

No. **12** | ISSN 2744-8908 | Junio del 2024

Estudios de caso en asuntos públicos

Toma de decisiones para la gestión del cambio en organizaciones públicas de alta complejidad. Caso Policía Nacional de Colombia

Amy Caterine Gutiérrez Pastrana, Rodolfo Parra Cely y
Bryan Danilo Mejía Sierra

Serie Estudios de Caso en Asuntos Públicos

Edición No.12

ISSN 2744-8908 (En línea)

Edición digital

Mayo del 2024

© 2024 Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Carrera 1 No. 19 -27, Bloque Aulas

Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 3394949, ext. 2073

publicaciones@uniandes.edu.co

<http://gobierno.uniandes.edu.co>

Autores

Amy Caterine Gutiérrez Pastrana, Rodolfo Parra Cely, Bryan Danilo Mejía Sierra

Directora de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

María Margarita, Paca, Zuleta

Coordinación editorial, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

María Alejandra Rojas Forero

Dirección de Investigaciones, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Diego Iván Lucumí Cuesta

Diagramación de cubierta, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Miguel Ángel Campos Guaqueta

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

Toma de decisiones para la gestión del cambio en organizaciones públicas de alta complejidad. Caso Policía Nacional de Colombia¹

Por Amy Catherine Gutiérrez Pastrana², Rodolfo Parra Cely³ y Bryan Danilo Mejía Sierra⁴

Resumen

El dilema de gestión pública que abordará este estudio de caso en asuntos públicos es el proceso de toma de decisiones para la gestión del cambio en una organización pública de alta complejidad, como es el caso de la Policía Nacional de Colombia. El caso en la modalidad de toma de decisiones está delimitado, de forma temporal, entre los meses de noviembre del 2019 a julio del 2021 cuando el país registró variadas coyunturas e imposiciones del Gobierno Nacional que incidieron en la gestión pública de la organización policial. La unidad de análisis es la alta gerencia organizacional conformada por el director general, el subdirector general y el jefe de la oficina de planeación. Las dimensiones teóricas que guían el estudio de caso son los modelos de toma de decisiones en el sector público, la organización pública de alta complejidad, el análisis organizacional y la gestión del cambio organizacional. Las opciones de decisión a partir de la aplicación de los supuestos teóricos y, bajo el contexto institucional establecido, ofrece tres marcos disponibles: modernización organizacional, transformación organizacional y reforma organizacional. Cada una de las alternativas aplicables al proceso de toma de decisiones tiene características particulares de acuerdo al alcance, profundidad y enfoque de cada una de ellas. En ese sentido, el estudio de caso demanda que los estudiantes analicen las circunstancias y, con base en los supuestos teóricos y metodológicos, opten por una decisión con la cual establezcan una estrategia organizacional para ejecutar la elección.

Palabras clave: análisis organizacional, gestión del cambio organizacional, organizaciones públicas de alta complejidad, Policía Nacional de Colombia, proceso de toma de decisiones, proceso de transformación integral de la Policía Nacional.

¹ Tesis de maestría: este estudio de caso fue presentado como tesis de Maestría en Gestión Pública en la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes en diciembre de 2023, bajo la dirección del profesor Michael Lee Weintraub.

² Magister en Gestión pública, especialista en Finanzas, contadora pública. Email: ac.gutierrezp1@uniandes.edu.co.

³ Docente e investigador. Magister en Seguridad pública, magister en Gestión pública, especialista en Gestión territorial de la seguridad, abogado y técnico profesional en Servicio de policía. Email: rodolfoparracely@gmail.com.

⁴ Magister en Gestión pública, especialista en Derecho público, abogado. Email: bd.mejia10@uniandes.edu.co.

Abstract

The public management dilemma addressed in this case study on public affairs is the decision-making process for change management within a highly complex public organization, such as the Colombian National Police. The case, in terms of decision-making, is temporally delimited between November 2019 and July 2021, a period during which the country experienced various junctures and impositions from the National Government that impacted the public management of the police organization. The unit of analysis is the senior organizational management consisting of the director-general, the deputy director-general, and the head of the planning office. The theoretical dimensions guiding the case study include decision-making models in the public sector, high-complexity public organizations, organizational analysis, and organizational change management. Decision options stemming from the application of theoretical assumptions and within the established institutional context offer three available frameworks: organizational modernization, organizational transformation, and organizational reform. Each of the decision-making alternatives has particular characteristics concerning their scope, depth, and focus. In this regard, the case study requires students to analyze the circumstances and, based on theoretical and methodological assumptions, choose a decision and subsequently establish an organizational strategy to implement the chosen option.

