de la actividad
  - Introducción de prácticas del sector privado
  - Énfasis pasa del control del gasto al control de los resultados
  - Se promueve la desconcentración de funciones y se redistribuye la responsabilidad en la toma de decisiones
  - Se crea nuevas agencias públicas con funciones especializadas
  - Se establece criterio de separación estrictos entre clientes y proveedores
  - La gestión se orienta al cliente
  - Se tienden a separar las decisiones políticas del proceso de gestión pública
- (Raczowski, 2016 p. 10)

En el caso de nuestro país, puede inferirse que el proceso de adopción de la NPM ocurrió en dos etapas claramente diferenciadas. La primera, a principio de los años 90, gracias, como parte de la respuesta a la crisis profunda por la que atravesaba el Perú. Pero la modernización, al menos parcial, del Estado no llegó como

resultado de una respuesta de los actores políticos a la crisis sino, más bien, como parte de los compromisos asumidos por el país al adherirse al Consenso de Washington, que se tradujeron en una política de desregulación y de reorganización de los servicios públicos. (Noejovich 2009, p.283)

Aun cuando desde la segunda mitad de los años 90 se produjeron cambios importantes en diversas normas orientadas a abordar el problema de la mejora de la eficiencia de la gestión pública, no fue sino hasta el año 2002 cuando se publica la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, cuando se asume formalmente desde el Poder Ejecutivo el proceso de reforma del Estado.

*El estado actual del debate*

El modelo principal del NPM se implementó en tres versiones distintas: Inglaterra; Australia y Nueva Zelanda; y Estados Unidos. En el caso de Europa continental su incursión estuvo mediatizada por la influencia de culturas burocráticas con una gran tradición y fortaleza como en Francia y Alemania.

En América Latina, su implementación fue facilitada por la fuerte influencia de los organismos financieros internacionales: el Fondo Monetario, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, aunque con un resultado irregular.

Casi tres décadas después de iniciado el NPM, la comparación de las experiencias nacionales realizada sobre la base de los indicadores del Banco Mundial no parecen mostrar resultados alentadores.

En general, los resultados en 2008 son inferiores o, en todo caso, similares a los registrados a mediados de la década de los 90.

Tabla 2.5 Efectividad del gobierno\*

| <b>País</b>         | <b>1996</b> | <b>2002</b> | <b>2008</b> |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Australia</b>    | <b>1.66</b> | <b>1.82</b> | <b>1.90</b> |
| <b>Bélgica</b>      | <b>2.01</b> | <b>1.99</b> | <b>1.36</b> |
| <b>Canadá</b>       | <b>1.93</b> | <b>2.09</b> | <b>1.93</b> |
| <b>Finlandia</b>    | <b>2.11</b> | <b>2.21</b> | <b>1.95</b> |
| <b>Francia</b>      | <b>1.79</b> | <b>1.81</b> | <b>1.54</b> |
| <b>Alemania</b>     | <b>1.85</b> | <b>1.81</b> | <b>1.85</b> |
| <b>Italia</b>       | <b>0.88</b> | <b>0.93</b> | <b>0.39</b> |
| <b>Países Bajos</b> | <b>2.29</b> | <b>2.09</b> | <b>1.86</b> |

|                       |             |             |             |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Nueva Zelanda</b>  | <b>2.16</b> | <b>1.81</b> | <b>1.76</b> |
| <b>Suecia</b>         | <b>2.19</b> | <b>2.07</b> | <b>1.99</b> |
| <b>Reino Unido</b>    | <b>2.04</b> | <b>1.93</b> | <b>1.74</b> |
| <b>Estados Unidos</b> | <b>2.22</b> | <b>1.82</b> | <b>1.65</b> |

Fuente: Pollitt y Bouckaert, 2011, p.128

\* El Índice de efectividad del gobierno forma parte del Índice de gobernanza global que publica anualmente el Banco Mundial. Los otros componentes del índice son: rendición de cuentas y participación; estabilidad política y ausencia de violencia; calidad regulatoria; Estado de derecho; y, control de la corrupción  
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

Estos resultados, sin embargo, merecen por parte de los expertos ciertas cautelas acerca de la metodología de agregación de los datos, de los supuestos que sustentan la “teoría de la efectividad” que subyace en el planteamiento del estudio realizado, y de la consideración del factor tiempo en los indicadores.

Es interesante destacar cómo en estos estudios no existe una elaboración conceptual del proceso de formación de las percepciones y de las expectativas, así como de los procesos de ideologización, de polarización política registrado en la mayoría de los países occidentales (deslegitimación de las élites políticas, pérdida de representatividad, etc.) que están presentes en muchos de los casos analizados, que tienen relación con la forma en la que algunos sectores de la población valoran la capacidad de sus Estados correspondientes de hacer frente a las consecuencias del proceso de globalización.

No obstante, una de las razones que podría explicar los resultados del NPM podría encontrarse en las dificultades que han encontrado los proponentes de las reformas para adaptarla al contexto específico en el que eran aplicadas. En ese sentido, el contexto tendría que ser definido, teorizado y priorizado<sup>19</sup>; tratarse de manera factual y o conceptual; evaluarse en sus múltiples planos y en las intersecciones de estos; ser objeto de la acción pública; entender sus mecanismos de constitución y

---

<sup>19</sup> Esta observación es consistente con señalado en este trabajo en la sección sobre la importancia del enfoque de sistemas y de la ingeniería empresarial, en los que el contexto juega un rol fundamental, en la medida en que las organizaciones entregan a él sus productos y en donde estos últimos son valorados.

de influencia; y, aprovechar las lecciones provenientes del análisis comparativo. (Pollitt, 2013, p. 415)

### *El análisis de los conceptos fundamentales*

La PNMGP establece que:

“La gestión pública moderna es una gestión orientada a resultados al servicio del ciudadano. Esto es una gestión en la que funcionarios públicos calificados y motivados se preocupan -en el marco de políticas públicas de Estado, nacionales, regionales y locales, según las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno- por entender las necesidades de los ciudadanos y organizan tanto los procesos de producción o actividades (como conjunto de acciones que transforman los insumos en productos en la “cadena de valor”)...” (PNMGP, 2013, p. 27)

En una nota a pie de página señala que el concepto de cadena de valor:

“...es usado desde algunas décadas a nivel internacional, con adaptaciones, tanto por el sector privado como por el sector público siendo Michael Porter en su obra “Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance” (1985) quien lo popularizara en el sector privado y luego, a partir de estudios como “Creando Valor Público” (1998) de Mark Moore así como de propuestas de organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial ente otros este concepto se fue adaptando al ámbito público ... en el Perú este enfoque logra un alcance nacional a partir del 2007 con las propuestas de presupuesto por resultados impulsadas por el Ministerio de Economía y Finanzas.” (PNMGP, 2013, p. 27)

En un texto del año 2013, Moore al intentar explicar con más detalle su concepto de creación de valor público reconoce explícitamente que la aplicación del concepto de valor público presenta problemas porque “...las prácticas y los procesos de los gobiernos democráticos no siempre se adaptan de manera particular a los paradigmas del sector privado.” (Moore, 2013, p. 1)

Explica, seguidamente, que el concepto de valor público tiene un sentido social, agregado, que no se refiere al nivel de satisfacción que pueda obtener quienes reciben directamente los bienes o servicios públicos. Señala que esto es así porque generalmente quienes pagan los servicios

o bienes públicos no siempre son quienes reciben estos bienes o servicios.

Esta propuesta de Moore plantea que el concepto pueda ser interpretado en dos niveles de análisis. El primero, como principio general para la orientación de la gestión pública que tenga en cuenta la satisfacción de las necesidades ciudadanas con el mayor grado de eficiencia alcanzable y con los menores costos posibles; el segundo, como un componente de análisis acerca de la pugna al interior de una comunidad política acerca los intereses en juego alrededor de la recaudación de los recursos públicos y de la manera más “adecuada” de utilizarlos.

La PNMGP, sin embargo, añade al concepto de valor público el de “cadena de valor” que asocia luego al modelo de gestión de los programas presupuestales (PNMGP, 2013, 31). En este caso sí hay una opción abierta por establecer una relación directa entre la utilización de los recursos públicos y los bienes y servicios que reciben los ciudadanos, a través de los productos de los programas presupuestales. Es importante señalar, además que los dos resultados que se derivan, el específico y el final, del modelo de presupuesto por resultados también tiene una naturaleza objetiva que se refleja tanto en la solución de un problema para una población específica (resultado específico) como en el cambio en las condiciones inherentes a una población identificada (resultado final<sup>20</sup>).

Como lo ha reconocido el propio Moore la implementación del concepto de valor público genera algunos problemas que provienen de las características propias del funcionamiento del sistema político de las democracias liberales. En un mundo ideal, mientras mejor responda el Estado a las demandas ciudadanas en condiciones de eficiencia económica, mayor valor público creará, siempre que la población tenga

---

<sup>20</sup> La PNMGP incluye en el resultado final la posibilidad de que se registre, alternativamente, en el entorno o en las organizaciones que dan servicios a los ciudadanos.

la misma percepción del valor público creado. Pero por otro lado están los intereses de los cargos electos que consideran tanto la racionalidad de las políticas como su percepción de aquello que puede beneficiar la trayectoria política deseada (Stone, 2012).

Para efectos del presente trabajo, sin embargo, lo relevante es determinar cuál es el valor público que se genera a través de la organización y, en segundo lugar, desarrollando en concepto de cadena de valor contenido en la PNMGP, cuáles son los resultados específicos que genera la gestión del MRE.

El propio Moore hace referencia a este proceso cuando señala que la construcción de un sistema que permita medir el desempeño de la gestión pública comprende diversas tareas que se realizan en cuatro planos:

“Filosófico: identificar y justificar la importancia de los valores públicos que va a alcanzar la organización

Político: construir un acuerdo amplio y estable acerca de los aspectos de relevancia del valor que serán evaluados al momento de que la organización rinda cuentas

Técnico: identificar los indicadores que permitirán medir con un alto grado de fiabilidad el grado en el cual se están cumpliendo los valores con las actividades de la organización.

Gestión: vincular el sistema de medición con el de la gestión del desempeño para garantizar la mejora continua” (Moore, 2013, p. 90)”

Desde la perspectiva de este trabajo, este proceso de identificación del valor público que se genera desde la institución y de construcción de un modelo para medición y gestión del desempeño es crítico.

El caso de los Programas Presupuestales es relevante en ese sentido, ya que las observaciones formuladas tanto a los programas de México como a los desarrollados por la Cancillería, en Lima, coinciden en que no está claro cuál es la naturaleza del problema que aquellos quieren resolver,

es decir, no se puede identificar cuál es el valor público que aquellos generan.

#### *La gestión por evidencias*

La PNMGP no hace referencia de manera extensiva a este componente importante de la NPM. De hecho, sólo se lo menciona en el caso del pilar referido al Presupuesto por Resultados.

En el caso del Perú, las directivas anuales para los Programas Presupuestales en el marco del Presupuesto por Resultados contienen recurrentemente un desarrollo extenso del lugar que juegan las evidencias.

De esta manera, los programas presupuestales se construyen sobre la base de la identificación de un problema, de la determinación de sus causas y de la selección de unas alternativas de intervención para su solución. Las evidencias deberán demostrar la relación del programa presupuestal y el resultado final; y la del problema con sus causas. En el caso de las alternativas de intervención, la selección se realiza sobre la base de la consideración de dos criterios: la evidencia respecto de su eficacia y eficiencia; y, la viabilidad de su implementación.

Las directivas incluyen, además, la siguiente clasificación de la calidad de las evidencias: Nivel A: meta-análisis; revisión sistemática; estudios experimentales; Nivel B: estudios que utilizan métodos cuasi-experimentales y otras metodologías de control de sesgo; Nivel C: estudios sin control riguroso del riesgo; y, Nivel D: estudios que utilizan métodos cualitativos. Finalmente, también señalan que no se podrán considerar como evidencias: normas, leyes o acuerdos internacionales; documentos descriptivos de problemas sin rigor metodológico; opiniones de no experto; puntos de vista u opiniones aisladas sin una sistematización adecuada.

Tanto las categorías como la clasificación de las evidencias provienen de la medicina. Por lo tanto, la pregunta que surge es si ese modelo de

conocimiento que proviene de la medicina es extrapolable a otros ámbitos, particularmente en el ámbito de la gestión pública, por no referirnos a las políticas públicas.

En el caso de la medicina, nos encontramos con un sujeto sobre el cual se pueden hacer cierto tipo de experimentos, pero que tienen la ventaja de que comparten una estructura común que, dentro de ciertos márgenes, suele brindar respuesta más o menos regulares ante diferentes intervenciones. No obstante, la medicina está llena de casos en los cuales los efectos secundarios y las contraindicaciones ponen ciertos límites a aquellos tratamientos y medicinas “que funcionan”. Existe, además, una base común de entendimiento acerca de cuáles son las características del sujeto sobre el que se interviene y cuáles los elementos básicos que permiten controlar la intervención. Esto no es necesariamente así en otras áreas de la actividad humana, en las cuales los propios conceptos de, por ejemplo, “organización”, “trabajo”, “necesidad” no tienen definiciones consensuadas (Morell y Learmonth, 2017, p. 428).

En el caso de las políticas públicas podemos citar el ejemplo que contiene el libro “La Lucha por el agua” en el que se describe cómo una solución “técnica” a la construcción de una represa en Arizona, Estados Unidos, con un método de intervención sobradamente probado, tuvo que modificarse para, con el mismo nivel de beneficios buscados en la solución original, dar respuesta a las necesidades de los grupos sociales afectados por la intervención (Espeland, 1998).

Existe, además, una economía política de la generación de evidencias, que exige una aproximación crítica a la información generada por diferentes grupos de interés que promueven investigaciones para defender sus propios intereses. (Parkhurst, 2016, p. 66)

En el caso de la política exterior y de la acción diplomática el problema de la utilización de evidencias es más complejo por la naturaleza de la actividad, por la necesidad de incluir diferentes elementos políticos y por

la dificultad de encontrar estudios con el nivel de exigencia requerido por la PNMGP.

Se podría concluir que la extrapolación del caso de la medicina a otros ámbitos de la realidad a la política exterior y a la acción diplomática resulta cuando menos complicado. No obstante, la orientación que supone la gestión por resultados cuenta con un aliado de fuerza para sostener su vigencia y su relevancia: las técnicas del *big data* y consecuentemente las de *deep learning* y *machine learning*. Si queremos utilizar adecuadamente las posibilidades que nos ofrecen las nuevas tecnologías de la información para mejorar la eficacia de la gestión pública, no tenemos más remedio que abrazar la ciencia de los datos y empezar a generar, con rigor y constancia, la información necesaria para que las nuevas herramientas puedan descubrir las regularidades y tendencias que los medios actuales no nos permiten hallar. (Jacobson et al, 2018, p.19)

*La gestión por resultados*

La PNMGP propone una visión en la cual la gestión pública se orienta a la construcción de un Estado moderno al servicio de las personas. Esta orientación al ciudadano se manifiesta en una asignación de recursos, diseño de procesos y definición de productos y de resultados en función de los ciudadanos (PNMGP, 2013, p. 19).

Aunque no contiene una definición del término, la propuesta señala que la gestión pública deberá permitir obtener resultados que “impacten positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo del país” (PNMP, 2013, p. 21), que los ciudadanos “esperan y valoran” (Ibid, p. 21).

Para empezar, podríamos hacer referencia a la propuesta del profesor James Wilson acerca de la clasificación de las organizaciones según sus procesos y productos.

Tabla 2.6. Matriz de Lowi-Wilson sobre los procesos y productos de las organizaciones públicas

|                           | <b>Procesos de producción</b>       |                                       |
|---------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|
|                           | visibles para el observador externo | invisibles para el observador externo |
| <b>Los resultados son</b> |                                     |                                       |

|                    |  |   |
|--------------------|--|---|
| Fáciles de medir   | <b>Orientadas a la producción</b> (por ejemplo, el sistema de administración tributaria) | <b>De destrezas</b> (Auditores, Fiscal General) aplicación de conjuntos generales de habilidades para tareas únicas, pero con resultados estables y similares                                   |
| Difíciles de medir | <b>Procesales:</b> habilidades especializadas; tareas estables, pero resultados únicos   | <b>Situacionales*:</b> (unidades de política del gobierno central) la aplicación de habilidades genéricas a tareas únicas, pero los resultados no se pueden evaluar en ausencia de alternativas |

Fuente: Elaboración propia a partir de Dixit, 2012, p.17

\* La expresión original es “coping organizations”, que literalmente tendrían que traducirse como “organizaciones de afrontamiento”. No obstante, el término empleado (situacionales) recoge de manera parcial, pero correcta, gran parte del sentido de la expresión en inglés, para este caso.

El texto original de Wilson cita como ejemplo a la diplomacia como un caso paradigmático de las organizaciones situacionales, es decir, aquellas en las que es difícil observar el resultado y también el proceso.

En esta propuesta se incluye el tema de los resultados de una manera sistemática, aludiendo al concepto de esfera de interés. En todo caso lo relevante en este momento es que la definición del resultado tiene dos aspectos que es conveniente diferenciar. En primer lugar, está el hecho objetivo de la existencia de un elemento sobre el cual se quiere intervenir para transformarlo.

Esta transformación, en principio, dará como resultado un elemento con unas características que objetivamente pueden identificarse como un cambio en la situación anterior. Este cambio es en sí un resultado o, mejor dicho, la base del resultado, ya que el resultado deberá medirse en respecto de la valoración que los actores relevantes realicen de este resultado.

El tema es complejo porque además de abarcar temas en los que participan diversos actores no solo nacionales sino extranjeros, en un sistema internacional cambiante, la valoración de los resultados y su impacto puede representar divergencias importantes, sobre todo si se tiene en cuenta la dimensión temporal y la visión de los actores.

El Protocolo de Río de Janeiro de 1945 fue un resultado positivo para la política exterior del país, pero, evidentemente, no fue leído de la misma

manera por la política exterior del Ecuador. En cambio, los Acuerdos de Brasilia sí lograron que la percepción positiva de los resultados convergiera para los dos países, aunque esto no significa que tuviera el mismo significado para ambos.

Las decisiones políticas también tienen una dimensión estratégica que no es visible sino en el largo plazo y en planos de la realidad distintos. Este es el caso de la negociación del Congreso de Viena de 1815, en el cual las potencias europeas adoptaron una decisión estratégica de largo plazo orientada principalmente a lograr un acuerdo que garantice la paz en el continente, por encima de un resultado de corto plazo que hubiera estado centrado en castigar a Francia por las guerras de la revolución. (Fletcher, 2016, p. 55)

La relevancia y validez de estas dimensiones geopolíticas y estratégicas no pueden, sin embargo, negar la realidad de una actividad diplomática que está sujeta a nuevos y mayores desafíos intelectuales y sociales que exigen no sólo respuestas simbólicas sino, también, resultados concretos. (Cooper et al, 2013, p. 50)

*La política exterior como política pública*

De acuerdo con la sistematización elaborada por el profesor Carlos Alza, el marco normativo nacional establece las siguientes categorías de políticas públicas definidas según diferentes criterios:

*Tabla 2.7. Clasificación de las políticas públicas de acuerdo con el marco normativo institucional*

|                              |                            |
|------------------------------|----------------------------|
| Por su proyección temporal   | Políticas de Estado        |
|                              | Políticas de Gobierno      |
|                              | Políticas sectoriales      |
| Por su nivel de coordinación | Políticas multisectoriales |
|                              | Políticas transectoriales  |
| Por el nivel del gobierno    | Políticas nacionales       |
|                              | Políticas regionales       |
|                              | Políticas locales          |

Fuente: ¿Qué tipos de políticas públicas existen? En: Blog “Valor Público” Por: Carlos Alza. En: <https://carlosalzarbarco.wordpress.com/2011/05/06/tipologia-de-politicas-publicas/>. Última visita: 01/05/2018

Aunque strictu sensu no forma parte de la PNMG, la publicación del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, junto con las normas anteriores de alineamiento

entre los procesos de planificación en el Estado y las políticas públicas, brindan mayor certeza acerca de cómo se podría abordar el tema de la política exterior en los diferentes ámbitos de decisión dentro de la gestión pública.

En primer lugar, podemos observar que la política exterior, aunque no formalmente, encuentra su ámbito de aplicación en varios de los niveles señalados por el profesor Alza. Es una política de Estado, de Gobierno y sectorial. Por el alcance de su objeto, las relaciones exteriores, tiene una vocación nacional, multisectorial e incluso local, por el alcance de la política de desarrollo e integración fronteriza.

El caso de la política exterior también es peculiar porque existiría un ámbito de nivel estratégico y que podríamos identificar como una propiedad emergente del sistema político que es el del tipo de relacionamiento que el país mantiene en el sistema internacional. Este tipo de política exterior se configura a partir de la proyección exterior de la política de seguridad nacional, de la política económica internacional, particularmente del modelo económico y del relacionamiento con las principales organizaciones internacionales, incluida la política de comercio exterior; y de la política exterior propiamente dicha, de carácter político diplomático.

Quizá lo más llamativo de este último componente, la política exterior propiamente dicha, es que tiene la capacidad de influir de manera más o menos significativa, dependiendo de las características y situación particular, en la definición de las dos primeras, en la medida que coordina con otros actores nacionales e internacionales su alcance y su desarrollo en el sistema internacional.

En cuanto al proceso de su formulación, la política exterior se nutre de diferentes fuentes y comprende la participación de diferentes actores.

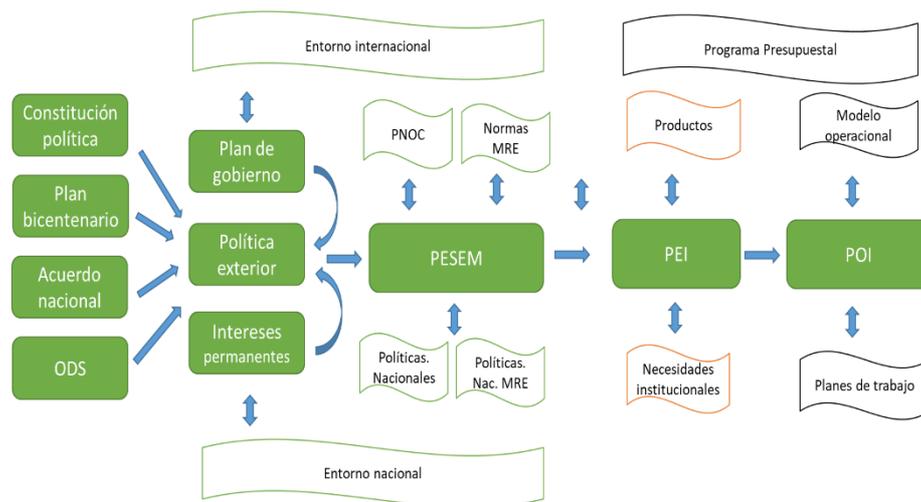


Figura 2.19. La política exterior como política pública y de gobierno  
Fuente: elaboración propia

De acuerdo con los que nos señala el gráfico, tanto la Constitución Política del país, como el Plan Bicentenario y los documentos del Acuerdo Nacional contienen un marco de referencia obligatorio para la política exterior de los diferentes gobiernos nacionales.

No obstante, en el caso de la política exterior del Perú, esta también encuentra sus fundamentos en un instrumento internacional: la Agenda 2030 que contiene los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados por las Naciones Unidas en 2015 y en vigor desde el primero de enero de 2016.

En principio, este marco orientador es el mismo para el caso de otras políticas públicas, lo que también ocurre en el caso de la política general del gobierno que informa el resto de las políticas nacionales. Sin embargo, la formulación de la política exterior de un gobierno depende, además, de la consideración de los intereses nacionales.

Aunque el concepto de intereses nacionales es controvertido, principalmente debido a la dificultad para establecer unos criterios uniformes para su identificación, en el caso del ordenamiento político nacional, la responsabilidad de las decisiones de política exterior corresponde al Jefe del Estado, con lo que, en última instancia, éste sería quien definiría el interés nacional. El MRE al

formular la política exterior estaría en capacidad de interpretar estos intereses nacionales.

Finalmente, es importante señalar que la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD, “Directiva para la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional” permitió establecer formalmente la relación que existe entre la política exterior, como parte de la política de Gobierno y de la política nacional, con el planeamiento sectorial, institucional y operativo, con lo cual se establece con mayor claridad el nexo entre una política pública y su implementación.

#### **2.4.1 Los nuevos desarrollos en la gestión privada y su relevancia para la gestión del MRE**

Los métodos heurísticos y las reglas simples para solucionar problemas complejos

La selección de los heridos de guerra que recibirán atención médica prioritaria en el campo de batalla; los criterios que se seguirán para emprender un proyecto de investigación; los principios que se han de considerar para facilitar el rápido retorno de una inversión cuando existe mucha incertidumbre son, entre otros, procesos que pueden ser abordados a partir de la definición de reglas simples aun cuando en todos los casos se trata de situaciones complejas.

Esto es posible siempre que el número de reglas sea acotado; que éstas se apliquen a una actividad o decisión específicas; que estén ajustadas a la situación particular de la persona que las va a utilizar; que la actividad o decisión esté bien definida; y que las reglas constituyan una guía clara y concreta, sin ser demasiado detalladas. Estas reglas se adaptan mejor a los casos en los que se busca la flexibilidad antes que consistencia.

Estas reglas simples funcionan porque se centran en unos cuantos aspectos claves de la decisión mientras se ignoran las condiciones no relevantes. Se ajustan bien a situaciones en las que las relaciones causa-efecto no son muy claras, pero en las que los resultados dependen de un número reducido de factores.

Por otro lado, fomentan la actuación colectiva y facilitan la coordinación; restringen la incertidumbre sobre la elección de las alternativas y permiten, en algunos casos determinar un umbral para terminar un proceso, así como promueven la creatividad y facilitan el establecimiento de prioridades. (Sull y Eisenhardt, 2015, p. 9-52)

Estos métodos de solución de problemas se denominan heurísticos y de caracterizan por la casi total ausencia de restricciones en su aplicación y por el costo relativamente bajo de aplicarlos, en muchos casos, en función del escaso tiempo disponible para tomar una decisión.

Para el caso de la acción diplomática estos métodos de decisión requieren una atención particular porque se basan fundamentalmente en la experiencia del decisor, fruto, generalmente, de un largo proceso de observación de ciertas regularidades. La aproximación heurística a la solución de problemas complejos requiere, en el MRE la construcción de un consenso amplio para verificar que se obtienen resultados adecuados.

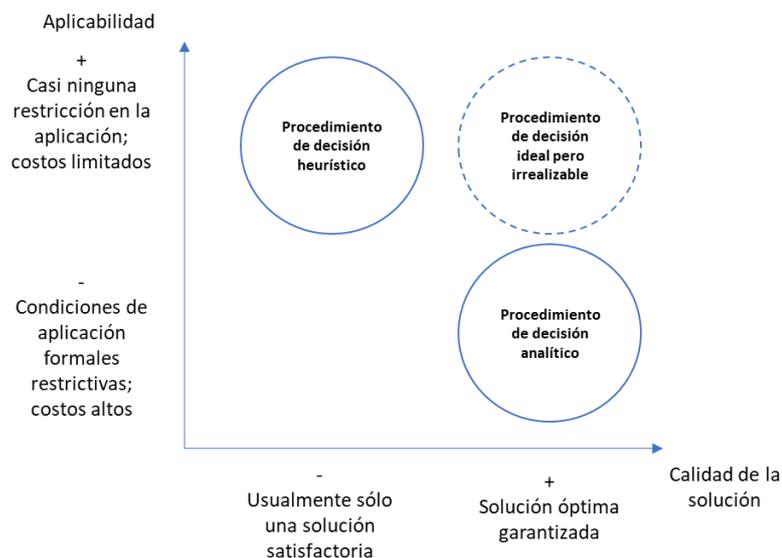


Figura 2.20. Comparación de los procesos de decisión heurístico y analítico  
Fuente: Grüning y Kühn, 2017, p. 39

*El fin de la burocracia*

A pesar de todos los cambios ocurridos a partir de la revolución industrial y de la irrupción de la administración como disciplina científica, la forma en la cual

las organizaciones han enfrentado el problema de gestión se ha mantenido inalterado. Las organizaciones han asignado responsabilidades y funciones a un conjunto de personas en una estructura jerárquica: la burocracia, concebida como una serie de sistemas procesos, herramientas y métodos para movilizar y organizar seres humanos en la producción de bienes y servicios.

Este grupo de trabajo tiene como misión "... evitar que las organizaciones colapsen bajo el peso de su propia complejidad, pero que en realidad hace que aumente el riesgo de que se tomen decisiones erradas y que entorpecen la gestión. "

Pero las organizaciones, en medio del proceso de globalización, requieren ser cada más ágiles, más modernas y más innovadoras. Para ello, deberán de dejar de considerar el trabajo como medio de producción y crear un entorno que permita que los trabajadores puedan realizarse plenamente como persona y brindar el máximo de su potencial.

Para la organización, el riesgo de no hacerlo es ceder ante el impulso de los nuevos actores y caer en la irrelevancia.

Se trata, por tanto, de crear una organización que funcione como una plataforma, en un sentido horizontal en el que se brinde a las personas el máximo de autonomía y responsabilidad en el ejercicio de su trabajo, en la que el reconocimiento se obtenga a través de los logros y no por los ascensos. (Hamel, Gary. (Dic 2011) First, let's fire all the managers. Harvard Business Review, pp. 48-60)

Los intentos llevados a cabo por diferentes empresas para implementar este modelo de gestión han tenido resultados no concluyentes. Esto es, si bien en algunos casos los cambios han tenido un impacto positivo en los niveles de productividad y en un mayor compromiso de los trabajadores con los resultados de la empresa y con su progresión personal, en otros, en cambio, los empleados se han sentido desorientados por la falta de una dirección clara en la organización. (Bernstein, Ethan; Bunch, John; Canner, Niko; y Lee,

Michael, (Jul-Ago 2016) Beyond the Hologracy Hype. Harvard Business Review, p. 38)

Se trata en realidad de dos dimensiones que siempre estarán en tensión, pero que de cuyo equilibrio depende el desarrollo del potencial de los funcionarios. En el caso del MRE, en el que las misiones del servicio exterior gozan de una gran autonomía, tendría que fortalecerse la disponibilidad de herramientas tecnológicas y de gestión, que liberen a los funcionarios de las tareas operativas.

*La especificidad de la provisión de servicios*

A diferencia de las organizaciones que entregan bienes a sus usuarios finales, las organizaciones dedicadas a los servicios tienen a los clientes como inputs, es decir, que es el cliente quien ingresa al proceso de transformación, es sobre el cliente quien se efectúa la intervención y es el cliente quien culmina el proceso cuando ha recibido el servicio. No obstante, también está el caso, que es más cercano a la realidad del MRE, en el que la actividad principal consiste en proveer de información al usuario. En ambos casos, es conveniente diferenciar el ámbito en el que se presta el servicio directo (*front office*), del área en la que se organiza el servicio y se da soporte a la operación (*back office*).

Otra de las características de los sistemas de provisión de servicios es la relación directa con la demanda de los usuarios, con la que se enfrentan de manera abierta. A diferencia de las empresas fabriles, en las que la producción suele almacenarse para luego ser distribuida por diferentes canales, en el caso de un servicio, el usuario puede presentarse en cualquier momento a solicitarlo, siempre dentro de los horarios establecidos. Aquí se genera un problema adicional y es que la calidad del servicio se mide en el instante en el que éste se brinda, careciendo de margen para aplicar pruebas de laboratorio, como sí se hace en el caso de la producción de bienes.

La provisión de servicios también genera algunas rigideces que no siempre se pueden controlar adecuadamente. Esto ocurre, sobre todo, en las llamadas horas pico, en las que la demanda de servicios crece de manera significativa y los usuarios suelen esperar más tiempo para lograr ser atendidos. En las horas

valle, en cambio, puede ocurrir que parte del personal no llegue a atender al público, por lo cual se tendrá que organizar una actividad suplementaria.

Esta interacción directa con el usuario ha dado lugar a la identificación del concepto de “economía de la experiencia”, que se aplica sobre todo a actividades turísticas y lúdicas, pero que se ha extendido también al comercio, la banca, la gastronomía, etc. Esta experiencia depende tanto de los recursos que se utilicen para proveer el servicio como de las personas acompañen la experiencia por lo que la motivación de este personal se vuelve especialmente crítica.

Por lo tanto, la provisión del servicio se compone de los siguientes elementos: el lugar en el que se brinda; los bienes que acompañan al servicio; la información que se transmite; los servicios propiamente dichos; y los servicios implícitos adicionales. (Fitzsimmons y Fitzsimmons, 2011, p.22-23)

#### **2.4.2 Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones: los sistemas de información, la gestión del conocimiento y la inteligencia artificial**

##### *Los sistemas de información*

Si bien la PNMGP reconoce la importancia de los sistemas de información, el enfoque que contiene ella contiene concibe estos sistemas como herramientas para: a) las actividades de monitoreo, seguimiento y evaluación; y, b) la gestión del conocimiento. No queda claro, sin embargo, si debe existir una relación directa entre estas dos funcionalidades del sistema de información y, aunque constituyen parte de un mismo pilar (V. Sistema de información, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento), la redacción parece sugerir que es posible concebirlos de manera separada.

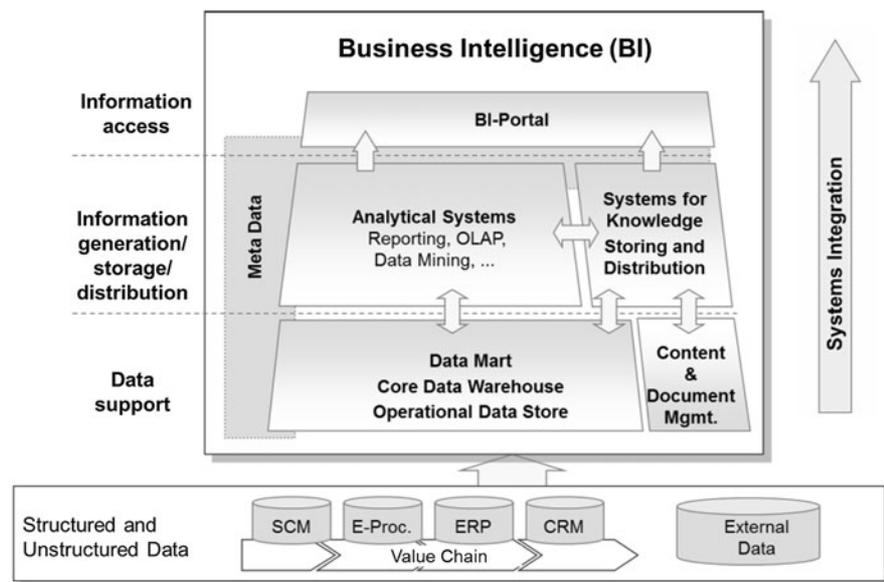


Figura 2.22. Modelo de Inteligencia de Negocios  
Fuente: Rausch et al, 2013, p. 5

Esta propuesta de la PNMGP presenta dos problemas. El primero se advierte a partir la concepción del sistema de información como herramienta para el recojo de datos. En este sentido, los responsables de la gestión de la información se encargarían de ingresar los datos al sistema para por construir los reportes de monitoreo, seguimiento y evaluación.

Para una institución como el MRE, en el que la materia prima de trabajo está constituida principalmente por información, resulta clave tomar conciencia de que es el tratamiento óptimo de aquella lo que contribuye a la generación de valor para la institución. Esto queda evidenciado con el gráfico anterior, en cuya base se puede apreciar cómo se genera la cadena de valor a través del procesamiento de datos por los distintos componentes del sistema de información en la organización: SCM (Supply Chain Management – Gestión de la cadena logística); E-Proc. (E-procurement - gestión de contrataciones); ERP (Enterprise Resource Management – Gestión organizacional); CRM (Customer Relationship Management – Gestión de clientes). Esta información debe complementarse con la información externa que recibe o adquiere la institución. Ésta es la base de la gestión operativa de la información que,

por otro lado, está compuesta por dos tipos: información estructurada e información no estructurada.

Sobre este componente, la institución tendría que construir un segundo nivel del sistema de información que estaría orientado a “explotar” los datos generados en el primer nivel. Se trataría de un sistema de información especial denominado de “inteligencia de negocios” (business intelligence). Como se puede apreciar, los datos estructurados y no estructurados reciben un tratamiento diferente debido a que las herramientas para gestionarlos son muy distintas. Los sistemas de gestión de conocimiento resultan ser parte de la solución de “inteligencia de negocios” porque reciben de este la información en el formato requerido.

El segundo problema, estrechamente relacionado con el primero, omite las alternativas que permitirían construir sistemas de información para la gestión institucional. Si algo caracteriza la evolución de la informática actual, es precisamente la reducción constante del costo de la capacidad de cómputo y de la capacidad de almacenamiento de la información. Esto significa que es posible construir sistemas de información cada vez más potentes, que no tengan límite para el almacenamiento de la información. Como se verá más adelante, el desarrollo del enfoque de software como servicio y de computación en la nube, amplifican esta capacidad y reducen todavía más los costos de implementación y de operación de los sistemas de información.

Afortunadamente, el MRE cuenta con varios sistemas para la gestión de diferentes áreas de la institución, aunque la mayor parte están orientadas a las actividades consulares y al trámite documentario. Por otro lado, las soluciones existentes tienden a estar compartimentalizadas, con lo que la capacidad de explotar la información se reduce considerablemente. No obstante, estas soluciones podrían ser un buen punto de partida para encontrar una solución a los problemas identificados.

Una de las preocupaciones de este trabajo es, precisamente, resaltar la necesidad de que de establecer claramente el modelo conceptual de los sistemas de información (Olivé, 2007, p. 21), preferentemente antes de realizar cualquier desarrollo, sobre todo y muy especialmente para el caso de la información no estructurada, conservada generalmente en las comunicaciones y en los documentos de reporte, que son los que generan valor para la institución.

Veremos más adelante cómo la metodología de la ingeniería empresarial, en particular de la arquitectura empresarial permite hacer de manera sistemática frente a este problema de la fragmentación y dispersión de los datos y de la multiplicación de aplicaciones.

Pero otra preocupación no menos importante es la de advertir uno de los riesgos implícitos de intentar implementar los sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación sin contar con las herramientas adecuadas para hacerlo de una manera que se costo-efectiva. Aplicar estos métodos en un departamento o en un proyecto concreto es posible y necesario. Pero cuando se trata de hacerlo con áreas completas o con toda la institución el riesgo es que el costo de constituir tal sistema sea mucho más alto que la información que obtendremos de él.

En el estado actual de la tecnología, carece de tiene sentido optar por soluciones que no incorporen desde el principio tecnologías y sistemas de información. Es cierto, no obstante, que la solución no es fácil, porque aun suponiendo que no existan restricciones presupuestales, existen costos de fricción considerables al momento de crear los interfaces con las aplicaciones informáticas de la organización como con aquellas que provienen de los sistemas administrativos del Estado (el sistema de gestión presupuestal, por ejemplo).

### *La gestión de las comunicaciones*

Durante más de un siglo, las comunicaciones en los MREs tuvieron un sinónimo inequívoco: el cable. La introducción de los sistemas de correo

electrónico no ha supuesto la desaparición de este medio de comunicación tan identificado con la labor diplomática.

En el caso del MRE, los cables se utilizan para las comunicaciones oficiales entre el la Cancillería y los órganos del Servicio Exterior. Estos cables se gestionan en un sistema independiente, al que sólo tienen acceso los funcionarios autorizados. Al interior de la Cancillería también se utiliza un sistema de trámite documentario que permite el envío de mensaje a las diferentes áreas de la Cancillería.

Además, los funcionarios tienen la posibilidad de utilizar el correo electrónico institucional o personal intercambiar información que consideren relevante para su gestión.

No obstante, no existe ni en la Cancillería en Lima ni en los órganos del servicio exterior sistemas de gestión de flujos de trabajo que permitan hacer un seguimiento de los flujos de información ni de los procesos de trabajo.

Debe señalarse, en primer lugar, que el enfoque de establecer un sistema separado para las comunicaciones por razones de seguridad tiene unos costos en término de la accesibilidad y de disponibilidad de la información. Ciertamente, existen razones de seguridad para restringir el acceso a cierto tipo de información, pero este tipo de información constituye apenas un porcentaje relativamente reducido del total de las comunicaciones, con lo que se crea una barrera para el uso eficiente y efectivo de la información que se encuentra fuera de ese porcentaje.

Los sistemas de flujos de trabajo en una Intranet institucional parecerían dar respuesta a más adecuada a las necesidades de comunicación de las distintas instancias en la Cancillería y en las misiones en el exterior.

El contar con sistemas de información y de comunicaciones robustos podrían permitirnos pensar en soluciones alternativas para optimizar los servicios que brinda el MRE y las misiones en el exterior.

Piénsese, por ejemplo, en el caso de la gestión de los recursos por parte de la Dirección de Gestión Exterior (GSE) de la Oficina General de Administración y de los órganos del servicio exterior. En principio, no existiría ningún impedimento y se generarían ganancias importantes en eficiencia si la administración de los recursos de las misiones en el exterior se gestionara por medio de centros de servicios ubicados en ciertas misiones en diferentes zonas geográficas. La especialización elevaría la productividad, y la concentración reduciría los costos de contratación de personal.