Keywords: comprehensive transformation process of the National Police, decision-making process, high-complexity public organizations, National Police of Colombia, organizational analysis, organizational change management.

Tabla de contenido

1. Introducción	7
2. Antecedentes y contexto del caso	9
2.1 Contexto social	9
2.1.1 Primer Hito – “Gran Paro Nacional 21N” y muerte del joven Dilan Cruz Medina	9
2.1.2 Segundo hito - Pandemia COVID-19	11
2.1.3 Tercer Hito - Muerte de Jaime Humberto Ordóñez Bermúdez.....	12
2.1.4 Cuarto Hito – El denominado “Estallido Social”	12
2.2 Antecedentes de procesos de cambio organizacional en la Policía Nacional ...	16
3. Desarrollo del contexto decisional	17
3.1 El perfil básico de la organización - fin y funciones de la Policía Nacional	18
3.2 Una organización pública de alta complejidad	18
3.3 Análisis organizacional.....	20
3.4 Gestión del cambio organizacional.....	20
3.5 Análisis de la capacidad institucional.....	21
3.5.1 Sobre las limitaciones o apremios organizacionales.....	21
3.5.2 Sobre las limitaciones o apremios institucionales	22
4. Actores principales y agentes externos	24
5. Opciones de decisión	26
5.1 Modernización organizacional.....	27
5.2 Transformación organizacional	28
5.3 Reforma organizacional.....	29
5.4 Rasgos distintivos de cada proceso.....	31
5.4.1 Modernización organizacional.....	31
5.4.2 Transformación organizacional	31
5.4.3 Reforma organizacional.....	31
6. Cierre del caso	33
7. Notas de docencia	33
7.1 Naturaleza del caso	33
7.2 Resumen.....	34
7.3 Identificación de los cursos y niveles a los que está dirigido el caso	35
7.4 Aproximaciones de enseñanza sugeridas.....	36
7.5 Plan de clase/enseñanza	37
7.5.1 Preguntas orientadoras.....	38
7.6 Sustentación teórica de las dimensiones temáticas.....	39
7.6.1 Modelos de toma de decisiones	39

7.6.2 Organizaciones públicas complejas	43
7.6.3 Análisis organizacional.....	44
7.6.4 Cambio organizacional	45
7.7 Metodologías sugeridas para el caso	46
7.7.1 Modelos de toma de decisiones	46
7.7.2 Organizaciones públicas complejas	47
7.7.3 Análisis organizacional.....	47
7.7.4 Cambio organizacional	47
Conclusiones	48
Referencias	50

Índice de tablas

Tabla 1. Procesos de cambio organizacional en la Policía Nacional entre 1993 y 2003	16
Tabla 2. Actores principales y agentes externos.....	25
Tabla 3. Preguntas orientadoras del estudio de caso.....	38

Índice de ilustraciones

Figura 1. Reporte de hechos en las manifestaciones públicas	14
Figura 2. Opinión sobre la Policía Nacional.....	15
Figura 3. Organigrama de la Policía Nacional de Colombia.....	19
Figura 4. Opciones de decisión.....	30
Figura 5. Componentes del plan de clase/enseñanza.....	38

1. Introducción

El presente estudio de caso aborda aspectos relevantes de la gestión pública aplicables a un proceso de toma de decisiones para un cambio organizacional en la Policía Nacional de Colombia. El contexto decisional está delimitado, de forma temporal, entre los meses de noviembre del 2019 a julio del 2021; un periodo marcado por desafíos externos que incluyen el ejercicio al derecho de la manifestación pública y pacífica, la pandemia del COVID-19 y del denominado “estallido social”. De forma paralela, a nivel interno organizacional, ocurren evoluciones naturales de mejora continua orientadas a alcanzar mayor eficiencia en el desempeño funcional. A ello se une la demanda de un cambio organizacional impuesto por el Gobierno Nacional cuya finalidad era fortalecer el vínculo con la ciudadanía para obtener mayor legitimidad y confianza pública, así como ofrecer un servicio de policía de calidad.