Otra de las soluciones posibles podría ser la constitución de centros de servicios en el Perú para las oficinas consulares en el exterior. Carece de sentido que una oficina consular de reducidas dimensiones se encargue de contar con personal para elaborar instrumentos públicos (escrituras públicas) cuando el servicio, que siempre va asociado a la redacción de un documento en idioma español, que bien se puede efectuar por un *pool* de especialistas contratado en Lima y que brindan servicio permanente a los compatriotas y a los extranjeros que solicitan este tipo de servicios. Una solución similar se podría establecer para el caso de las solicitudes de intervención de urgencias.

La implementación de este tipo de soluciones permitiría reducir, al menos en parte, la sobrecarga de trabajo que proviene del flujo exponencial de correos electrónicos a los que se ve expuesto el funcionario en el exterior, permitiéndole así dedicarse a las tareas de optimización de la gestión y de atención a los temas prioritarios.

#### *La gestión del conocimiento*

Los sistemas para la gestión del conocimiento tienen como objetivo, en primer lugar, sistematizar el conocimiento de la organización que se construye sobre la base de las normas y de las prácticas informales, pero

también incluye las iniciativas y las propuestas que provienen de los miembros de la organización. La PNMGP nos indica que este conocimiento debe estar a disposición de los miembros de la organización para mejorar los resultados de la organización.

Dada la naturaleza de las funciones del MRE, especialmente las referidas a la política exterior y las relaciones internacionales, la gestión del conocimiento se vuelve un elemento crítico para la generación del valor institucional. En el caso de la política exterior, quien recibe el servicio es el propio Estado a través del presidente de la República, así como otras entidades públicas o instancia relevantes. En el caso de las relaciones internacionales, y de la acción diplomática propiamente dicha, los receptores son diversos actores, tanto en el país como en el exterior.

Como se ha visto anteriormente, el crecimiento de los temas de la agenda internacional y de la participación de nuevos actores públicos y privados en la gestión de las relaciones exteriores, obliga al MRE a replantearse los métodos tradicionales de gestión de la información y del conocimiento. La necesidad de elaborar respuestas rápidas, de hacer frente a situaciones inesperadas, de resolver una crisis con los menores costos posibles, de responder a las demandas de los ciudadanos con propuesta solventes y elaborar soluciones creativas a los problemas de la política exterior y de la política internacional.

En el acápite anterior se ha visto cómo la gestión del conocimiento requiere, como condición necesaria, pero no suficiente, la construcción de un sistema de información capaz de contribuir con la gestión institucional, que pueda generar la información relevante tanto para la toma de decisiones como para el aprendizaje organizacional.

Pero la acción diplomática no sólo implica la elaboración de documentos, la gestión de datos y la obtención de información. Tal como veremos en la sección sobre los desafíos de la gestión diplomática, lo

particular de la acción diplomática es la capacidad de comunicar y construir sobre la base de la interacción constantes respuestas que permitan avanzar los intereses del país. En este sentido, hay un conocimiento que se va generando constantemente en cada interacción, que debe ser promovido, recogido y preservado por la institución.

La tradición diplomática de las conversaciones de pasillo y de los encuentros informales se han “descubierto” en otros entornos organizacionales como momentos o ambientes que promueven la creatividad y facilita que el intercambio de conocimientos.

Finalmente, uno de los elementos centrales de la necesidad de avanzar hacia la construcción de un sistema de gestión del conocimiento ambicioso es la naturaleza del servicio diplomático y su cultura organizacional. A diferencia del modelo meritocrático de SERVIR, que implica que existe una solución óptima para cada puesto, en el servicio diplomático se combina un enfoque por méritos y desempeño, con el concepto del plan de carrera.

En el caso del MRE, el modelo del plan de carrera parte del principio de que el funcionario debe a lo largo de su vida profesional, pasar por diferentes experiencias de trabajo y de vida para poder comprender cabalmente de qué se trata la carrera y comprender el alcance del trabajo de la institución, pero también, y no menos importante, para llegado el caso hacerse cargo de los puestos de dirección de la organización con un conocimiento, en principio, cabal de lo que ello implica. Implica también volver, luego de un periodo en el exterior, a prestar servicios a la Cancillería, en Lima, para conocer otros aspectos de la dinámica organizacional, aunque el funcionario sea el más idóneo para el cargo que ha venido desempeñando en el exterior. Para el MRE y para el funcionario eso es un valor y una parte importante de la cultura organizacional, pero que solo será posible de mantener en el largo plazo si se complementa con los sistemas adecuados, como el de la gestión de conocimientos, que permita desempeñar con un nivel sus funciones, con un nivel quizá no óptimo, pero sí muy cerca.

*El pensamiento algorítmico*

A pesar de los graves problemas y de los fallos que se han registrado en diferentes escenarios, y de las advertencias de los riesgos de manipulación (Steiner 2012), la utilización de algoritmos es omnipresente en nuestra vida cotidiana. Su utilización, junto con las técnicas de machine learning y big data, han permitido automatizar procesos complejos y servicios que van desde la traducción en tiempo real al control de todas las operaciones de vuelo de una aeronave.

Las técnicas de pensamiento algorítmico nos permiten descomponer los elementos de ciertos problemas y determinar cuáles son los datos más importantes que podemos considerar de acuerdo con un objetivo determinado y construir una solución paso a paso. De esa manera podremos optimizar los procesos operativos y, por ejemplo, para el caso del MRE, mejorar la capacidad de procesar una gran cantidad de documentos con información no estructurada.

#### *Big data*

La gestión masiva de datos representa para el MRE dos desafíos. Por un lado, el de contar con las herramientas adecuadas para poder capturar la información necesaria, tanto aquella que proviene de la gestión de los procesos internos como, principalmente, de las interacciones externas desde la Cancillería y las misiones en el exterior, tanto en el ámbito político-diplomático como consular.

Por otro, redefinir los procesos de trabajo para hacer posible que los datos puedan luego suministrar la información con la calidad deseada.

No es exagerado afirmar que actualmente, gran parte de la gestión en los órganos del servicio exterior se realiza utilizando principalmente el correo electrónico. No obstante, en términos de la gestión organizacional, esta información no existe; está destinada a la coordinación interna o a las comunicaciones que los funcionarios entablan para poder realizar sus actividades. Otros MREs y servicios diplomáticos han establecido reglas para incorporar los correos electrónicos, al menos los institucionales, dentro del flujo de gestión de la información de la organización.

En el ámbito consular esto es especialmente importante porque los mensajes de correo electrónico contienen información valiosa sobre los componentes del, permítase la libertad, problema planteado al funcionario y, muchas veces, información personal de solicitante, que debe ser protegida, pero a la vez utilizada para conocer mejor sus necesidades y para reconocer los patrones de los problemas que puedan estar afectando a una comunidad de connacionales en el exterior.

Aun cuando todavía está lejos del alcance de las posibilidades financieras de la institución, lo ideal es que la captura de los datos incluyera todas las interfaces de comunicación con los que cuenta la organización.

Algunos autores señalan que el big data no sólo afecta a la organización por la capacidad que provee en tanto herramienta para la gestión de datos por parte de la diplomacia, también resaltan que es un tema que cada vez está más presente en la agenda de las reuniones internacionales y que se ha constituido en uno de los elementos que está introduciendo mayores cambios en la esfera en la que se realiza la actividad diplomática.

En ese sentido, proponen que se creen áreas especializadas en la institución, integradas por científicos y por funcionarios diplomáticos que puedan hacer frente, de manera estructurada y sistemática, a estas tres dimensiones del problema que representa la irrupción del big data. (Jacobson et al., 2018, p. 8)

### *Blockchain*

Aun cuando todavía tiene un carácter de incipiente, esta tecnología tiene el potencial de permitir la gestión y el control de los contratos, transacciones y registros que diferentes organizaciones suscriban el Internet. El *blockchain* actúa como un registro electrónico distribuido que registra eficientemente múltiples copias de una transacción transacciones entre dos partes, de manera verificable y permanente. Se trata de una tecnología que puede transformar la forma en la que se organiza la economía y la sociedad.

Aparte de constituir el fundamento de Bitcoin, la criptomoneda más extendida, la tecnología *blockchain* se utiliza principalmente para suscribir contratos inteligentes (*smart contracts*), aunque todavía de manera limitada debido a que aún no se ha producido el cambio institucional y regulatorio correspondiente. Tal como ocurre en el caso de los contratos, el efecto más importante de la tecnología *blockchain* es el de disminuir drásticamente los costos de transacción y de incrementar la seguridad de las operaciones. (Ene-Dic, 2017. The Truth about Blockchain, Harvard Business Review, p. 119-127)

Es importante tomar en cuenta este desarrollo para que los servicios que pueda brindar el MRE cuenten con las garantías que los usuarios requieren.

#### *La inteligencia artificial*

Esta tecnología permite a las máquinas imitar el comportamiento humano inteligente. Puede involucrar varias tareas cognitivas relacionadas con, los sentidos, el procesamiento del lenguaje hablado, el razonamiento, la toma de decisiones y la posibilidad de manipular objetos. (OECD, 2016, p. 86)

Esta tecnología ya está disponible en varios productos de uso cotidiano, fundamentalmente concentrada en la captura de la información y en el reconocimiento de voz. Aunque estas aplicaciones parecen todavía tener un alcance limitado, su rápida disponibilidad, su costo relativamente reducido y su ubicuidad les otorgan un potencial que puede explotarse para mejorar la productividad en el MRE. El reconocimiento de voz y la transcripción automática podrían acelerar el proceso de creación de informes y de redacción de documentos, y para el registro de comunicaciones.

### **2.4.3 La práctica diplomática en el contexto del proceso de globalización**

Las transformaciones del sistema internacional

Aun con todos sus aspectos controvertidos y los altos costos que representó para varios países en desarrollo, el mundo bipolar de la “guerra fría” parecía dar al

sistema internacional un alto grado de estabilidad (Mersheimer, 1990. P. 1), cuando no de previsibilidad. A continuación, la postguerra presagiaba un periodo de largos años de hegemonía para Estados Unidos, tanto en el plano económico como militar, en el que la estabilidad también estaría garantizada y respaldada, además por un denso conjunto de alianzas político-diplomáticas que la primera potencia mundial había logrado construir desde el final de la 2da Guerra Mundial, así como por un poder blando que reforzaba su hegemonía ideológica, sustento de un orden internacional liberal.

El mundo unipolar de la postguerra fría tuvo una existencia efímera y cedió su lugar a un sistema internacional multipolar y con una configuración variable según los elementos de poder considerados, caracterizado por el surgimiento de China, como la próxima primera economía mundial, el papel creciente de otros países emergentes como India, Sudáfrica y Brasil, las vulnerabilidades frente a problemas sistémicos como la crisis del sistema financiero internacional, los intentos de Rusia de recuperar su posición como potencia mundial y la agudización de los problemas globales como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, el narcotráfico, las pandemias, el terrorismo, etc.

Estos elementos crean tensión con el orden liberal y el proceso de globalización sobre el cual se sustenta, lo que según algunos autores fue aprovechado en las elecciones de Estados Unidos de 2016 por el entonces candidato Donald Trump para construir un relato alternativo según el cual Estados Unidos había venido pagando un alto precio, en términos de destrucción de empleo, deslocalización de la industria, comercio injusto y gasto militar en el exterior, para mantener un orden del que otros países se han aprovechado.

A este fenómeno se agrega la salida del Reino Unido de la Unión Europea, la anexión de Crimea por parte de Rusia, la Guerra de Siria y la consecuente crisis de los refugiados en el Mediterráneo que se agrega a las olas anteriores producidas por la inestabilidad política en Irak y Afganistán, a la incertidumbre económica y social en buena parte del África Subsahariana

La utilización del unilateralismo, el desconocimiento de los compromisos internacionales y de las reglas de juego del sistema internacional por parte de Estados Unidos a otros países configuran un escenario complejo que obliga a replantear las estrategias nacionales de vinculación con el exterior.

Todo esto ocurre al mismo tiempo en el que los factores geopolíticos vuelven a tener relevancia o se transforman en otras partes del mundo. En este sentido es importante destacar el papel que viene jugando China en África y América Latina, tanto por su poder económico como por lo que pudiera representar como modelo para los países en desarrollo que verían como un país con un capitalismo autoritario es capaz de generar mayor riqueza con un alto grado de control social.

¿Qué ocurrirá con el proceso de globalización que, si bien ha estado centrado en el plano económico, también abarca procesos complejos relacionados con los intercambios culturales, las transformaciones sociales y los cambios políticos que han introducido elemento de extrema complejidad tanto en las vidas de los individuos como entre los Estados y demás actores relevantes del sistema internacional?

En la nueva configuración del sistema internacional tendrían que considerarse además los elementos que ya se han identificado en una sección anterior relativos al carácter disruptivo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.

### ***Un marco conceptual para el análisis de las relaciones internacionales***

El artículo 4° de la Ley N° 29357, Ley de organización y funciones del MRE, establece que el ministerio ejerce sus competencias "...para el logro de los objetivos y metas del Estado...", en los siguientes ámbitos: política exterior, relaciones internacionales y cooperación internacional.

El modelo planteado por el Embajador Humberto Umeres nos ayuda a situar estos ámbitos de competencia. El esquema parte de asumir que el Estado es una unidad compuesta por el gobierno y la sociedad. La política exterior, según este modelo, está constituida por el conjunto de acciones que realiza el gobierno del Estado

para relacionarse con otras entidades políticas. El conjunto de interacciones de las políticas exteriores conformaría la política internacional. Nótese que, según este modelo, no existe una clasificación de la naturaleza de estas acciones. Por lo tanto, la política exterior puede tener una configuración diferente de acuerdo con los criterios del gobierno, y en ese sentido puede ser unidimensional o multidimensional.

La política exterior, no obstante, forma parte de un conjunto mayor de acciones, las relaciones exteriores, en las que se incluyen las interacciones que realiza los actores que forman parte de la sociedad. Es del conjunto de las interacciones de las relaciones exteriores de donde surgen las relaciones internacionales.

En el sentido del modelo, el MRE no podría tener como ámbito de competencia las relaciones internacionales, cuando más las relaciones exteriores, lo que parece más congruente con la definición propia del Estado en el sistema internacional actual, al que se considera una entidad política autónoma. Para simplificar el análisis no se incluirán aquí los casos en los que parte de la sociedad se identifica con los intereses de otro Estado (las comunidades de origen ruso en Ucrania), ni los movimientos separatistas (Escocia o Cataluña). No obstante, se puede convenir en que es altamente probable que el legislador, en el caso de la Ley N° 29357, se haya querido referir al concepto de relaciones exteriores contenido en el modelo del Embajador Umeres.

En cuanto a la cooperación internacional, al ser parte de la acción del gobierno del Estado, también formaría parte de la política exterior y de las relaciones exteriores.

El modelo nos permite identificar un elemento distintivo importante, que se verá con más detalle en la sección siguiente: la política exterior es responsabilidad del gobierno del Estado. Asimismo, que el mandato de la Ley otorga competencia al MRE en el ámbito de las relaciones internacionales (exteriores, según el modelo) por lo cual las acciones que los ciudadanos, instituciones o empresas realicen dirigidas al exterior, también afectan la responsabilidad del MRE.

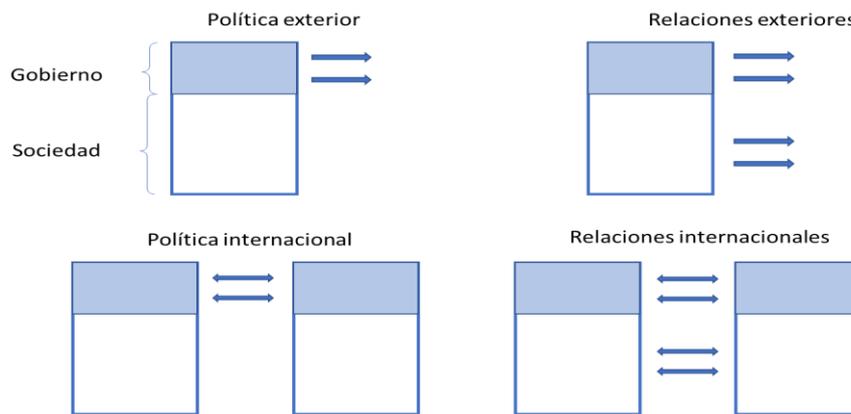
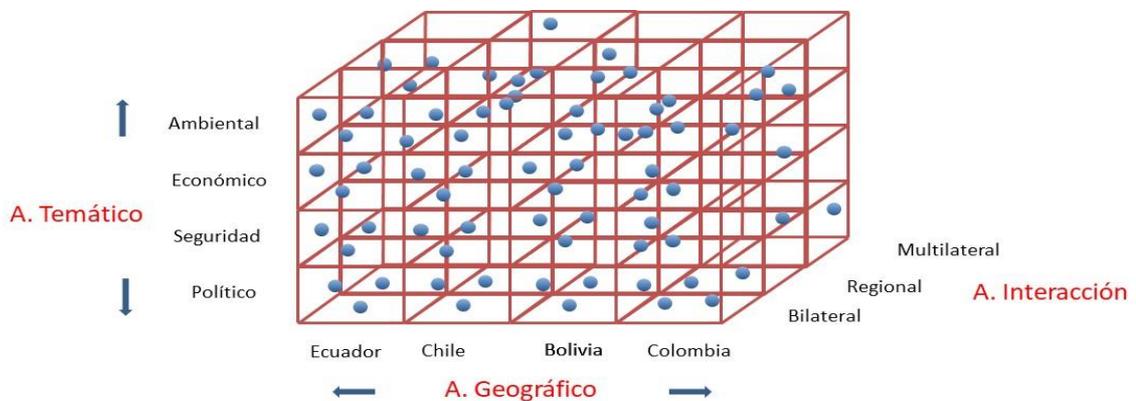


Figura 2.22. Conceptos básicos de relaciones exteriores y política exterior  
Fuente: Umeres, 1980. P. 129

Un segundo conjunto de consecuencias del modelo es que la política exterior y las relaciones exteriores son acciones que desarrolla un sujeto a partir de unos criterios que el mismo establece, dejando de lado por el momento los márgenes de libertad de los que el sujeto disponga, para obtener un resultado. No obstante, el resultado dependerá finalmente, de las interacciones que se establezcan con los otros sujetos comprendidos en el modelo; sujetos que, en principio, guardan con ellos una relación de igualdad. Esto es mucho más claro en el caso del principio de igualdad entre los Estados, al menos formalmente.



●: Esfera de interés

Figura 2.23. Modelo de relaciones internacionales en tres dimensiones.

Los ámbitos geográfico y temático se han reducido expresamente para una mejor visualización.

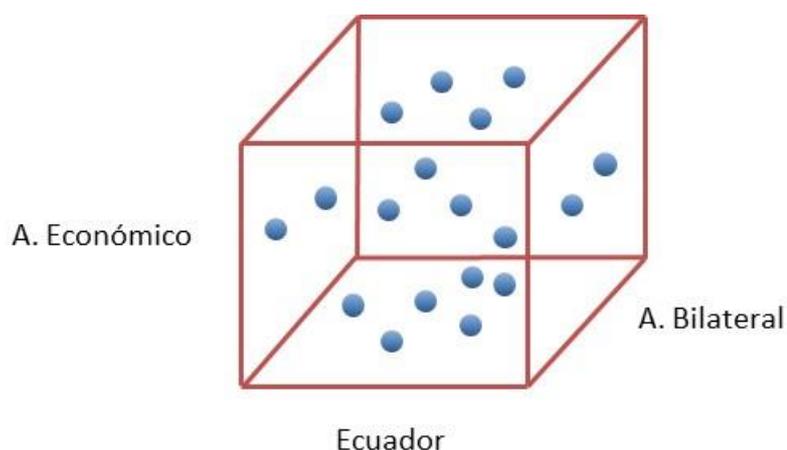
Fuente: elaboración propia

La referencia a los resultados en el marco de las relaciones internacionales nos podría permitir concebir que estas se desarrollan a lo largo de tres dimensiones o ámbitos: geográfico, temático y de interacción o negociación, según vamos a ver más adelante.

El tomar como punto de partida las relaciones internacionales permite considerar que nos estamos refiriendo a las acciones e interacciones que corresponden a tanto

al gobierno del Estado como a la sociedad. Esta perspectiva es relevante y consistente con el mandato contenido en la Ley N° 29357 y plantea unos desafíos específicos a la gestión del MRE. Esto quiere decir que las esferas de interés existen más allá de lo que pueda establecer o esté en condiciones de reconocer la autoridad gubernamental, quien deberá valorar cuándo y en qué condiciones una esfera de interés se convierte en motivo de preocupación. Este aspecto resulta clave en el caso de las actividades que realizan actores externos en el país, las que se generan en las zonas de frontera y en el caso de las externalidades (efectos negativos de una actividad que realiza un actor fuera del país).

Las interacciones que se producen en estos ámbitos generan unas “esferas de interés” que tienen una entidad objetiva. Tomemos como ejemplo, para avanzar en el análisis el primer cubo que aparece en el gráfico.



*Figura 2.24.* Detalle de sección de las esferas de interés, caso Ecuador  
Fuente: elaboración propia

Entre las esferas de interés con Ecuador, en el ámbito bilateral se encuentra, por ejemplo, el comercio de mercancías, de servicios, la inversión bilateral, el proyecto de desarrollo Puyango-Tumbes, los proyectos de integración fronteriza, la interconexión energética, el contrabando de combustibles, el contrabando de alimentos, etc.

Aun cuando la frontera entre los ámbitos temáticos pueda ser discutible, el enfoque asumido nos permite suponer que algunas de estas esferas son en realidad poliedros que se extienden por diferentes ámbitos temáticos. Este aspecto no es irrelevante, porque su consideración implica el involucramiento de diferentes

autoridades y de un esfuerzo de coordinación significativo. En ese sentido, por ejemplo, el problema del contrabando de combustible no es solo un tema de control de las autoridades aduaneras, tiene un componente de seguridad física, por los riesgos que implica su manipulación no autorizada, un componente ambiental y un componente de seguridad policial. Como trasfondo también está la política económica que genera el diferencial de precios de los combustibles y las posibles medidas técnicas y administrativas que podrían amortiguar este diferencial.

En el caso del comercio entre Perú y Ecuador existen componentes en los ámbitos bilateral, regional y multilateral. Los dos países son miembros de la Comunidad Andina de Naciones y por lo tanto están sujetos a una normativa regional común, como lo puso en evidencia el problema de los reglamentos técnicos aprobados por Ecuador en 2013; pero también lo está por los compromisos que ambos países mantienen en la Organización Mundial del Comercio (OMC), ante la cual se presentaron preocupaciones comerciales por las salvaguardas establecidas por Ecuador aludiendo dificultades en la balanza de pagos.

No obstante, el proceso de identificación de las esferas de interés depende de un proceso político de envergadura: la formulación de la política exterior.

### ***La política exterior***

Escapa al alcance del presente trabajo abordar todas las aproximaciones teóricas sobre la política exterior y la conceptualización que de ella hacen las diferentes corrientes de la disciplina de las Relaciones Internacionales. Todas ellas iluminan un aspecto particular de la realidad compleja de la articulación, formulación, implementación y evaluación de la política exterior.

Interesa, desde el punto de vista del modelo planteado en la sección, entender cuál es el ámbito de la política exterior. En ese sentido, este trabajo propone que el proceso mediante el cual se identifican las esferas de interés a las que se prestará atención con una política pública es el proceso de definición de la política exterior.

Este proceso es llevado a cabo, con diferentes modalidades, por los responsables o el responsable principal de la entidad política sobre la base de los atributos del

país, de la percepción de los actores interesados y de los valores o criterios que considere relevantes. La evaluación de cada uno de estos componentes puede variar en el tiempo y de acuerdo con distintas circunstancias.

Respecto de los atributos nacionales, se tomará el concepto utilizado por Hudson: tamaño del país, disponibilidad de los recursos naturales, geografía, demografía, capacidad militar, capacidad económica (Hudson, 162-173).

Esta idea es congruente con las expresadas, por ejemplo, por Morin, quien señala que la política exterior está constituida por las acciones o las reglas que gobiernan las acciones de una entidad política independiente en el sistema internacional. Se incluyen las reacciones y la inacción. (Morin, 2014. P. 12-13).

La referencia a un conjunto de valores o de un ideario también está recogida en otra definición de la política exterior: “[la política exterior consiste en] ...la articulación de los intereses nacionales y los medios elegidos para asegurar esos intereses, tanto materiales como no materiales (fundados en ideales) en el escenario internacional” (Lamy et al, 2016)

Algunos autores proponen que la formulación de una política exterior requiere de la identificación previa de una “gran estrategia” que “...considera las consecuencias de largo plazo de utilizar todos los elementos del poder nacional, incluyendo sus capacidades militares, económicas, diplomáticas e informacionales...” (Martel, 2015, p. 340). En ese sentido, sería posible inferir que la “gran estrategia” podría entenderse como una política exterior de gran envergadura, con elementos políticos, económicos, culturales y diplomáticos. Aun cuando conserva la nomenclatura de “gran estrategia” Walter Russel Mead propone que estas se pueden clasificar en dos grupos: aquellas de tipo “faro”, en las que un grupo social o una institución determinada es capaz de imponer su visión al resto de los actores o de concertarla, en todo caso, tiene los recursos suficientes para hacerlo; y las del tipo “espejo”, que se expresan como una resultante de los valores e interacciones de los grupos que componen la sociedad. (Mead, 2014)

Lo más importante a tener en cuenta en este momento es que la operación para definir las esferas de interés no es mecánica, ni producto de la observación directa. Es resultado de un proceso complejo y dinámico que incorpora diferentes factores, en un proceso eminentemente político que se extiende a lo largo del tiempo, con diferentes características dependiendo del momento específico.

Otro de los conceptos clave que está implícito en el del interés nacional, que suponemos se establece previamente a la formación de la política exterior, pero al que se tendrá que remitir permanentemente para determinar su congruencia por la política exterior. Tanto este concepto como el de la estructura del sistema internacional y las tendencias que en él prevalecen son un componente importante para determinar las prioridades de la política exterior.

La política exterior determina entonces, de este universo creciente de esferas de interés, cómo es que estas se articulan, cuáles son las que requieren mayor atención y dedicación de recursos, cuál son los resultados esperados y cuál el horizonte temporal en el que podrán obtenerse.

Algunos analistas aplican métodos de las políticas públicas al análisis del diseño de la política exterior, otros se basan en teorías de las RRII en las que la unidad de análisis es el Estado que se desarrolla en el entorno internacional. La diferencia entre política exterior y política doméstica es cada vez más difícil de establecer por el proceso de globalización. Esto tendrá consecuencias importantes que se verán con más claridad cuando se analice con mayor detalle la acción diplomática.

No obstante, es importante reconocer que el dominio de la política exterior, contrariamente a los dominios de otras políticas públicas no se definen por un problema, un objetivo, un blanco, o una función. Se definen, principalmente, por un criterio geográfico: toda acción o inacción de una autoridad política orientada al entorno fuera de sus fronteras puede ser considerado como un componente de la política exterior, sea por iniciativa del MRE o de otra autoridad política. (Morin, 2014, p. 15)

Es precisamente el paso de lo interno a lo externo lo que confiere a la política exterior su especificidad: la autoridad política que la adopta y la implementa tiene un control particularmente limitado de los resultados, porque este depende de variables que escapan a su soberanía.

La implementación de la política exterior se realiza mediante la acción diplomática.

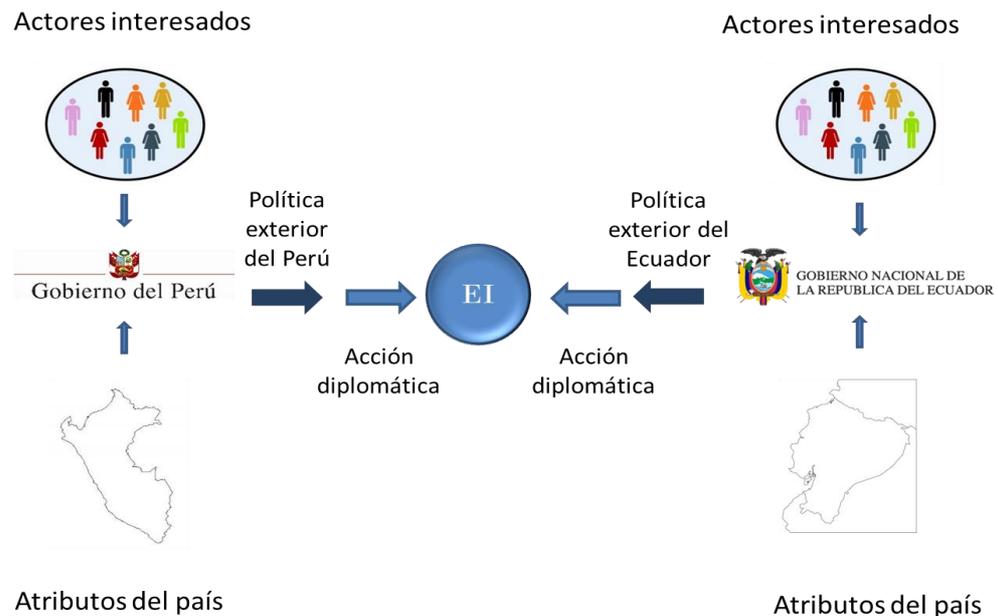


Figura 2.25. Relación entre política exterior y acción diplomática  
Fuente: elaboración propia

La política exterior, por tanto, toma en cuenta los atributos del país y los intereses de los actores involucrados, para hacer que la esfera de interés se desarrolle positivamente, tanto por su valor intrínseco como por la valoración que de ella hagan los actores interesados.

Es importante considerar este último matiz dado que las percepciones que los actores tienen del desarrollo de las esferas de interés marcarán las posibilidades de que esta pueda desarrollarse en una dirección determinada. Esto tiene implicancias importantes porque la percepción depende de múltiples factores, que no siempre conservan una relación lineal ni de correspondencia directa para los actores. Este un problema que también existe en la política interna y podría

explicar por qué pese a los avances objetivos que pueda lograr un gobierno en beneficio de la población, esta pueda percibir que los logros no son satisfactorios o que los resultados podrían mejorar con el concurso de un nuevo decisor político.

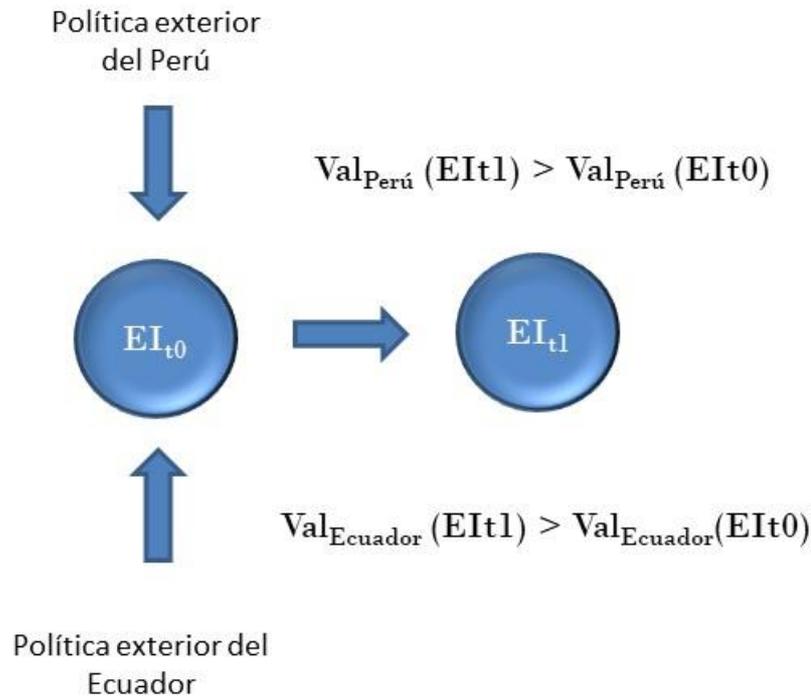


Figura 2.26. Esferas de interés, generación de valor y percepción

$EI_{t0}$ : Esfera de interés en el momento inicial

$EI_{t1}$ : Esfera de interés en el momento siguiente

$Val_{Perú}(EI_{t0})$ : Valoración en el Perú de la esfera de interés en el momento inicial

$Val_{Perú}(EI_{t1})$ : Valoración en el Perú de la esfera de interés en el momento siguiente

$Val_{Ecuador}(EI_{t0})$ : Valoración en el Ecuador de la esfera de interés en el momento inicial

$Val_{Ecuador}(EI_{t1})$ : Valoración en el Ecuador de la esfera de interés en el momento siguiente

Fuente: elaboración propia

En el caso de las relaciones bilaterales del Perú con el Ecuador tenemos un ejemplo histórico muy elocuente de cómo se pueden generar las discrepancias en las esferas de interés y las percepciones que se tienen sobre estas. Cuando ambos países suscribieron el Protocolo de Río de Janeiro el asunto limítrofe había sido abordado mediante la celebración de un acuerdo posterior al enfrentamiento armado en la frontera. Sin duda el Protocolo de Río de Janeiro tenía un valor jurídico irreprochable, para todas las partes, incluso para Ecuador. Pero sin duda, la percepción que tenían tanto buena parte de la clase política como de la población no era del todo positiva. No tenía que ser necesariamente igual que la prevaleciente en el Perú, pero sí debía resultar asimilable para los afectados. Esta es una característica de los problemas de política. Las partes afectadas o involucradas no necesariamente tienen que estar de acuerdo con la solución

adoptada, sin embargo, sí deben aceptar y reconocer que aquella les puede beneficiar.

Un caso opuesto es el del comercio bilateral de mercancías de México con China, caracterizado por un déficit que ha venido creciendo de manera significativa en las últimas décadas. Si bien es cierto que los déficits comerciales no son necesariamente del gusto de las autoridades económicas, en el caso de México constituyen la contrapartida de los importantes superávits que mantiene este país con Estados Unidos, dado que la industria mexicana integra los bienes, en su mayoría intermedios, que importa de China, en bienes finales que luego exporta a Estados Unidos. Para contrarrestar el riesgo de que este déficit sea inmanejable en el largo plazo, México ha desarrollado una estrategia para promover las exportaciones a China y para desarrollar cadenas de valor locales asociada a las exportaciones a Estados Unidos, principalmente en la industria del automóvil.

Antes de cerrar esta sección es importante notar que el modelo multidimensional planteado para el análisis de las relaciones internacionales nos permite comprender la magnitud del desafío que enfrentan los Ministerio de Relaciones Exteriores para el cumplimiento de sus funciones, dado que el proceso de desarrollo institucional del sistema internacional, con todos sus beneficios y contradicciones, así como el proceso de globalización han incrementado y expandidos los ámbitos geográfico y de interacción o negociación, y han incrementado exponencialmente el ámbito temático.

Hacer frente a ese desafío requiere, por un lado, un enorme esfuerzo de organización y de desarrollo de capacidades; y, por el otro, una gran capacidad de articulación tanto con las autoridades nacionales y la sociedad, y de representación e interlocución con los actores externos.

### ***Los desafíos de la práctica diplomática***

Resulta paradójico que, en el contexto de la multiplicación de las relaciones internacionales, la institucionalización del sistema internacional y los desafíos que presenta para el Estado el proceso de globalización, la actividad diplomática

sea una de las profesiones que más se ha visto confrontada con la justificación de su propia existencia.

Pero antes de iniciar el análisis de los desafíos que enfrenta la práctica diplomática en la actualidad convendría una esclarecer el tema de la relación entre la política exterior y la diplomacia. No existe consenso en la literatura acerca de si es posible establecer una diferenciación clara entre la política exterior y la diplomacia. La tradición de europea parece apuntar a que esta separación es posible porque la acción diplomática se encarga de la implementación de la política exterior. En cambio, en la tradición de Estados Unidos, estos términos son casi siempre intercambiables, lo que quedaría reflejado, por ejemplo, en el libro titulado “Diplomacia”, de Henry Kissinger, que en realidad es un tratado sobre la política exterior de Estados Unidos.

En este trabajo se asumirá la posición de la tradición europea, y se asumirá que la acción diplomática no es sino la implementación de la política exterior. Pero existe otra forma de entender esta relación que quizá podría arrojar alguna luz sobre su naturaleza: la diplomacia es la manifestación observada de la política exterior. En este sentido, las combinaciones posibles nos pueden dar información sobre lo que puede ocurrir con la política exterior de una Estado.

Por ejemplo, podría darse el caso de que la acción diplomática no fuera congruente con la política exterior expresada por el Estado. En este sentido, la acción diplomática revelaría la política exterior efectiva o real del Estado, frente a una política meramente declarativa. No obstante, la relación no es tan simple como la de comparar los dichos con los hechos; en la medida en que la política exterior está relacionada con los intereses y las expectativas de los actores interesados y, como se ha visto en la sección sobre los sistemas dinámicos, considerando que las expectativas juegan un papel importante cuando se trata de entender la evolución de las esferas de interés, una declaración o el anuncio de una posición pueden tener efectos directos sobre el comportamiento de los actores y de las acciones que puedan emprender.

Como ocurre también con algunas medidas de política interna, el manejo de los tiempos es particularmente importante cuando se trata de decisiones o situaciones

especialmente delicadas como por ejemplo la supervivencia de un régimen, la imposición de sanciones, o la amenaza del uso de la fuerza. Podría suceder, también, que como resultado de la acción diplomática sea necesario modificar algún componente de la política exterior, por ejemplo, para formar una alianza que fortalezca la capacidad de negociación del Estado.

En la literatura existe un consenso creciente acerca del limitado desarrollo conceptual de la teoría de la diplomacia que contrasta, en cambio, con la rica tradición y elaborada codificación de las costumbres diplomáticas, que se han ido consolidando a lo largo de siglos, sino milenios, como el concepto de inmunidad y el derecho diplomático en general. Para el caso de Estados Unidos, esta limitación se encontraría entre una de las razones por las cuales las respuestas a los desafíos de la política exterior de las últimas décadas hayan sido militares antes que diplomáticas. (Hutchings y Suri, 2016, p. 2-4)

Uno de los factores que, desde la perspectiva de este trabajo, ha impedido el desarrollo de una teoría diplomática de mayor envergadura, ha sido que en muchos casos ha estado concentrada en el papel que han desempeñado sus protagonistas.

En muchos casos históricos, la actuación de diplomáticos especialmente talentosos desplazó el acento hacia el desarrollo de unas cualidades individuales que deberían acompañar al funcionario, en desmedro de la conceptualización de un sistema diplomático que articulara la capacidad de los actores y que permitiera dar soporte a sus iniciativas y actividades, y descañándoles de las tareas operativas que podía ser desempeñadas con mayor rapidez y eficacia por otro tipo de personal y/o por sistemas de información sólidos y fiables.

De acuerdo con lo señalado en Cooper et al, los cambios registrados en el entorno de la diplomacia son los siguientes:

i. La rápida expansión del número y tipo de actores, tanto del sector gubernamentales como del privado, empresas multinacionales, organizaciones no gubernamentales, y organizaciones regionales e intergubernamentales.

ii. En lo que respecta al dominio y alcance de los temas o del contenido, la rápida expansión hacia un conjunto amplio de diferentes sectores de

política pública y de actividades gubernamentales que se extiende más allá de la denominada alta política exterior.

iii. En los niveles en los que la diplomacia debe ejercerse, de lo local y nacional hasta lo bilateral, regional y global, en un contexto en el cual el proceso de globalización tiene a difuminar la separación entre estos niveles

iv. En la complejidad del aparato y la maquinaria de la política exterior y de la diplomacia.

v. En los modos, tipos y técnicas de la diplomacia.” (Cooper et al, 2013, p. 6)

Quizá lo más interesante del análisis de Cooper et al, sea la referencia al cambio de paradigma del ejercicio de la acción diplomática que, de una larga tradición de ejercicio y comunicación con las élites gubernamentales de los otros Estados, tenga ahora que hacerse cargo de un complejo proceso de aproximación, acercamiento e interacción con un conjunto de actores dentro de la sociedad de destino.

Esto implica varios retos, desde la necesidad de dedicar mayor tiempo a desarrollar estas relaciones hasta la de modular el mensaje que quiere transmitir a un público cada vez más heterogéneo y con intereses distintos. Es en ese sentido que se habla del paso de una diplomacia de club (de relación entre pares) a una diplomacia de red.

Por otro lado, una de las consecuencias de la creciente institucionalización del sistema internacional y del proceso de la globalización ha sido el crecimiento de las relaciones transgubernamentales. Esto quiere decir que cada vez con más frecuencia funcionarios de otras entidades públicas establecen relaciones “directas” con sus homólogos en otros países y participan de eventos y reuniones internacionales en los que se promueve el desarrollo de lo que este trabajo ha denominado esferas de interés, con lo cual se incrementa la exigencia para la diplomacia profesional para preservar la coherencia y garantizar la coordinación de la implementación de la política exterior.

Este fenómeno es parte de un proceso mayor en el cual otros actores nacionales, estatales y privados contribuyen al progreso de las esferas de interés, lo que significa que dichos actores también hacen diplomacia, por lo que habría que considerar cuál es el encaje que tienen dentro del sistema diplomático vigente.

No obstante, desde la perspectiva de este trabajo existe un matiz importante que diferencia la perspectiva de la diplomacia profesional de la participación que puedan tener otros representantes gubernamentales en el escenario internacional.

Se trata del enfoque con el cual la diplomacia profesional entiende el proceso de interrelación y de negociación. Esto significa que la diplomacia, además de defender el interés nacional, intenta comprender los intereses y la posición del interlocutor y a partir de allí intenta construir una solución que sea mutuamente satisfactoria, de manera de lograr que las esferas de interés se desarrollen positivamente para todas las partes.