El proceso de toma de decisión en el ámbito de la gerencia pública debe ser gestionado por la alta gerencia organizacional: el director general, el subdirector general y el jefe de la oficina de planeación de la Policía Nacional, quienes constituyen la unidad de análisis del presente caso. El nivel directivo requiere tomar una decisión respecto a qué clase de cambios organizacionales implementar bajo unas opciones de elección que tengan trascendencia e impacto transformacional en los niveles estratégico, táctico y operacional de la estructura policial.

Para tal efecto, el documento aborda el proceso de toma de decisiones considerando distintas dimensiones de análisis que incluyen: (i) la Policía Nacional de Colombia como una organización pública de alta complejidad, (ii) el análisis organizacional y, (iii) la gestión del cambio organizacional:

– La Policía Nacional se considera una organización pública de alta complejidad por registrar características distintivas tales como: la existencia de un sólido esquema jerárquico organizacional, los numerosos niveles organizacionales, la cantidad de integrantes (agentes) desplegados en todo el territorio nacional, las dinámicas de acción

entre los agentes, las múltiples interacciones y retroalimentaciones, tanto endógenas como exógenas, y el desempeño funcional en entornos institucionales caóticos (Jardón, 2007).

– De igual forma, se considera organización pública de alta complejidad, porque es una organización armada que tiene una naturaleza política con sujeción a la conducción del poder civil en cabeza del presidente de la República. El fin constitucional de la Policía Nacional es la preservación del orden público, característica que le asigna rasgos peculiares como la capacidad para ejercer la coerción legítima por parte del Estado sobre el comportamiento de los ciudadanos (Corte Constitucional, 1994). En ese orden de ideas, el desarrollo profesional implica que sus integrantes atiendan situaciones concretas y variables al amparo de una autoridad de poder en relación directa con los ciudadanos y bajo elevados márgenes de discrecionalidad (Guillén, 2015).

– El análisis organizacional, por su parte, es una herramienta para comprender la posición actual de la organización e identificar oportunidades y riesgos. Este análisis puede definirse como el proceso que permite a las organizaciones recopilar información sobre su entorno para facilitar la formulación de estrategias que las dirijan hacia su estado futuro deseado (Buye, 2021).

– El análisis de la gestión del cambio organizacional contribuye a comprender las características distintivas de la organización a través del estudio de su capacidad institucional por medio de la comprensión y evaluación de las limitaciones y los desafíos que registra tanto a nivel organizacional como institucional. En esta misma línea, y relacionadas con las opciones de decisión, se plantean las teorías de los factores que motivan el cambio en las organizaciones públicas: factores que pueden estar vinculados con las demandas o necesidades de los ciudadanos que actúan como clientes (Askim et al., 2009; Christensen 2006), por el gobierno central como impulsor directo de cambio (Jespersen et al., 2002), por la modernización y evolución tecnológica (Dunleavy et al., 2006; Vann, 2004), por la aparición y el impacto de crisis financieras (Hendriks y Tops, 2003) o por la interacción de la organización pública con un entorno caracterizado por redes complejas de intereses variados (Christensen 2006).

Considerando lo anterior, el estudio de caso inicia con el abordaje del contexto social que detalla la situación nacional de la ventana temporal y su influencia en la toma de decisiones, también revisa los cambios organizacionales en la Policía Nacional desde 1993. Continuamente, profundiza en los antecedentes y el contexto del dilema decisorio al ampliar las consideraciones sobre la importancia del tema y de la organización. Posteriormente, el estudio plantea la identificación y el análisis de los actores claves en el proceso de toma de decisiones. Finalmente, expone diversas alternativas para el dilema decisorio al permitir que el profesor guíe a los estudiantes en la selección de la opción más pertinente para el caso en cuestión mediante la aplicación de conceptos teóricos y herramientas pedagógicas.

2. Antecedentes y contexto del caso

El análisis situacional expone el contexto social colombiano para el periodo comprendido entre los meses de noviembre del 2019 a julio del 2021. La ventana temporal es determinante en el proceso de toma de decisiones debido a los condicionantes externos y a las orientaciones de carácter político que presionan cambios a nivel organizacional. Diferentes hechos coyunturales ponen a la Policía Nacional, no solo en la primera línea de acción frente a la preservación del orden público y la implementación de políticas sectoriales ligadas a sus funciones, sino que la posicionan de forma mediática como un actor de especial examen público en el marco de la discusión política. De igual forma, el estudio de caso toma en consideración otros procesos de cambio organizacional en la Policía Nacional que muestran la vocación permanente de revisión interna.