En este sentido, existe una tensión entre los enfoques que buscan un resultado acorde con lo previsto por una determinada política pública y aquellos orientados a alcanzar progresivamente el compromiso de la contraparte hacia una solución mutuamente satisfactoria.

Esta “vocación” diplomática para lograr soluciones que incorporen no solo el interés nacional sino el interés de los actores sería una de las características más significativas del proceso de formulación de la política exterior de la Unión Europea. (Chelotti, 2015, cap. 5)

Otro de los desafíos con lo que se encuentra la acción diplomática proviene precisamente de la necesidad de articular los intereses de diferentes actores. En ese sentido Cooper et al se refieren al imperativo que para la acción diplomática representa el lograr la promoción no del interés nacional, cualquier sea la definición que se asuma de él aunque concebido como un único interés del país, sino de un conjunto de intereses que deben mantenerse en equilibrio constante.

Como se ha señalado anteriormente, las consecuencias de la institucionalización del sistema internacional y del proceso de globalización han llevado a la aparición de una nueva serie de temas al ámbito diplomático que ha llevado a la aparición de “distintas diplomacias”: diplomacia económica, diplomacia cultural, diplomacia de la salud, diplomacia del medioambiente, diplomacia de la energía, diplomacia de la ciencia, diplomacia de la sociedad de la información, diplomacia consular, etc.

Para hacer frente a estos nuevos desafíos la acción diplomática no puede eludir una cierta especialización y la inclusión de nuevos métodos de análisis y de trabajo, pero también debe considerar la necesidad de establecer redes de soporte para contar con el concurso de profesionales especializados que aborden el desarrollo de los aspectos más técnicos de este tipo de acción diplomática.

#### ***El Ministerio de Relaciones Exteriores y el Estado***

En el sistema internacional actual, constituido principalmente por unidades políticas plenas llamadas Estados, el papel de representación que ejercen los ministerios de Relaciones Exteriores continúa siendo incontestado, principalmente por la necesidad de preservar el principio de certidumbre jurídica alrededor de los actos del Estado.

Sin embargo, hoy en día, debido a la creciente participación otras entidades gubernamentales en la acción exterior, los ministerios de Relaciones Exteriores ya no pueden seguir desempeñando de la misma manera su condición de “arquero” de las relaciones exteriores del Estado (Barston, 2013, p. 15)

El desafío se plantea entonces en la forma en la que se producirá la articulación del MRE en el conjunto de las estructuras del Estado. Surge aquí una primera dificultad que se genera por la propia naturaleza de la misión del MRE que está orientada a la vinculación con el exterior y a un cierto distanciamiento de las particularidades de la dinámica política interna, que se expresa como un problema de legitimidad, en un doble sentido: en el de aparecer como un extraño y en el de presentar unas

posiciones que no necesariamente se condicen con la forma en la que se conducen los asuntos de política interna. “A esto se le agrega el impacto de un cambio en la cultura del servicio público [entiéndase, por ejemplo, la implementación de la NPMGP] que cuestiona el carácter especial del MRE, y que le impone instrumentos de gestión tales como objetivos de desempeño mensurables”. (Hockings, 2013, p. 124-125)

Una de las tesis del presente trabajo es precisamente que, sobre la base del modelo desarrollado de esferas de interés, existen diferencias significativas entre el enfoque de las políticas públicas que se implementan en el país y el de la política exterior, que requiere la respuesta de la contraparte de otro Estado para lograr avances en el desarrollo de la esfera de interés. En el plano de la medición del desempeño también existen diferencias importantes. Mientras que la mayor parte de instituciones gubernamentales pueden establecer con relativa facilidad cómo medir los resultados sobre la base del cambio que se produce en el ciudadano o en su entorno (que se puede expresar, por ejemplo, en la reducción del número de ciudadanos afectados por una enfermedad determinada o por la mejora en el medioambiente), buena parte de los productos generados por la implementación de la política exterior, o mejor dicho por la acción diplomática, son insumos para que otros sectores puedan desarrollar sus políticas. Piénsese en el caso de la suscripción de tratados, o en la participación en organismos internacionales.

El otro factor que establece diferencias significativas es el horizonte temporal. Los ciclos electorales marcan una serie de exigencias a las políticas públicas que establecen plazos de cumplimiento luego de los cuales se medirá la eficacia de la intervención. Este modelo sería imposible de aplicar a las negociaciones multilaterales, que suelen desarrollarse a lo largo de décadas, con marchas y contramarchas dependiendo de la prevalencia de determinados procesos políticos tanto nacionales como internacionales. Esto no significa que en el sistema internacional no se puedan llevar a cabo iniciativas concretas que mejores

las esferas de interés, sino que el proceso para la construcción de las respuestas, sobre todo multilaterales, abarca un amplio número de factores que resulta difícil de alinear.

De acuerdo con el artículo 3º de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, una de las funciones de una misión diplomática es informar “... acerca de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor e informar sobre ello al gobierno del Estado acreditante.”

A pesar de que este dispositivo de la Convención se refiere a las misiones en el exterior, las consecuencias de su implementación corresponden en su integridad al MRE. La cultura organizacional desarrollada en el siglo XIX con la invención del telégrafo, décadas en el siglo, en la que el control de la información -principalmente escrita- jugaba un papel fundamental, determinó un tipo de relación que limitó las posibilidades de explotar adecuadamente esta función propia de la diplomacia y de los MREs, los cuales continuaron utilizando durante décadas una tecnología notoriamente obsoleta, el telégrafo, y lo que es peor, extendiendo su modelo de gestión de la información a los nuevos medios de comunicación, como por ejemplo el correo electrónico. (Nickles, 2003, p. 20-21), como quedó en evidencia con la publicación de los “cables” diplomáticos en el caso Wikileaks.

Este hecho ha sido lamentable porque la convención de Viena abría la posibilidad de que la función de informar aún bajo la modalidad de fuente abierta (*open source intelligence*) pudiera ser explotada al máximo con sistemas de gestión de la información y de gestión del conocimiento que hubieran permitido fortalecer la capacidad de acción de los MREs no sólo en el sistema internacional sino frente a las demás instituciones públicas.

Cuando se hace referencia al tema de la información, resulta conveniente recordar que una empresa como Google, cuyo modelo de negocios está basado en la venta de publicidad, ha podido, a partir de su visión,

“...organizar la información del mundo y hacerla universalmente accesible y útil” lograr avances significativos que incluso son fundamentales para la función diplomática y de los MREs. En este caso, no solo es de destacar las funciones del buscador, sino los avances que está logrando en las herramientas para la gestión de la información, los sistemas de traducción en tiempo real (uno de los elementos más críticos de la acción diplomática) y el desarrollo de herramienta de análisis de textos con inteligencia artificial.

Procesar los enormes flujos de información que implica el crecimiento exponencial de los internacionales, extraer el conocimiento relevante, analizar los escenarios probables, evaluar las probabilidades de las distintas alternativas, articular coherentemente el portafolio de intereses nacionales y de los imperativos de las políticas públicas nacionales coordinando con los demás sectores nacionales es imposible sin una apuesta abierta y sin complejos hacia las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.

Esta es, además, la base para la implementación de uno de los principios de la PNMGP: la gestión por evidencias. En el caso del MRE, no es que no dispongamos de evidencia, de información, que ciertamente se podría mejorar. El problema de inicio con el que nos enfrentamos es que la información no es accesible fácilmente, no está organizada y además carecemos de los elementos técnicos para su utilización sea eficiente.

### ***El ejercicio de la diplomacia y las tecnologías de la información***

La importancia de la utilización de las redes sociales durante las movilizaciones de la primavera árabe en 2011, las llamadas “revoluciones de Facebook y Twitter” (Fletcher, 2016, p. 229) contrasta de manera chocante con la manipulación llevada a cabo durante las elecciones de Estados Unidos en el año 2016 por la empresa Cambridge Analytica. Estos dos hechos revelan, no obstante, la importancia de contar con una

estrategia de comunicación sólida y de rápida respuesta a los acontecimientos que puedan ser tratados en las redes sociales.

Sin embargo, el tema de la diplomacia digital no empieza ni se agota con las redes sociales. Recordemos que una de las funciones de la diplomacia es la información. Ha sido una lástima que las Cancillerías en el mundo no hayan sabido sacar las conclusiones más amplias sobre esta función. Desde el punto de vista conceptual, no hay límites a esa información que deben proveer las diferentes diplomacias.

Ha sido muy desafortunado que la formación de los funcionarios diplomáticos haya estado alejada de las ciencias, porque lo que la respuesta casi inmediata que hubiera correspondido dar a estos profesionales hubiera sido, precisamente, el contar con los sistemas de comunicación y de información más potentes del mundo. Resulta curioso notar, en ese sentido resulta relevante la reiteración, que una empresa como Google, cuyo modelo de ingresos no se basa en la información sino en la venta de publicidad, haya logrado desarrollar las herramientas sin las cuales hoy, la gestión diplomática sería prácticamente imposible de realizar.

Las tecnologías de la información y de las comunicaciones, así como las tecnologías disruptivas, presentan para la diplomacia varios retos que se plantean en distintos planos o niveles.

En primer lugar, en tanto herramientas, permiten abordar los desafíos del incremento creciente de las relaciones internacionales y de los intercambios de flujos de información del mundo globalizados. En segundo lugar, tanto Internet como las TICs y las tecnologías disruptivas plantean diferentes retos al entramado jurídico del sistema internacional por lo que son objeto de intensas negociaciones en los foros internacionales y en los acuerdos comerciales. En tercer lugar, estas tecnologías están modificando significativamente el entorno global: la

seguridad mundial, el comercio internacional, las cadenas globales de valor, las industrias locales, el medio ambiente, etc.

Comprender cabalmente las nuevas tecnologías y apropiarse de ellas se vuelve un reto de primera magnitud para la acción diplomática. Quizá la apuesta más interesante que ha hecho algún país es la de Dinamarca, que ha creado una unidad orgánica denominada Techplomacy<sup>21</sup> y que hace menos de un año nombró un embajador<sup>22</sup> residente en Silicon Valley.

## **2.5. Hacia la construcción de un modelo para la implementación de la PNMGP para el MRE**

### **La ingeniería empresarial**

El enfoque de la ingeniería empresarial se constituye como una ciencia de la gestión para abordar de manera integral y con un enfoque de sistemas el proceso de diseño e implementación de una organización no sólo para que ésta pueda cumplir los fines para los cuales ha sido creada, sino para que pueda adaptarse constantemente a los cambios del entorno con el fin de que esta capacidad de llegar a cumplir sus objetivos pueda mantenerse a lo largo del tiempo. (Grefhorst y Proper, 2011, p. 10)

Es, en ese sentido, una teoría dinámica de la organización y por lo tanto desarrolla los conceptos de la teoría general de los sistemas, de los sistemas dinámicos y asume una posición constructivista respecto de la relación de las personas con la organización, es decir, que da tanta importancia a la configuración de la estructura de la organización como a la relación y visión que tienen de ella las personas que la constituyen y que se manifiesta por medio de actos de comunicación.

Un primer elemento de esta teoría hace referencia a la ontología de un sistema. Esto quiere decir que el sistema está compuesto por unos componentes elementales que no se pueden reducir ni descomponer y que forman la base

---

<sup>21</sup> <http://um.dk/en/about-us/organisation/organisation-chart>

<sup>22</sup> <https://youtu.be/7egW7XOhyyc>

del universo del discurso que se desea analizar. En este sentido, señala que es posible enfocar el estudio de un sistema desde una perspectiva a la que se denomina “caja blanca”<sup>23</sup>, que permite observar los elementos internos de los que está constituido el sistema, así como la interacción que establecen los elementos para generar los productos (o servicios) que entregarán al entorno. En el nivel más abstracto, esta “caja blanca” tiene la forma de una ontología en la que se puede apreciar el sistema de manera independiente a cómo se va a implementar.

En el caso de una organización, los elementos (actores) y las relaciones (transacciones) pueden articularse en cuatro modelos: de la construcción, de los procesos, de las acciones y de los hechos. (Janssen, 2016, p. 33)

“El modelo de la construcción (MC): representa la composición, el entorno y la estructura de la organización y está constituido por las clases de transacción, asociadas a los roles de actores y a los repositorios de información, incluidos los enlaces entre estos repositorios y los roles de los actores;

El modelo de los procesos (MP): detalla cada clase de transacción según una regla predefinida y hace explícitos los enlaces entre los actos de coordinación;

El Modelo de Acción (MA): especifica las reglas que los actores deberán seguir para cada tema que desarrollen;

El modelo de hechos (MH): contiene tipos de entidades con sus tipos de propiedad, tipos de productos y sus relaciones (tipos de hechos).” (Krouwel et al, 2016, p.5)

En cuanto a los actores, para poder participar adecuadamente en las transacciones, deben contar los siguientes requerimientos: responsabilidades (otorgada por la organización para realizar una actividad); autoridad (empoderamiento suficiente); y, competencias (capacidades para cumplir la actividad). (Janssen, 2016, p. 39-40)

La propuesta de la ingeniería empresarial señala que el modelo de la construcción es el más importante, ya que de él se derivan los procesos y la

---

<sup>23</sup> En oposición a la “caja negra”, en la que sólo es posible observar cómo los “inputs” (insumos) se convierten en “outputs” (productos) sin que se pueda apreciar cómo se ha producido esta transformación en la organización o en la “función de producción”.

estructura de la organización, así como la forma de gobernanza y las relaciones con el entorno. (Janssen, 2016, p. 51-52)

Por lo tanto, el primer desafío para una entidad es entender cuáles son los conceptos elementales sobre los cuales se va a construir la organización para cumplir la misión, principalmente los actores y las transacciones que se producen entre ellos.

Desde la perspectiva de este trabajo, el modelo planteado en el capítulo cinco podría constituir un primer paso para la elaboración de esta ontología o “caja blanca”. De manera esquemática se podría proponer que el MRE está encargado de intervenir sobre las esferas de interés para modificarlas de modo que su valoración por parte de los grupos interesados en el país y en fuera de él sea mayor que en el momento inicial.

Por lo tanto, las actividades y, sus respectivas interacciones, se articularán en torno a los elementos que pueden provocar una modificación (deseada) de la esfera de interés, a saber: entender los intereses de los actores involucrados, en el país y fuera de él; los intervenir sobre los elementos materiales que constituyen la esfera de interés; influir sobre los elementos simbólicos que rodean la esfera de interés; y, procesar de manera óptima los elementos cognitivos y de comunicación que permiten el procesamiento adecuado de la información.

Este proceso de la construcción de una ontología para el MRE puede enriquecerse si se toma en consideración la rica tradición de la práctica diplomática que conceptualizó sus funciones en una triada simple y concisa, pero de enormes consecuencias: representar, informar y negociar.

### ***La arquitectura empresarial***

La arquitectura empresarial como disciplina antecede a la ingeniería institucional, y surge desde el sector de las tecnologías de la información en los años 80 como un esfuerzo para alinear las reglas del negocio de las organizaciones con la infraestructura tecnológica, que venía expandiéndose

aceleradamente como producto de la rápida innovación generada en el sector de las TICs.

En sus primeras formulaciones la propuesta identificaba una serie de problemas como por ejemplo la respuestas disímiles que recibían los consumidores a los pedidos que formulaban a distintas área de la organización; la dificultad de cumplir con las nuevas regulaciones; la falta de agilidad de las empresas; los cuellos de botella en las aplicaciones informáticas; la multiplicidad de sistemas implementados para llevar a cabo un mismo proceso; la no disponibilidad de información precisa sobre y para los usuarios; el costo de oportunidad de pasar la información manualmente entre sistemas; la dificultad de los órganos de dirección para abordar los temas relativos a las Tecnologías de la Información (TI) y la incertidumbre respecto del valor generado por las TI. (Ross et al, 2006, p. 5-6)

En sus formulaciones iniciales, las propuestas sobre arquitectura empresarial determinaron que uno de los problemas más importantes que afectaban a las organizaciones, y que influía en la forma en la que se generaba valor y se optimizaban los recursos de las TI, era precisamente la estructura a partir de la cual se estructuraban los procesos en la organización, lo que daba como resultado distintos modelos de operación con principios de articulación diferentes: coordinación, unificación, diversificación y replicación. Estos modelos venían determinados según el grado de integración y de estandarización de los procesos.

Tabla 2.8. Modelos operacionales

|                         |             |  |   |
|-------------------------|-------------|--|---|
| Integración de Procesos | <b>Alta</b> | <b>Coordinación</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Unidades de negocio únicas con necesidad de compartir la información sobre sus transacciones.</li> <li>▪ Acceso común a los datos, a través de interfaces estándar</li> </ul> | <b>Unificación</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Unidad de negocios única con estándares y procesos globales</li> <li>▪ Los sistemas de gestión refuerzan los procesos estándar y proveen acceso global a los datos</li> </ul> |
|                         | <b>Baja</b> | <b>Diversificación</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Unidades de negocio independientes con diferentes capacidades y clientes</li> <li>▪ Economías de escala sin límite de independencia</li> </ul>                             | <b>Replicación</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Unidades independientes pero similares</li> <li>▪ Infraestructura estándar y aplicación de componentes orientados a la eficiencia global</li> </ul>                           |
|                         |             | <b>Baja</b>  | <b>Alta</b>   |

Estandarización de procesos

Fuente: Ross et al, 2006, p. 32

En consecuencia, para el caso del MRE, una de las primeras decisiones que deberá abordar en cualquier proceso de modernización será la de los modelos operacionales a partir de los cuales se organizarán los procesos institucionales. Al tratarse de una entidad compleja como el MRE, por la naturaleza y amplitud de los temas que trata, es más que probable que existan diferentes grupos de procesos que requieren de un principio de organización diferente. Además, los principios de organización también están afectados por los cambios que se producen en las necesidades institucionales y en las exigencias sociales.

Por ejemplo, hasta los años 80, el sistema de elaboración y entrega de pasaporte podría estar basado en un modelo de replicación, en la medida que parecía suficiente que los procesos estandarizados brindasen una misma experiencia y unos niveles de servicio similares a los usuarios. Cuando se introdujo el sistema de expedición de pasaporte mecanizados, se mantuvo el mismo modelo, y las necesidades de información compartida se suplían de manera tradicional, solicitando la información a la oficina correspondiente. Debido a las exigencias de seguridad de los pasaportes electrónicos, el modelo ha pasado a ser ahora de tipo unificado, de manera que además de mantener como principio la estandarización de procesos (aunque con niveles de servicios diferenciados) ahora se exige, además, que toda la información sobre los pasaportes esté unificada en un sistema de base de datos que se replica con el de la Superintendencia Nacional de Migraciones. De esta manera se puede hacer seguimiento de los pasaportes que se expiden a una persona en cualquier parte de la red, evitando que pueda tener más de uno activo al mismo tiempo.

Debe señalarse que, con el rápido desarrollo de las nuevas tecnologías y la importancia creciente de la gestión masiva de datos y las herramientas de inteligencia artificial, las organizaciones del Estado requieren que sus modelos operacionales se orienten al menos a la coordinación, y en muchos casos a la unificación. El rediseño de sus modelos operacionales permitirá al MRE acometer proyectos más ambiciosos como, por ejemplo, la centralización de algunos servicios y la configuración de una organización flexible en el

exterior, para que los funcionarios puedan disponer de los servicios que requieran de la institución, con la mayor facilidad y rapidez posible.

La aplicación de la arquitectura empresarial permite no solamente generar los elementos del diseño general de la organización sino, también, de un modelo a escala sobre el cual se pueda hacer simulaciones. Aun cuando quizá todavía queden algunos años para poder lograr un modelo virtual completo, no debemos pasar por alto lo que ya viene ocurriendo en la industria con el desarrollo de los “gemelos digitales<sup>24</sup>”, una tecnología que permite replicar de manera electrónica un mecanismo complejo (el motor de un avión, por ejemplo) y sobre el cual se pueden realizar pruebas muy similares a las que podrían hacerse en su versión física. Conceptualmente, no habría ninguna limitación para aplicar esta misma tecnología o una similar en el diseño de la organización. Se requeriría, sin embargo, una especificación rigurosa del modelo, con unos requerimientos perfectamente especificados, lo que justifica plenamente la aplicación de la metodología de la arquitectura empresarial.

### **La importancia de considerar a los actores interesados (stakeholders)**

Tanto desde la perspectiva de la arquitectura empresarial como de la ingeniería empresarial, uno de los temas fundamentales es el de la identificación de los actores interesados (stakeholders). Este es uno de los aspectos que están menos trabajados en la PNMGP. Aunque se ha incluido la consideración de los actores interesados tanto en la guía metodológica del planeamiento estratégico sectorial como en las directivas para la formulación de los programas presupuestales, estos sólo aparecen como una instancia de referencia. La arquitectura empresarial, en cambio, va más allá de esta propuesta y considera que es en la interacción con los actores interesados (al margen de su definición, composición o ubicación, que no dejan de ser problemáticas) en la que se puede identificar qué productos aquellos esperan y qué valor les otorgan a estos. Este es, por tanto, un momento crucial para el proyecto del diseño de la

---

<sup>24</sup> Ver: Prepárese para el impacto de los gemelos digitales.