2.1 Contexto social

El contexto social se desarrolla en cuatro (4) hitos principales:

2.1.1 Primer Hito – “Gran Paro Nacional 21N” y muerte del joven Dilan Cruz Medina

El 21 de noviembre del 2019, Colombia experimentó una serie de manifestaciones públicas a nivel nacional conocidas como el “Gran Paro Nacional del 21N”. En ellas participaron varios sindicatos, movimientos sociales, estudiantes y ciudadanos en general (Comisión Colombiana de Juristas, 2021). Para algunos expertos como Jorge Orlando Melo fue “un paro que tuvo una magnitud que ninguna protesta en 60 años había mostrado” (BBC News Mundo, 2019a).

Las diferentes actividades de manifestación pública, promovidas inicialmente por organizaciones sociales, lograron la articulación paulatina de múltiples actores. El inconformismo estuvo motivado por las políticas económicas, ambientales y sociales del gobierno encabezado por el presidente Iván Duque Márquez (BBC News Mundo, 2019a). A su vez, constituyeron la antesala de lo que se convirtió en una secuencia de protestas que se extendieron hasta el mes de marzo del 2020. Los movimientos estuvieron caracterizados por masivas participaciones de ciudadanos en varias ciudades y municipios del país, la persistencia y mantenimiento en el tiempo y por los constantes enfrentamientos con integrantes de la organización policial.

Las movilizaciones pacíficas como marchas y plantones se convirtieron en una forma de expresión popular, pero también registraron episodios de violencia y represión por parte de las fuerzas de seguridad como lo indica José Miguel Vivanco, director para las Américas de la ONG Human Rights Watch:

Hemos recibido denuncias y pruebas creíbles de graves abusos por parte de policías colombianos, incluyendo detenciones arbitrarias y golpizas brutales contra manifestantes pacíficos, personas detenidas y transeúntes... es clave que el presidente Duque envíe un mensaje claro de que el resguardo del orden público no autoriza a la fuerza pública a violar los derechos humanos y de que los abusos no serán tolerados. (Human Rights Watch, 2020).

En este escenario, el 23 de noviembre del 2019 y en el desarrollo de una de las marchas en el centro de Bogotá D.C., el joven Dilan Cruz Medina fue impactado por un proyectil de escopeta calibre 12 con munición del tipo '*bean bag*' disparado por un

funcionario del Escuadrón móvil antidisturbios (ESMAD) de la Policía Nacional. Días después muere en el hospital universitario San Ignacio de esta ciudad (BBC News Mundo, 2019b). El hecho acrecienta la ola de protestas e inconformismo ante las denuncias de acciones violentas y de uso desproporcionado de la fuerza por parte de la organización policial en las manifestaciones ciudadanas (Garzón et al., 2021).

2.1.2 Segundo hito - Pandemia COVID-19

La COVID-19 es una enfermedad infecciosa causada por una variante del coronavirus que generó una pandemia a nivel global y afectó la dinámica de las protestas en Colombia. Las restricciones aplicadas a partir de marzo del 2020 para el tratamiento de la situación limitaron la libertad de las personas para manifestarse en las calles, pero las preocupaciones económicas y sociales aumentaron la tensión social en el país (García y Francesc, 2022). Además, debido a las medidas tomadas por diferentes niveles de gobierno, la Policía Nacional tuvo que asumir responsabilidades y demandas de apoyo a la prestación de servicios de salud en términos de vigilancia, prevención y contención de la propagación del virus. Dichas actividades se agregaban a las funciones convencionales y habituales, en especial, relacionadas con la prevención y el control del delito (Alvarado et al. 2020).

Por otro lado, algunos datos económicos indican que la pobreza moderada aumentó en aproximadamente 8,4 puntos porcentuales (pp) con respecto al 2019 y la pobreza extrema en 2,6 pp (Núñez, 2020). Mientras tanto, la tasa anual de crecimiento para el segundo trimestre de 2020 fue negativa en 15,8%” (PNUD, 2021) y el desempleo pasó del 10,6% en el 2019 al 14,9% en el 2020 (PNUD, 2021). En este mismo sentido, la Defensoría del Pueblo (2021), señaló algunos efectos relacionados con la pandemia, tales como aumentos en casos de: i). Reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, ii). Violencia sexual en niños, niñas y adolescentes, iii). Violencia basada en género y, iv). Violaciones al derecho a la salud. También ocurrieron afectaciones a los derechos de: i). Las personas privadas de la libertad, ii). El trabajo, iii). La educación y, iv). El mínimo vital.