En: <https://www.gartner.com/smarterwithgartner/prepare-for-the-impact-of-digital-twins/>

Última visita : 01/05/2018

arquitectura de la organización: la determinación tanto del valor público (en términos de la PNMGP) como de los productos. (Nightingale et al, 2015, p.53)

En ese sentido, la posición de este trabajo es que una de las debilidades de la propuesta de la PNMGP se manifiesta en la imprecisión acerca de la forma en la que se identifican estos dos componentes: el valor público y los productos. La herramienta del presupuesto por resultados resulta limitada debido a que el enfoque metodológico de la identificación de la condición de interés (bien del ciudadano o de su entorno), definida además en términos de brecha, conduce a una focalización excesiva en un problema puntual, que puede ser de gran envergadura e importancia como la desnutrición infantil o el apego, pero que se centra en una población específica.

Además, como se señaló anteriormente, la gestión por evidencias, que es un componente del enfoque de los programas presupuestales, obliga a acotar la elección de los problemas, y por lo tanto de los resultados y los productos, en aquellas áreas en las que es más factible que existan dichas evidencias, con el grado de exigencia predeterminado por la metodología de los programas presupuestales.

En este sentido, la PNMGP supone que una entidad pública organiza sus recursos (humanos, institucionales y materiales) para atender un problema identificado. La propuesta de la arquitectura empresarial implica que el valor público (o los problemas) los que determinan el diseño de la institución. Por eso, en el enfoque de la arquitectura empresarial, el problema de fondo que se plantea es el propio diseño de la organización.

Por otro lado, desde la perspectiva de la arquitectura empresarial este diseño tampoco se puede inferir sólo de las normas sobre las áreas de responsabilidad de la organización.

En este sentido, la arquitectura se define como:

“... un conjunto coherente y consistente de principios y estándares que guían el diseño del sistema ... [un principio es] una acción de diseño predefinida relativa a uno o más dominios del diseño... [un estándar es] una norma de diseño predefinida.” (Hoogervorst, 2009, p. 128)

La pretensión de la arquitectura institucional, por tanto, no es solamente realizar el diseño a partir de las normas, en este caso de aquellas que constituyen la organización, sino que integra la orientación estratégica con unos principios científicos relativos al dominio en el cual se desarrolla la actividad de dicha organización. Son estos principios los que la arquitectura institucional exige que se hagan explícitos y que permiten, junto con las normas y la estrategia, los elementos que van a permitir la elaboración del modelo de modernización.

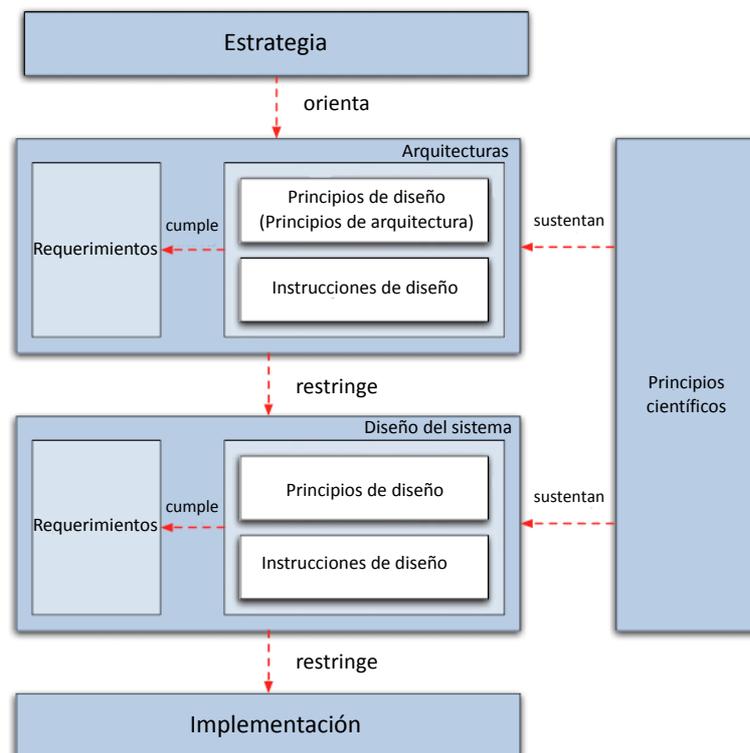


Figura 2.27. Relación entre la arquitectura empresarial, la estrategia y la implementación  
Fuente: Greenforst y Proper, 2011, p. 46

### Los marcos de referencia (frameworks)

La implementación de una arquitectura se realiza a través de un marco de referencia (framework) que define, por un lado, la naturaleza del sistema que se aborda con la arquitectura y, en segundo lugar, las áreas de interés y los dominios en los que se aplicará la arquitectura. (Hoogervorst, 2009, p. 143)

Existen diferentes marcos de referencia de arquitectura empresarial; varios de ellos todavía mantienen el enfoque inicial que mira la organización a partir de las tecnologías de la información. Estos marcos de referencia no sólo se utilizan en el sector privado. En Estados Unidos, por ejemplo, existen

arquitecturas empresariales que tienen carácter obligatorio para el sector público como el Marco federal de arquitectura empresarial (Federal Enterprise Architecture Framework<sup>25</sup>) o el Marco de referencia del Departamento de Defensa (Department of Defense Architecture Framework - DoDAF<sup>26</sup>). El Ministerio de Defensa del Reino Unido también ha desarrollado un marco de referencia propio (Ministry of Defense Architecture Framework – MoDAF<sup>27</sup>).

Progresivamente los marcos de referencia han ido evolucionando hacia un enfoque centrado en la organización, en el ámbito de las reglas del negocio y de los requerimientos organizacionales propiamente dichos. Esto ha permitido contar con metodologías más equilibradas y un desarrollo extenso de los componentes de la arquitectura de negocios, como se verá en la siguiente sección.

Quizá la metodología más extendida sea la del Open Group, denominada TOGAF<sup>28</sup> (The Open Group Architecture Framework). El Open Group es un consorcio de entidades públicas, privadas y del mundo académico, que ha elaborado diferentes estándares para distintas tecnologías de la información empleadas en el mundo.

Entre sus miembros destacan empresas tan importantes como Boeing, IBM, Microsoft, Oracle y Philips; consultoras como Accenture, Capgemini, Deloitte, Ernst & Young; entidades públicas como el Departamento de Defensa de Estados Unidos, la NASA, el Departamento Federal de Administración de Suiza; y entidades académicas como las universidades de Boston, Carnegie Mellon o Continental del Perú.

---

<sup>25</sup> <http://innovategov.org/2015/04/08/basics-of-the-federal-enterprise-architecture-framework/>

<sup>26</sup> <https://dodcio.defense.gov/Library/DoD-Architecture-Framework/>

<sup>27</sup> <http://www.modaf.org.uk/>

<sup>28</sup> <https://www.opengroup.org/subjectareas/enterprise/togaf>



Figura 2.28 Propuesta de alto nivel de la metodología TOGAF  
 Fuente: Lankhorst et al, 2009, p. 27

El marco de referencia de la capacidad arquitectónica hace posible contar con los elementos para el diseño de los componentes de la estructura sociotécnica de la organización desde una perspectiva holística. Estos elementos, de manera articulada y conjunta permitirán alcanzar los objetivos de la organización.

Para ello, cuenta con una metodología de desarrollo especial, que se despliega en cuatro dominios: la arquitectura del negocio, la arquitectura de las aplicaciones, la arquitectura de los datos y la arquitectura de la infraestructura tecnológica, comprendidos en el marco de referencia del contenido arquitectónico.



Figura 2.29. Los componentes de arquitectura de TOGAF

Fuente: adaptado de “An Introduction to TOGAF”

En: <http://www.cmnogueira.pt/2013/03/12/an-introduction-to-togaf/> Última visita: 01/05/2018

En el continuum de la empresa y sus herramientas podemos encontrar los activos de la arquitectura: modelos, bloques elementales, patrones, perspectivas arquitectónicas y otros elementos que son propios de la organización y de la industria. Este componente resulta de interés porque supone que la organización es capaz de identificar todos aquellos elementos de la arquitectura que desea diseñar que ya han sido abordados anteriormente en la propia organización o en las entidades similares, en el caso del MRE, en el exterior, por otros ministerios de Relaciones Exteriores.

Para poder desarrollar la arquitectura, el TOGAF ha elaborado una metodología especial denominada Método de Desarrollo de la Arquitectura (AMD, por sus siglas en inglés), que se muestra a continuación.



*Figura 2.30.* La metodología ADM (Architecture Development Method) de TOGAF  
Fuente: Josey et al, 2013, p. 30

Existen otros marcos de referencia de arquitecturas que no se mencionan, no obstante, el punto más importante a resaltar sobre ellas es la importancia de contar con un marco de referencia formal y, en la medida de lo posible, riguroso, para poder abordar el diseño institucional, que permita abordar de una manera exhaustiva, por un lado, el marco que establecen las normas de constitución de

la organización; y, por el otro, los principios científicos que rigen el dominio en el cual se desarrolla la actividad de la organización. En el Perú tenemos ejemplos de instituciones que aplican este tipo de enfoque, como la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT, o el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC, pero en estos casos el dominio del sistema es bastante limitado y está centrado en un grupo relativamente reducido de elementos, aunque de alta importancia. Sin duda, es un reto implementar este enfoque en una entidad como el MRE, pero supondría un punto de partida indispensable para hacer frente a todos los cambios que se están produciendo en la gestión de la información, especialmente por la irrupción de tecnologías como el *big data* y la *inteligencia artificial*.

En todo caso, es posible obtener información amplia sobre las diferentes propuestas de desarrollo de la arquitectura empresarial en el Corpus de conocimiento de la Arquitectura Empresarial (Enterprise Architecture Body of Knowledge – EABoK), disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://eabok.org/>.

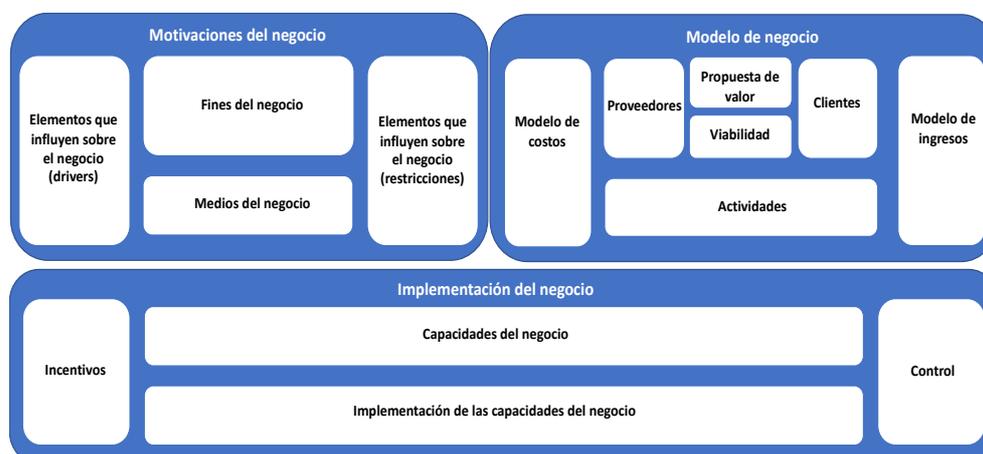
### *La arquitectura del negocio*

La ingeniería empresarial ha evolucionado para hacer frente al desafío de realizar el diseño de las organizaciones a partir de la integración de las teorías de la organización y de la teoría de los sistemas. La arquitectura empresarial, como se ha visto, ha introducido diversas metodologías para que el proceso sea riguroso, a partir de una comprensión exhaustiva de la organización.

A pesar de la importancia que los aspectos metodológicos tienen para el diseño de la organización, el componente más importante de la arquitectura empresarial es el componente de la arquitectura del negocio (business architecture), que nos permite establecer de manera explícita las relación entre los objetivos de la organización y la forma en la que aquellos se van a alcanzar y de esa manera, poder comunicar de manera clara los aspectos estratégicos y operativos de la organización a diversos públicos, entre ellos, principalmente, a los actores interesados. (Simon y Schmit, 2015, p. 15)

La arquitectura del negocio se compone de tres elementos: las motivaciones del negocio, el modelo del negocio y la implementación del negocio.

Debe señalarse que, de estos tres componentes, el más utilizado y el más conocido es el del modelo del negocio. En muchas ocasiones el primer componente se asimila, aunque no es igual, al componente estratégico de la organización. En opinión de este trabajo, la ventaja de la arquitectura empresarial y de la arquitectura del negocio es que el componente estratégico de la organización debe someterse a una prueba estricta de acuerdo con los criterios de estas dos especialidades.



*Figura 2.31. La Arquitectura del negocio*  
Fuente: Simon y Schmidt, 2015, p. 4)

En cuanto a las motivaciones del negocio, es importante destacar que la metodología obliga a revisar tanto los elementos que influyen sobre la organización, que la impulsan o que la restringen, así como la capacidad de esta de alinear los fines con los medios de los que dispone.

Respecto del modelo de negocio, la metodología resalta, en primer lugar, la importancia de los aspectos financieros del modelo. Si este tema resulta crucial en una entidad privada, lo es aún más en una entidad pública como el MRE, cuya capacidad para generar ingresos es muy limitada, y que está sujeta a condicionamientos presupuestales constantes por las autoridades de la hacienda pública. El MRE, además, como se ha visto en las secciones

correspondientes a la situación actual de los ministerios de Relaciones Exteriores en el mundo y al ejercicio de la diplomacia, son consideradas como “entidades de gasto”, es decir, que el retorno de la inversión que se hace en ellas es prácticamente nulo, o lo que es lo mismo, que el valor que aporta la institución es muy bajo.

Por esta razón, el modelo financiero de la institución se debe analizar a profundidad, considerándolo además desde la perspectiva del modelo en su conjunto. Esto quiere decir que la optimización de los costos debe ser constante y abarcar a todos los niveles de la institución. Esto significa, por ejemplo, una mejor distribución del personal en las misiones en el exterior que permita encontrar un equilibrio entre la cantidad de personal diplomático, de personal administrativo y de personal local. Estas medidas, sin embargo, no son suficientes. Recuérdese que el objetivo principal de una organización pública es la generación de valor para la ciudadanía o el Estado (y sus instituciones), dados unos niveles de gasto. Por lo tanto, los recursos que emplea el MRE tendrían que estar destinados a la maximización de la obtención del dicho valor. Este objetivo no se cumple cuando los recursos humanos y materiales, aun cuando estén distribuidos de manera óptima, están concentrados en tareas operativas o estructuradas de una manera subóptima respecto del potencial que podría brindarse a la institución y a la generación del valor público.

Desde este punto de vista, las políticas de austeridad deberían ser permanentes, aunque también debería de estar despojadas de cualquier connotación negativa, ya que la organización siempre estaría avocada a la maximización de la generación de valor público con el menor costo posible.

Otro de los elementos relativos al modelo del negocio, que en muchas entidades públicas está relegado a un segundo nivel, es la relación con los proveedores. Lamentablemente, en el caso de nuestra administración pública, este tema está rodeado de una percepción negativa por los frecuentes casos de corrupción, lo que hace que se pierda de vista que la relación con los

proveedores tiene también un carácter estratégico pues es con los bienes y servicios que nos brinda que se genera valor por parte de la institución.

El enfoque de la ingeniería empresarial y de la arquitectura de negocios en particular, nos permite comprender mejor este rol estratégico que cumplen los proveedores, y trabajar a fondo un tema que en el MRE se ha considerado siempre sólo como un problema técnico que es la definición de los requerimientos. Este tema es particularmente complejo para el MRE porque desarrolla sus actividades en el exterior, en múltiples localidades con múltiples empresas. Asimismo, lo es porque sus actividades incorporarán cada vez más elementos tecnológicos (un ejemplo es el del pasaporte electrónico) que requieren de una aproximación tanto institucional como técnica mucho más estructurada.

Finalmente, la metodología propone que, en un paso adicional, se proceda a la implementación del modelo sobre la base de la definición de las capacidades del negocio, la creación de estímulos y de acciones de control permanentes.

El interés creciente por abordar de manera sistemática este componente de la arquitectura empresarial ha llevado a la creación de diferentes metodologías para el análisis de los negocios, que pueden consultarse en el portal del Instituto Internacional de Análisis de Negocios (International Institute of Business Analysis), en la siguiente dirección electrónica: <http://www.iiba.org>.

### ***La arquitectura de los datos***

Es poco lo que se puede agregar hoy respecto del carácter fundamental que cumplen los datos para el desarrollo de una organización. Las filtraciones de los Wikileaks y el robo de datos facilitado por las políticas laxas de Facebook ponen en la evidencia la importancia de la seguridad de los datos y de la información de los usuarios y de los actores interesados en las organizaciones.

Pero este aspecto relativo a la seguridad no hace sino destacar aún más el hecho de que los datos se han convertido en la piedra angular de la economía digital<sup>29</sup>. El desarrollo de las tecnologías de la información, con la capacidad de procesar una cantidad masiva de datos, brinda ahora muchas más posibilidades para poder extraer o general valor con estos.

Por estas razones, resulta de particular importancia el desarrollo de esta arquitectura, cuyo objetivo fundamental es definir el tipo y las fuentes de los datos que permitirán a la organización generar valor y cumplir con sus objetivos, mediante la elaboración de un modelo que pueda ser entendido por los actores interesados. Si bien se trata de un proceso extremadamente técnico, nótese que su elaboración y desarrollo es independiente de la tecnología que se desee utilizar para la implementación de la gestión de datos. Por lo tanto, este será el punto de partida para la construcción de la infraestructura tecnológica y el desarrollo o adquisición de aplicaciones que permitirán la generación de valor en la organización y la gestión de la información institucional.

En esta arquitectura se decidirán, además, los indicadores o los componentes constitutivos de estos tanto para los elementos de control del sistema como para la elaboración de los sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación.

En cuanto a la gestión de los datos se busca definir unos criterios que permitan que las aplicaciones puedan hacer uso de aquellos de manera unívoca, así como los estándares que serán exigibles a todas las aplicaciones para que esto se cumpla. Se establecerá además la forma en la cual los datos se utilizarán en los procesos de negocio, en el cumplimiento de las funciones y en la provisión de los servicios de la institución. También es relevante determinar la forma en la que se generarán y utilizarán los datos; la modalidad de transformación que permita su intercambio a través de las aplicaciones de la organización; y los requerimientos para su integración y utilización por parte de los usuarios.

---

<sup>29</sup> The world's most valuable resource is no longer oil, but data. (06/05/2017) The Economist.  
En: <https://www.economist.com/leaders/2017/05/06/the-worlds-most-valuable-resource-is-no-longer-oil-but-data>. Última visita: 05/05/2018

La arquitectura de datos comprende las siguientes etapas:



Figura 2.32. Desarrollo de la arquitectura de datos  
Fuente: Adaptado de Josey et al, 2013, p. 39

En el caso de los ministerios de Relaciones Exteriores el proceso puede ser mucho más complicado de lo que aparece en la propuesta debido a que los datos que con mayor frecuencia procesan suelen ser del tipo no estructurado, excepto para casos bastante acotados como los datos referidos a las áreas consular o comercial, y aquellos que se utilizan para la gestión logística y administrativa.

La construcción de un sistema robusto de gestión de datos es el primer paso para poder aplicar adecuadamente la gestión por evidencias, la gestión por resultados y la construcción de los sistemas de monitoreo y evaluación, además de una adecuada y eficiente gestión administrativa.

El modelo que propone la metodología TOGAF podría complementarse con otros desarrollados para introducir una perspectiva más amplia de gestión de datos como el Modelo de Madurez de Datos propuesto por el Instituto CMMI:

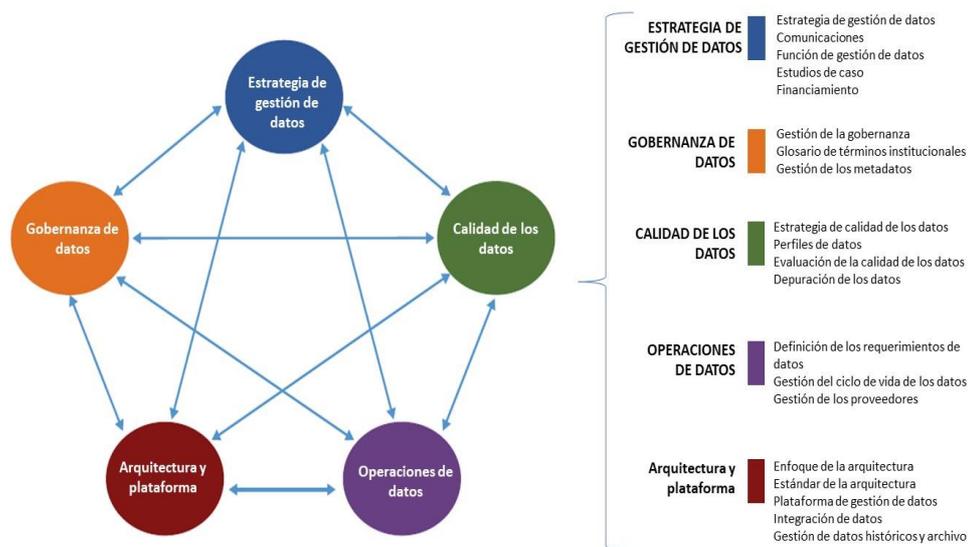


Figura 2.33. Modelo de madurez de datos  
Fuente: Basado en Fleckenstein y Fellows, 2018, p. 50

La información sobre los distintos modelos referidos a la gestión de datos puede encontrarse en el Corpus de conocimiento sobre la gestión de Datos (Data Management Body of Knowledge – DMBok), disponible en la siguiente dirección electrónica: <https://dama.org/content/body-knowledge>

#### 7.1.4 La arquitectura de las aplicaciones

El objetivo de esta arquitectura es definir el tipo de aplicaciones que son necesarias para el procesamiento de los datos y el soporte de los procesos organizacionales, tal como se han establecido en la arquitectura de negocios como en la arquitectura de datos.

Debe señalarse que, si bien es cierto que la arquitectura del negocio y la arquitectura de los datos imponen unos requerimientos a la arquitectura de las aplicaciones, así como a la arquitectura tecnológica, como se verá en la sección siguiente el rápido desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones implica a su vez que existen, cada vez más, nuevas posibilidades, pero también, nuevas limitaciones a la implementación de las soluciones en la organización.

En ese sentido, por ejemplo, la posibilidad de contar con aplicaciones de gestión de datos masivos (*big data*), de aplicar técnicas de *machine* o *deep learning* o herramientas de inteligencia artificial, ofrece una oportunidad para una mejor gestión de la información institucional. Asimismo, y en contraste, el hecho de que en los ministerios de Relaciones Exteriores se utilice información y datos no estructurados, restringe las posibilidades de procesar la información con aplicaciones convencionales, obligando al sector a explorar tecnologías que requieren de una mayor exigencia técnica como las bases de datos gráficas o gestores de información documental como Hadoop o MongoDB.

La contribución del enfoque de la arquitectura empresarial radica en que las aplicaciones en la organización deben responder a las necesidades y a la visión de organización en su conjunto, y no solamente un requerimiento puntual de un área en la institución. En ese sentido, por ejemplo, uno de los problemas más complejos que enfrenta el MRE en el mediano plazo proviene de un factor institucional. Se trata del progresivo pase a retiro del personal del Decreto Legislativo 276, régimen que se encuentra cerrado. Por lo tanto, en el mediano plazo, no se podrá nombrar personal administrativo a las misiones en el exterior. Si no lograra adaptar la situación del personal CAS (Decreto Legislativo 1057) para que pueda prestar servicios en el exterior, una de las alternativas posibles sería la de cambiar la combinación de personal diplomático y personal localmente contratado en las misiones. No obstante, un análisis más exhaustivo de la arquitectura de las aplicaciones y de las posibilidades tecnológicas nos permitiría explorar una alternativa en la que se haga uso intensivo de sistemas de información en la nube, con un componente local importante en la sede central de la Cancillería, que brinde servicios a las misiones en el exterior, principalmente, en las áreas operativas y de administración.

De manera similar a lo que ocurre con la arquitectura de datos, la de las aplicaciones consta de las siguientes etapas:

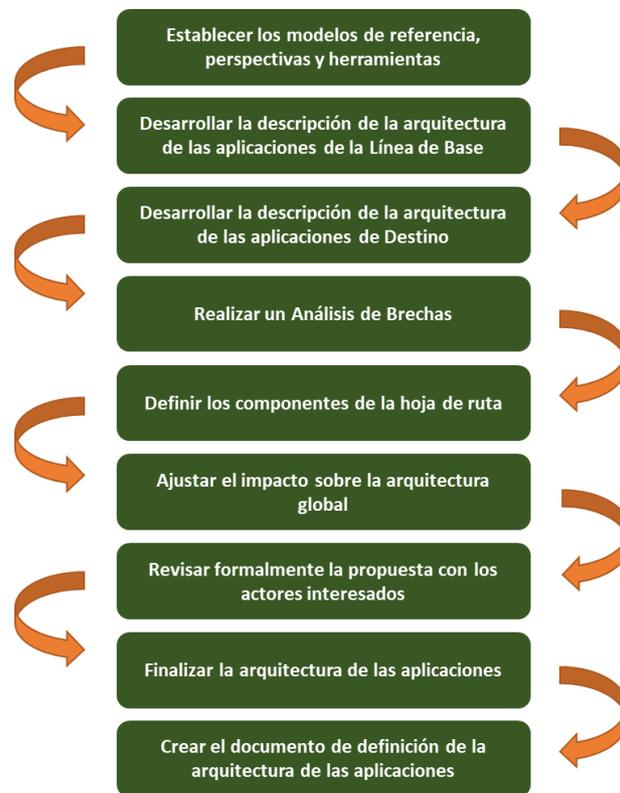


Figura 2.34. Desarrollo de la arquitectura de las aplicaciones  
Fuente: Adaptado de Josey et al, 2013, p. 40-41

### ***La arquitectura tecnológica***

Es aquella que permite determinar los componentes lógicos y físicos de los datos y las aplicaciones, así como aquellos comprendidos en la arquitectura del negocio, que respondan a las preocupaciones de los actores interesados, y que a su vez permitan cerrar la brecha respecto de la situación inicial identificada en la organización. (Josey et al, 2013, p. 42-43)

Los pasos que establece la metodología son muy similares a los de las arquitecturas de datos y de las aplicaciones, por lo que no se incluyen en este apartado.

Existen metodologías que pueden complementar la arquitectura de las tecnologías como COBIT e ITIL, facilitando herramientas para la gobernanza

de las tecnologías de la información y el alineamiento de los procesos de negocio con los procesos de la TI propiamente dichos.

No obstante, al margen de la evaluación que se pueda hacer a partir de la aplicación de la metodología, es importante considerar el efecto que sobre la organización podrían tener todas las tecnologías que están disponibles en el mercado o que se encuentran en fase de maduración, y que representan un desafío para los modelos organizaciones de las instituciones públicas y privadas, que incluyen: los dispositivos móviles; las plataformas de Internet de las cosas; las tecnologías de detección de la localización; los interfaces avanzados; los sistemas de autenticación y detección del fraude; la impresión en tres dimensiones; los sensores inteligentes; los sistemas de análisis de big data y la inclusión de algoritmos avanzados; la interacción multinivel con los usuarios y su clasificación; la realidad aumentada y los dispositivos inteligentes que portan los usuarios en objetos cotidianos; y, la informática en la nube.

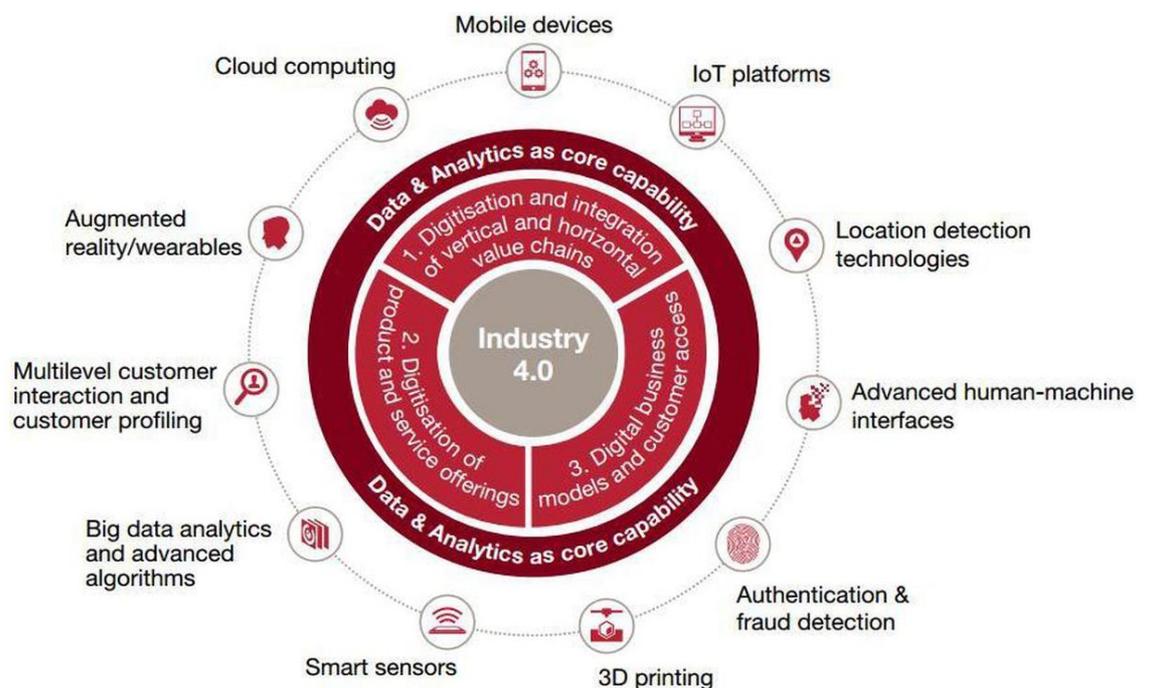


Figura 2.35. Tecnologías del modelo de industrias 4.0  
Fuente: Bukht y Heeks, 2017, p. 3

De entre estas tendencias, por la importancia del impacto que representa para las organizaciones y su estructura, destaca la informática en la nube debido a

que esta puede permitir, comparada con las soluciones actuales, brindar un servicio más ágil, mejorar la productividad, aumentar la calidad del servicio, reducir los costos de operación de la infraestructura informática y acceder a nuevas oportunidades de negocio (para el desarrollo organizacional). Las tecnologías en la nube permiten dar una respuesta rápida a las necesidades de la organización; resuelve, también, el problema de la escala de las soluciones y, finalmente, permite a la organización concentrarse en el desarrollo de las aplicaciones, disminuyendo tanto la necesidad como los costos de contar con una infraestructura propia. En ese sentido, al igual que el computador personal, la informática en la nube permitirá acelerar los procesos de negocio y facilitará su automatización. (Ruparelia, 2016, p. 234)

En ese sentido, la administración pública de nuestro país cuenta ahora con un instrumento que le puede permitir obtener el máximo provecho de las oportunidades que ofrece la informática en la nube, gracias a la publicación de la Resolución de la Secretaría de Gobierno Digital N° 01-2018-PCM/SEGDI, del 4 de enero de 2018, que aprobó los lineamientos para el uso de servicios en la nube para entidades del Estado.

La incorporación de cualquier metodología necesita que, previamente, se evalúen los resultados de las experiencias nacionales e internacionales en su implementación para determinar cuáles han sido los factores críticos que han permitido dar respuesta satisfactoria a los problemas planteados.

## **2.6 Glosario de Términos**

### **GESTIÓN PÚBLICA**

La gestión pública es una especialidad que se enfoca en la correcta y eficiente administración de los recursos del Estado, a fin de satisfacer las necesidades de la ciudadanía e impulsar el desarrollo del país.

### **POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN**

La Modernización de la Gestión Pública comprende un proceso continuo de mejora con el fin de que las acciones del Estado respondan a las necesidades y

expectativas de la ciudadanía. Implica mejorar la forma en la que el Estado hace las cosas, introducir mecanismos más transparentes y eficientes, enfocarse en mejorar los procesos de provisión de bienes y servicios, entre otros aspectos.

**PMGP (Política de Modernización de gestión pública)**

Se basa en el modelo de gestión para resultados al servicio de los ciudadanos, para lo cual la Política de Modernización desarrolla cinco pilares, tres ejes transversales y un proceso de gestión del cambio, como se muestra y describe en la siguiente imagen.

## **CAPITULO III**

### **METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

En este capítulo se detallan los aspectos relacionados con la metodología que se utilizó en el desarrollo de la investigación, conformada por tipo y diseño de la investigación, así como el procedimiento seguido durante su desarrollo.

#### **3.1 Tipo y Diseño de la Investigación**

La presente investigación fue de tipo documental, por cuanto se basa en una revisión crítica del estado del conocimiento referido a la implementación de la PMGP en el MRE. sustentándose en lo analizado por la propuesta de la implementación la política de modernización de la gestión pública en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Hernández (2014) quien señala: “Se entiende por Investigación Documental, el estudio de problemas con el propósito de ampliar y profundizar el conocimiento de su naturaleza, con apoyo, principalmente, en trabajos previos, información y datos divulgados por medios impresos, audiovisuales o electrónicos”.

Para ello se sustentó en un diseño bibliográfico el cual se fundamenta en una revisión profunda del material documental para llegar a un análisis del fenómeno referido a la política de la PMGP que está orientada a la creación de “valor público”, Balestrini (2006) expresa: “en los diseños bibliográficos, los datos se obtienen a partir de la aplicación de las técnicas documentales, en los informes de otras investigaciones donde se recolectaron esos datos, y/o a través de las diversas fuentes documentales”.

#### **3.2 Procedimiento**

El procedimiento constituye una fase complementaria, la cual puede llevarse a cabo en forma manual o computarizada. Iniciándose con la revisión de fuentes de información del material bibliográfico relacionado con la investigación y estudios anteriores. Luego de realizar la identificación y descripción del objeto de estudio seleccionado para desarrollar la presente investigación, se ubicó, discriminó, seleccionó las fuentes de información, tanto documentales como bibliográficas, las cuales fueron consultadas, analizadas, para obtener el marco teórico que fundamentó el estudio, así como obtener los indicadores de las variables de estudio en atención a sus dimensiones.

Posteriormente, se continuó con el proceso investigativo para determinar los aspectos inherentes al tipo documental y al diseño bibliográfico, utilizando diversas técnicas entre las cuales se puede mencionar el fichaje, el cual permitió acumular datos, recoger ideas para, posteriormente, organizarlos de acuerdo con las diversas temáticas tratadas. Finalmente se procedió a la redacción del informe final, del cual surgieron conclusiones pertinentes y recomendaciones generales.

## CAPÍTULO IV

### CONCLUSIONES

- La implementación de la PNMGP requiere de la elaboración de un modelo consensuado con los actores interesados (stakeholders) en el que se pueda establecer el alcance de dicha PNMGP dentro del necesario esfuerzo de modernización que corresponde acometer al MRE. Este modelo de modernización deberá permitir identificar en qué medida la PNMGP afecta a la institución, especialmente, establecer aquellas áreas en las que la organización muestra algunos puntos de divergencia con las propuestas de la PNMGP. Estas divergencias previsibles, deberán abordarse con la inclusión de las otras herramientas, elementos de análisis y metodologías que puedan arrojar luz sobre aquellos aspectos particulares del MRE.
- En ese sentido, para comprender adecuadamente la PNMGP es necesario conocer su marco metodológico y las fuentes de las que proviene: la Nueva Gestión Pública (New Public Management - NPM). En consecuencia, este es el primer punto de apoyo sobre el cual se deberá construir el modelo de modernización del MRE. En la medida que el NPM pretende incorporar elementos de la gestión privada a la gestión pública, resulta conveniente tomar como referencia los nuevos desarrollos del mundo privado, que no están recogidos aún por el NPM. Este sería el segundo punto de apoyo para la construcción del modelo de modernización del MRE. El advenimiento de la sociedad de la información, el aumento acelerado de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, así como la aparición de tecnologías disruptivas, y su impacto tanto en la evolución del sistema internacional como en la propia estructura y funcionamiento de las organizaciones, obliga a considerarlas como parte del tercer punto de apoyo sobre el cual construir el modelo de modernización del MRE.
- Estos, son apenas puntos de referencia. El modelo, además de tomarlos en cuenta, deberá construirse sobre la base de una metodología rigurosa que permita

incorporarlos adecuadamente, es decir, que contemple todos los componentes de la PNMGP, pero que a la vez permita suplir sus carencias, aprovechar sus bondades y complementar los elementos para su adaptación a la cultura de la organización.

Desde la perspectiva de este trabajo, una de las metodologías que permitiría abordar de una manera comprensiva la construcción del modelo de modernización es la de la ingeniería empresarial, con sus componentes, la arquitectura empresarial, la arquitectura de negocios y la integración de los servicios de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TICs).

- De acuerdo con esta metodología, las TICs no son solo una herramienta para la gestión. Su nivel de desarrollo y el alcance de su propuesta conceptual definen también la propia gestión institucional. No se trata pues, solamente de alinear los diferentes componentes de la organización.

El modelo, además, deberá incluir una perspectiva de la ingeniería de sistemas, y considerar de manera explícita la diferencia entre el mundo del problema y el nuncio de la solución, por un lado; y las necesidades (que se expresan en el lenguaje del negocio) y los requerimientos (que se expresan en lenguaje técnico, el del analista). El tema de los requerimientos es clave también en el modelo de la arquitectura empresarial.

- En el caso particular de los Ministerios de Relaciones Exteriores, este hecho se vuelve aún más relevante porque la materia prima con la que trabaja y los productos que genera la diplomacia, se manifiestan como productos de información o de conocimiento.

El trabajo sugiere que los esfuerzos para la para abordar la modernización del MRE requieren, además, de una conceptualización de los objetos sobre los cuales diseña la política exterior y se implementa la acción diplomática. Por tal razón, propone crear el concepto de “esfera de interés” que se origina por la interacción de tres dimensiones o ejes: el geográfico; el ámbito de interacción o negociación (el bilateral, el regional y multilateral); y, el temático.

- Se entiende que la política exterior establece unas metas y jerarquías, dentro de las esferas de interés, y se encarga además de establecer los recursos con los

cuales se va a intervenir las esferas de interés. En la medida que la información crece exponencialmente, se vuelve imperativo que los MREs y los servicios diplomáticos cuenten con el conocimiento y las herramientas necesarias para a) procesar el incesante flujo de información; b) gestionar la información para que las decisiones de política exterior puedan tomarse adecuadamente; y, generar el conocimiento para mejorar continuamente la capacidad de brindar servicios a los actores interesados, siempre de manera óptima.

## RECOMENDACIONES

1. El proceso de modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores requiere de un debate exhaustivo acerca de los fundamentos conceptuales tanto acerca de la naturaleza, las funciones y la organización de la institución.

La utilización de un modelo de organización, incluidos los procesos a todos los niveles, podrían permitir, con las necesarias cautelas y limitaciones, simular el funcionamiento de la organización en distintas condiciones y bajo distintos supuestos, antes de proceder con el cambio organizacional. Haría posible, además, generar los consensos necesarios para comprometer a los diferentes actores institucionales en un proyecto que puedan comprender y al que estén interesados en aportar de manera constructiva.

2. La modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores debería entenderse no sólo como un proceso orientado a contar con un nuevo diseño organizacional; tendría que considerarse, principalmente, como un esfuerzo permanente por dotar al Ministerio de Relaciones Exteriores de los recursos humanos, económicos, materiales y tecnológicos para adaptarse permanentemente a los profundos cambios que se generan en el sistema internacional y para desempeñar de manera óptima dentro del Estado y para con la sociedad.

Es necesario considerar una metodología que permita integrar las distintas dimensiones en las que se desenvuelven las actividades del Ministerio de Relaciones Exteriores y aprovechar las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones para integrarlas en el cumplimiento de su misión institucional. Esta metodología podría ser la de la ingeniería institucional.

3. Debido a la complejidad de las responsabilidades del Ministerio de Relaciones Exteriores y a la multiplicación exponencial de los temas que abarca su gestión, es necesario aplicar un enfoque de sistemas complejos en el proceso de modernización y utilizar un conjunto de amplio de herramientas y enfoques teóricos para abordar cada una de las áreas de la organización.

Utilizar un enfoque de sistemas permite plantear el proceso en términos de la definición de un conjunto de necesidades, que se deber expresar de manera

detallada en un grupo de requerimientos que por medio de un análisis sistemático y exhaustivo se convierten en especificaciones de una solución o una serie de soluciones posibles. Complementariamente, un enfoque de solución de problemas permite un espacio de debate y de análisis detallado de los problemas que deseamos resolver, antes de pensar en soluciones específicas para problemas que no están bien definidos.

## BIBLIOGRAFÍA

Alden, Chris; y, Aran, Ammon (2017) Foreign Policy Analysis. New Approaches. New York: Routledge 2ed.