Este escenario intensificó el aumento de las desigualdades y el descontento social dificultando aún más el ejercicio de regulación y control por parte de los diferentes niveles de gobierno, los cuales pretendían mantener un equilibrio entre la salud pública y la estabilidad social y económica (Ferreira et al., 2020).

2.1.3 Tercer Hito - Muerte de Jaime Humberto Ordóñez Bermúdez

El 8 de septiembre del 2020 en Bogotá D.C., en un procedimiento policial por parte de dos uniformados de la Policía Nacional, muere el abogado e ingeniero Javier Humberto Ordóñez Bermúdez (Agencia de periodismo Investigativo - API, 2021). El hecho causó indignación entre la población e incentivó nuevas movilizaciones en rechazo al uso excesivo, violento y desproporcionado de la fuerza por parte de los funcionarios policiales (Castañeda y Arévalo, 2020). Como resultado de esta marcha y otras subsiguientes, el informe de la ONG Temblores (2022) resalta que “12 personas resultaron asesinadas presuntamente por miembros de la Policía Nacional, al igual que 139 víctimas de violencia física y 4 de violencia sexual”. Además, se recibieron 167 denuncias por presuntos abusos policiales en las manifestaciones (Secretaría de Gobierno Distrital de Bogotá, 2020).

2.1.4 Cuarto Hito – El denominado “Estallido Social”

El 28 de abril del 2021 se dio inicio al llamado paro nacional motivado por una propuesta de reforma tributaria (conocida en su momento como “Ley de Solidaridad Sostenible”), presentada por el gobierno del presidente Iván Duque Márquez. En ese mismo periodo, fue formulado otro proyecto de Ley que reformaba la prestación de servicios de salud dentro del Sistema General de Seguridad Social (Proyecto de Ley No. 010 del 2021). Dichas propuestas fueron retiradas del debate en el congreso de la República por parte del Gobierno Nacional.

La reforma tributaria propuesta buscaba aumentar los impuestos a un amplio sector de la población, lo cual generó una fuerte oposición. La resistencia obedecía a que parte de la ciudadanía consideraba que dichas medidas afectarían de forma negativa a los

trabajadores y a la clase media (León, 2023). Las protestas iniciales se centraron en la oposición a esta reforma, pero pronto se convirtieron en un movimiento más amplio que incluyó en su narrativa una serie de problemas tales como la desigualdad económica, la falta de acceso a la educación y la atención médica, la violencia policial y otros asuntos relacionados con los derechos humanos (Álvarez, 2021).

Las movilizaciones permitieron que sectores representativos de la juventud ingresaran al debate público por medio de los reclamos sociales en aspectos como el acceso universal a la salud y a la educación, así como la necesidad de una reforma a la Policía Nacional de Colombia (CIDH, 2021). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) indicó que entre el 28 de abril y el 4 de junio del 2021, según información proporcionada por el Estado colombiano, se realizaron “12 478 protestas en 862 municipios de los 32 departamentos, que incluyen: 6328 concentraciones, 2300 marchas, 3190 bloqueos, 632 movilizaciones y 28 asambleas” (p. 6). De estas cifras el 89% de las protestas (11 060) no registraron hechos de violencia. En sentido contrario, el 11% restante, es decir en 1418 protestas, ocurrieron disturbios o acciones violentas.

El Gobierno respondió a las protestas desplegando a la Policía Nacional y haciendo uso de la figura de asistencia militar para restablecer el orden público. Sin embargo, hubo un incremento de las confrontaciones que propiciaron abusos en contra los derechos humanos (Ramírez y Vargas, 2023). La CIDH (2021), en la visita de trabajo al país, menciona que recibió información sobre graves violaciones a los derechos humanos y distintos obstáculos para garantizar la protesta social en el marco del paro nacional. En el mismo informe, la CIDH dio cuenta de la preocupación durante las protestas por el uso desproporcionado de la fuerza, la violencia basada en género, étnico-racial, y contra periodistas y misiones médicas, así como irregularidades en los traslados por protección, denuncias de desaparición y el uso de la asistencia militar. Mientras tanto, la fiscalía general de la Nación le informó a la CIDH que entre el 28 de abril y el 5 de junio del 2021 se registraron 51 personas fallecidas, de las cuales 21 habrían fallecido en el marco de las protestas. Adicionalmente, 11 hechos se encontraban en proceso de verificación.