Al-Rodhan, Nayef R.F. (2011) The Politics of Emerging Strategic Technology. Implications for Geopolitics, Human Enhancement and Human Destiny. Nueva York: Palgrave MacMillan

Amstrong, Michael (2017) Armstrong on Reinventing Performance Management. Building a Culture of Continuous Improvement. Londres: Kogan Page

Baldwin, David A. (2016) Power and International Relations. A Conceptual Approach. Princeton, NJ, EEUU : Princeton University Press

Baldwin, Richard (2016) The Great Convergence. Information Technology and the New Globalization. Cambridge, MA, EEUU : Harvard University Press

Barston, R.P. (2014) Modern Diplomacy. Nueva York: Routledge

Berridge, G.R.; y, James, Alan (2003) A Dictionary of Diplomacy. New York: Routledge 2ed.

Blanchard, Benjamin S.; Blyler, John E. (2016) Systems Engineering Management. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons

Black, Jeremy (2014) The Power of Knowledge. How Information and Technology Made the Modern World. New Haven, CT, EEUU: Yale University Press

Bjola, Corneliu; Kornprobst, Markus (2013) Understanding International Diplomacy. Theory, practice and ethics. Nueva York: Routledge

Borins, Sanford (2008) Innovations in Government. Research, Recognition and Replication. Washington: Brookings

Brenner, Walter; Uebernickel, Falk (Editores) (2016) Design Thinking for Innovation. Research and Practice. Cham, Suiza: Springer

Bridgeland, David M.; Zahavi, Ron (2009) Business Modeling: A Practical Guide to Realizing Business Value. Burlington, MA, EEUU: Morgan Kaufmann

Brousseau, Eric; Curien, Nicolas (2007) Internet and Digital Economics. Cambridge, UK: Cambridge University Press

Brynjolfsson, Erik; Saunders, Adam (2010) Wired for Innovation. How Information Technology is Reshaping the Economy. Cambridge, MA. EEUU: The MIT Press

- Brynjolfsson, Erik; McAfee, Andrew (2014) *The Second Machine Age. Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*. Nueva York: W.W. Norton & Company
- Bukht, Rumana; Heeks, Richard (2017) *Defining, Conceptualising and Measuring the Digital Economy. Working Paper Series. Paper N° 68*. Centre for Development Informatics. Manchester: University of Manchester
- Burchill, Scott (2005) *The National Interest in International Relations Theory*. New York: Palgrave Macmillan.
- Buyya, Rajkumar; Dastjerdi, Amir Vahid (Editores) (2016) *Internet of Things. Principles and Paradigms*. Cambridge, MA, EEUU: Morgan Kaufmann
- Bryson, Jo (2011) *Managing Information Systems. A Sustainable Approach*. Surrey, UK: Ashgate
- Bytheway, Andy (2014) *Investing in Information. The Information Management Body of Knowledge*. Cahm, Suiza: Springer
- Calvet de Magalhaes, Jose (1994) *A Diplomacia Pura*. Venda Nova: Bertrand Editora
- Canary, Heather E.; McPhee, Robert D (Editores) (2011) *Communication and Organizational Knowledge. Contemporary Issues for Theory and Practice*. New York: Routledge
- Catina, Maurizio (2013) *Organizational Myopia. Problems of Rationality and Foresight in Organizations*. Cambridge, UK: Cambridge University Press
- Chelotti, Nicola (2016) *The Formulation of the EU Foreign Policy. Socialization, negotiations and disaggregation of the state*. Londres: Routledge
- Constantinou, Costas M.; Kerr, Pauline; Sharp, Paul (2016) *The Sage Handbook of Diplomacy*. Londres: Sage Publications
- Cooper, Andrew F.; Heine, Jorge; Thakur, Ramesh (Editores) (2013) *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Londres: Oxford University Press
- Christensen, Clayton M (1997) *The Innovator's Dilemma. When New Technologies Cause Great Firms to Fail*. Boston, MA, EEUU: Harvard Business School Press.
- Cruz-Cunha, María Manuela; Varajao, Joao (2011) *Enterprise Information Systems Design, Implementation and Management: Organizational Applications*. Nueva York: Business Science Reference
- Daly, John L. (2015) *Human Resource Management in the Public Sector. Policies and Practices*. Abingdon: Routledge

- de Haan, Alexander; de Heer, Pauline (2015) *Solving Complex Problems: Professional Group Decision-Making Support in Highly Complex Situations*. La Haya: Eleven International
- Dietz, Jan L.G. (2006) *Enterprise Ontology. Theory and Methodology*. Berlín: Springer
- Doleski, Oliver D. (2015) *Integrated Business Model. Applying the St. Gallen Management Concept to Business Models*. Weissbaden, Germany: Springer
- Du Gay, Paul; Vikkelso, Signe (2017) *For Formal Organization. The Past in the Present and Future of Organizational Theory*. Oxford: Oxford University Press
- Duffy, Deirdre Niamh (2017) *Evaluation and Governing in the 21st Century. Disciplinary Measures, Transformative Possibilities*. Londres: Palgrave MacMillan
- Espejo, Raul; Reyes, Alfonso (2011) *Managing Complexity with the viable System Model*. Berlín: Springer
- Faulconbridge, Ian; Ryan, Michael J. (2014) *Systems Engineering Practice*. Canberra: Argos Press
- Ferlie, Ewan; Lynn, Laurene E. Jr; Pollitt, Christopher (2005) *The Oxford Handbook of Public Management*. Londres: Oxford University Press
- Fischer, Thomas; Gebauer, Heiko; Fleisch, Elgar (2012) *Service Business Development. Strategies for Value Creation in Manufacturing Firms*. Cambridge, UK: Cambridge University Press
- Fitzsimmons, James A.; Fitzsimmons, Mona J. (2011) *Service Management. Operations, Strategy, Information Technology*. New York: McGraw-Hill Irwin
- Fletcher, Tom (2016) *Naked Diplomacy. Power and Statecraft in the Digital Age*. London: William Collins
- Fusch, Gene E.; Gillespie, Richard C. (2012) *A Practical Approach to Performance Interventions and Analysis. 50 Models for Building a High-Performance Culture*. Upper Saddle River, NJ, EEUU: FT Press
- Gábor, András; Kó, Andrea (2016) *Corporate Knowledge Discovery and Organizational Learning. The Role, Importance, and Application of Semantic Business Process Management*. Cham, Suiza: Springer
- Glushko, Robert J (2014) *The Discipline of Organizing*. Sebastopol, CA, EEUU: O'Reilly
- Greefhorst, Danny; Proper, Erik (2011) *Architecture Principles. The Cornerstones of Enterprise Architecture*. Berlin: Springer

Green-Pedersen, Christopher; Walgrave, Stefan (2014) *Agenda Setting, Policies, and Political Systems. A Comparative Approach*. Chicago, IL, EEUU: The University of Chicago Press

Gronwald, Klaus-Dieter (2017) *Integrated Business Information Systems. A Holistic View of the Linked Business Process Chain ERP-SCM-CRM-BI-Big Data*. Singapur: Springer

Grüning, Rudolf; Kühn, Richard (2017) *Solving Complex Decision Problems*. Cham-Suiza: Springer

Haas, Richard (2017) *A World in Disarray. American Foreign Policy*. Nueva York: Penguin

Handzic, Meliha; Bassi, Antonio (Editores) (2017) *Knowledge and Project Management. A Shared Approach to Improve Performance*. Cham, Suiza: Springer

Hellmann, Gunther; Fahrmeir, Andreas; Vec, Milos (2016) *The Transformations of Foreign Policy. Drawing and Managing Boundaries from Antiquity to the Present*. Oxford: Oxford University Press

Heracleous, Loizos; Jacobs, Claus (2011) *Crafting Strategy. Embodied Metaphors in Practice*. Cambridge, UK: Cambridge University Press

Hill, Christopher (2016) *Foreign Policy in the Twenty-First Century*. Londres: Palgrave. 2<sup>nd</sup> Ed.

Hipple, Jack (2012) *The Idea Result. What It Is and How to Achieve It*. Nueva York: Springer

Hitt, Michael A.; Ireland, R. Duane; Hoskinsson, Robert E. (2011) *Strategic Management. Competitiveness and Globalization. Concepts*. Mason, OH, EEUU: South-Western Cengage Learning

Hocking, Brian; Melissen, Jan; Riordan, Shaun; Sharp, Paul (2012) *Futures for diplomacy. Integrative diplomacy in the 21st Century*. La Haya: Clingendael

Holt, Jon; Perry, Simon (2010) *Modelling Enterprise Architectures*. Londres: The Institution of Engineering and Technology

Holt, Jon; Perry, Simon; Brownsword, Mike (2012) *Model-Based Requirements Engineering*. Londres: The Institution of Engineering and Technology

Holt, Jon; Perry, Simon; Brownsword, Mike (2016) *Foundations for Model-Based Systems Engineering. From Patterns to Models*. Londres: The Institution of Engineering and Technology

Hoogervorst, Jan A.P.  
2009 *Enterprise Governance and Enterprise Engineering*. Diemen, Países Bajos: Springer

- Hudson, Valerie (2014) *Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory*. Plymouth: Rowman & Littlefield 2ed.
- Hull, Elizabeth; Jackson, Ken; Dick, Jeremy (2011) *Requirement Engineering*. Londres: Springer 3ª Ed.
- Hutchings, Robert; Suri, Jeremi (2015) *Foreign Policy Breakthroughs. Cases in Successful Diplomacy*. Londres: Oxford University Press
- Iveroth, Einar; Hallencreutz, Jacob (2016) *Effective Organizational Change. Leading through Sense*. Nueva York: Routledge
- Jansen, Theo (2016) *Enterprise Engineering. Sustained Improvement of Organizations*. Cham, Suiza: Springer
- Joyce, Paul; Drumaux, Anne (Editores) (2014) *Strategic Management in Public Organizations. European Practices and Perspectives*. Nueva York: Routledge
- Jureta, Iván (2015) *The Design of Requirement Modeling Languages. How to Make Formalisms for Problem Solving in Requirements Engineering*. Cham, Suiza: Springer
- Keer, Pauline; Wiseman, Geoffrey (2013) *Diplomacy in a Globalizing World. Theories and Practices*. New York: Oxford University Press
- Kijima, Kyoichi (Editor) (2015) *Service Systems Science*. Tokyo: Springer
- Koelsch, George (2016) *Requirements Writing for Systems Engineering*. Herndon, VA, EEUU: APRESS
- Klikauer, Thomas (2013) *Managerialism. A Critique of an Ideology*. Londres: Palgrave Macmillan
- Kryvinska, Natalia; Gregus, Michal (2017) *Agile Information Business. Exploring Managerial Implications*. Singapur: Singapur
- Lamy, Steven L.; Masker, John S.; Baylis, Jonh; Smith, Steve; y, Owens, Patricia (2016) *Introduction to Global Politics*. Londres, Oxford University Press 4ed.
- Lankhosrt, Mark (Editor) (2009) *Enterprise Architecture at Work*. Berlín: Springer 2<sup>nd</sup> Ed.
- Laudon, Kenneth C.; Laudon, Jane P. (2009) *Essentials of Management Information Systems*. Upper Saddle River, NJ, EEUU: Prentice Hall. 8ed.
- Leguey-Feilleux, Jean-Robert (2017) *Global Governance Diplomacy. The Critical Role of Diplomacy in Addressing Global Problems*. Lanham, MD, EEUU: Rowman & Littlefield

- Lin, Qinglian (2017) *Analysis of Resource Management in Complex Work Systems. Using the Example of Sterile Goods Management in Hospitals*. Singapur: Springer
- Masys, Anthony J. (Editor) (2016) *Application of Systems Thinking and Soft Operations Research in Managing Complexity*. Cham, Suiza: Springer
- Milevski, Lukas (2016) *The Evolution of Modern Grand Strategic Thought*. Oxford: Oxford University Press
- Ministry of Foreign Affairs of The Netherlands (2014) *Modernising Dutch Diplomacy*. La Haya: Ministry of Foreign Affairs of The Netherlands. Advisory Committee on Modernising the Diplomatic Service
- Monahan, Gregory (2008) *Enterprise Risk Management. A Methodology for Achieving Strategic Objectives*. Hoboken, NJ, EEUU: John Wiley & Sons
- Moore, Marsh H. (2013) *Recognizing Public Value*. Cambridge, EEUU: HUP
- Moran, Michael; Rein, Martin; Goodin, Robert (Editores) (2006) *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press
- Morgenthau, Hans J. *Diplomacy* (1946) *The Yale Law Journal* Vol. 55 N° 5 (Aug. 1946) pp 1067-1080 [URL:http://www.jstor.org/stable/792754](http://www.jstor.org/stable/792754) Acceso: 06/10/2017 12:27UTC
- Morieux, Yves; Tollman, Peter (2014) *Six Simple Rules. How to Manage Complexity without Getting Complicated*. Boston, MA, EEUU: Boston Consulting Group
- Morrison, Elting E. (1966) *Men, Machines and Modern Times*. Cambridge, MA, EEUU: The MIT Press Reimpresión 2016
- Mulgan, Geoff (2009) *The Art of Public Strategy. Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*. Oxford: Oxford University Press
- Morin, Jean-Frédéric (2013) *La politique étrangère. Théories, methods et références*. Paris: Armand Colin
- Nadkarni, Vidya; Noonan, Norma C. (2013) *Emerging Powers in a Comparative Perspective. The Political and Economic Rise of the BRIC Countries*. Nueva York: Bloomsbury
- Namatame, Akira; Chen, Shu-Heng (2016) *Agent-Based Modeling and Network Dynamics*. Oxford: Oxford University Press
- Nickles, David Paull (2003) *Under the Wire. How the Telegraph Changed Diplomacy*. Cambridge, MA, EEUU: Harvard University Press
- Nicolescu, Ovidiu; Lloyd-Reason, Lester (2016) *Organisation Management. Challenges, Performances and Tendencies in*. Singapur: World Scientific
- Nightingale, Deborah J.; Rhode, Donna H. (2015) *Architecting the Future Enterprise*. Cambridge, MS: The MIT Press

- Novak, Fabián; García, Jaime (2015) *La política exterior peruana en el Siglo XXI: Agenda y Propuestas*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú/Konrad Adenauer Stiftung
- O’Flynn, Janine; Blackman, Deborah; Halligan, John (2014) *Crossing Boundaries in Public Management and Policy. The International Experience*. Abingdon: Routledge
- O’Toole Jr., Laurence J.; Meier, Kenneth (2011) *Public Management. Organizations, Governance, and Performance*. Cambridge: Cambridge University Press
- Osterwalder, Alexander; Pigneur, Ives (2010) *Business Model Generation*. Hoboken, NJ, EEUU: John Wiley & Sons
- Parnell, Gregory S.; Driscoll, Patrick J.; Henderson, Dale L. (2011) *Decision Making in Systems Engineering and Management*. Hoboken, NJ, EEUU: John Wiley & Sons
- Parkhurst, Justin (2017) *The Politics of Evidence. From evidence-based policy to the good governance of evidence*. Routledge Studies in Governance and Public Policy. Oxon: Routledge
- Paulin, Alois A.; Anthopoulos, Leonidas G.; Reddick, Christopher G. (Editores) (2017) *Beyond Bureaucracy. Towards Sustainable Governance Informatisation*. Cham, Suiza: Springer
- Pérez Ríos, José (2012) *Design and Diagnosis for Sustainable Organizations. The Viable Systems Method*. Berlín: Springer
- Pollit, Christopher (2013) *Context in Public Policy and Management. The Missing Link?* Cheltenham: Edward Elgar
- Poulsen, Lauge N. Skovgaard (2015) *Bounded Rationality and Economic Diplomacy*. Cambridge: Cambridge University Press
- Railsback, Steven F.; Grimm, Volker (2012) *Agent-Based and Individual-Based Modeling. A Practical Introduction*. Princeton, NJ, EEUU: Princeton University Press
- Raczkowski, Konrad (2016) *Public Management. Theory and Practice*. Cham: Springer
- Ralyté, Jolita; España, Sergio; Pastor, Óscar (Editores) (2015) *The Practice of Enterprise Modeling. 8<sup>th</sup> IPIF WG 8.1. Working Conference, PoEM 2015*. Valencia, Spain, November 10-12, 2015. Proceedings. Cham, Suiza: Springer
- Ravenhill, John (2017) *Global Political Economy*. Oxford: OUP. 5<sup>ta</sup> Ed.
- Rebentisch, Eric (Editor) (2017) *Integrating Program Management and Systems Engineering. Methods, Tools, and Organizational Systems for Improving Performance*. Hoboken, NJ, EEUU: John Wiley & Sons

Reeves, Martin; Haanaes, Knut; Sinha, Janmejaya (2015) *Your Strategy Needs a Strategy. How to Choose and Execute the Right Approach*. Boston, MA, EEUU: Harvard Business Review Press

Roll, Michael (2014) *The Politics of Public Sector Performance. Pockets of Effectiveness in Developing Countries*. Nueva York: Routledge

Ross Jeanne W.; Weill, Peter; Robertson, David (2006) *Enterprise Architecture as Strategy*. Boston, MA, EEUU: Harvard Business School Press

Rothwell, William J.; Stavros, Jacqueline M.; Sullivan, Roland (Editores) (2016) *Practicing Organization Development. Leading Transformation and Change*. Hoboken, NJ, EEUU: John Wiley & Sons

Rouse, William B. (2015) *Modeling and Visualization of Complex Systems and Enterprises. Explorations of Physical, Human, Economic, and Social Phenomena*. Hoboken, NJ, EEUU: John Wiley & Sons

Ruparelia, Nayan (2016) *Cloud Computing*. Cambridge, MA, MIT Press

Rusu, Lazar; Viscusi, Gianluigi (Editores) (2017) *Information Technology Governance in Public Organizations. Theory and Practice*. Cham, Suiza: Springer

Sandre, Andreas (Editor) (2015) *Digital Diplomacy. Conversations on Innovation in Foreign Policy*. Lanham, MD, EEUU: Rowman & Littlefield

Shivakumar, Shailesh Kumar (2017) *Enterprise Content and Search Management for Building Digital Platforms*. Hoboken, NJ, EEUU: IEEE Computer Society/John Wiley & Sons

Simon, Daniel; Schmidt, Christian (2015) *Business Architecture Management. Architecting the Business for Consistency and Alignment*. Cham, Suiza: Springer

Slaughter, Anne-Marie (2017) *The Chess-board & the Web. Strategies of Connection on a Networked World*. New Haven, CT, EEUU: Yale University Press

Sloan, Geoffrey (2017) *Geopolitics, Geography and Strategic History*. Nueva York: Routledge

Smith, Smith; Hadfield, Amelia; Dunne, Tim (2016) *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases*. Oxford: OUP. 3ra Ed.

Snoeck, Monica (2014) *Enterprise Information Systems Engineering. The Merode Approach*. Cham, Suiza: Springer

Sterman, John D. (2000) *Business Dynamics: Systems Thinking and Modeling for a Complex World*. Boston: McGraw Hill

Stokes, Peter; Moore, Niel; Smith, Simon M; Rowland, Caroline; Scott, Peter (2016) *Organizational Management. Approaches and Solutions*. Londres: Kogan Page

- Sull, Donald; Eisenhardt, Kathleen M. (2015) *Simple Rules. How to Thrive in a Complex World*. Nueva York: Houghton Mifflin Harcourt
- Toohey, Lisa; Picker, Colin B.; y, Greenacre, Jonathan (2015) *China in the International Economic Order*. New York: Cambridge University Press
- Thompson, Mike J.; Bevan, David (Editores) (2013) *Wise Management in Organisational Complexity*. Nueva York: Palgrave MacMillan
- Tryon Jr., Charles A. (2012) *Managing Organizational Knowledge*. Boca Raton, FL, EEUU: CRC Press
- Valleriani, Matteo (Editor) (2017) *The Structures of Practical Knowledge*. Cham, Suiza: Springer
- van Bree, Jeroen (2014) *Game Based Organization Design. New Tools for Complex Organizational Systems*. Nueva York: Palgrave MacMillan
- van de Laar, Pierre; Tretmans, Jan; Borth, Michael (2013) *Situation Awareness with Systems of Systems*. Nueva York: Springer
- van Dooren, Wouter; Bouckaert, Geertg; Halligan, John (2015) *Performance Management in the Public Sector*. Abingdon: Routledge 2ed
- Volgy, Thomas J.; Corbetta, Renato; Grant, Keith A.; Baird, Ryan G. (2011) *Major Powers and the Quest for Status in International Relations*. Nueva York: Palgrave MacMillan
- Wadhwa, Vivek (2017) *The Driver in the Driveless Car*. Oakland, California: Berrett-Koehler
- Wilkinson, Adrian; Armstrong, Steven J.; Lounsbury, Michael (Editores) (2017) *The Oxford Handbook of Management*. Londres: Oxford University Press
- Yu, Eric; Giorgini, Paolo; Maiden, Neil; Mylopoulos, John (2011) *Social Modeling for Requirements Engineering*. Cambridge, MA, EEUU: The MIT Press
- Zuckerfeld, Mariano (2017) *Knowledge in the Age of Digital Capitalism: An introduction to Cognitive Materialism*. Londres: University of Westminster Press