La figura 1 ofrece datos reportados por parte del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ) en convenio con la ONG Temblores en su informe: “Cifras de la violencia en el marco del paro Nacional 2021”.

Figura 1. Reporte de hechos en las manifestaciones públicas



Fuente: Indepaz – ONG Temblores, (2021)

La denominada “violencia policial” se convirtió en un tema preocupante y el gobierno central enfrentó una creciente presión a nivel nacional como internacional para abordar estos abusos y garantizar la rendición de cuentas (Oficina del alto comisionado para los derechos humanos, 2022). Las denuncias llevaron a un debate más amplio sobre la reforma de las fuerzas de seguridad y la necesidad de garantizar que se respeten los derechos humanos en respuesta a las manifestaciones públicas masivas (Martínez y Rodríguez, 2023). En este contexto, es preciso indicar que el Estado colombiano reportó que 1106 civiles y 1253 policías resultaron lesionados, en especial, en las ciudades de Bogotá, Cali, Yumbo, Neiva, Medellín, Pasto y Popayán (CIDH, 2021).

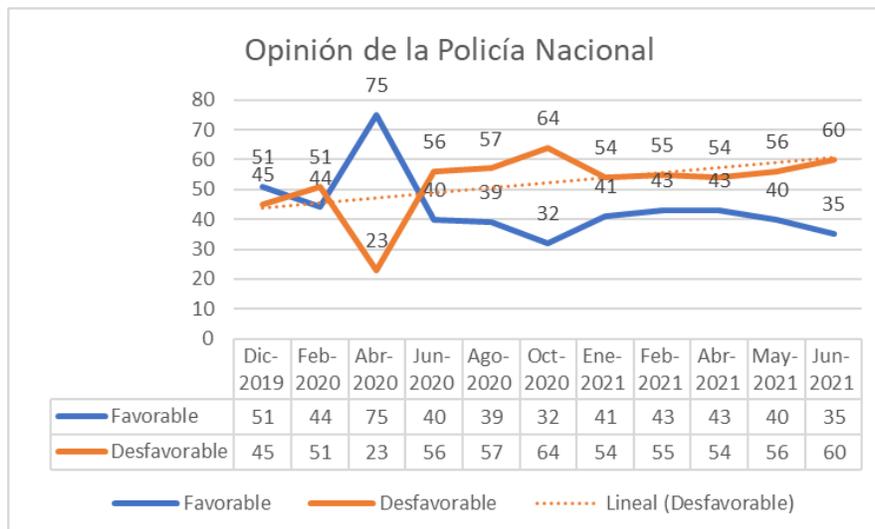
La CIDH (2021) constató que en reiteradas ocasiones y en diversas regiones del país, la respuesta del Estado frente a la protesta social se caracterizó por el uso excesivo y desproporcionado de la fuerza, en muchos casos, incluyendo la fuerza letal. Así mismo, da cuenta de empleo indiscriminado de armas de fuego para el tratamiento de las manifestaciones.

Como antecedente, es pertinente considerar que el 22 de septiembre del 2020 la Corte Suprema de Justicia mediante la sentencia Nro. STC7641-2020, ordenó:

a las autoridades involucradas en el manejo de las movilizaciones sociales, adoptar acciones para garantizar el ejercicio del derecho a la protesta pacífica y no destructiva... tras evidenciar una problemática nacional de intervención sistemática, violenta, arbitraria y desproporcionada de la fuerza pública en las manifestaciones ciudadanas. (Corte Suprema de Justicia, 2020).

Finalmente, la encuesta Invamer Poll5, correspondiente al mes de octubre del 2021, muestra los indicadores de la imagen favorable y desfavorable de la Policía Nacional durante el periodo establecido para el estudio de caso, así:

Figura 2. *Opinión sobre la Policía Nacional*



Fuente: elaboración propia a partir de Invamer (2021).

⁵ Se realizó una selección aleatoria sistemática de hogares y posteriormente una selección aleatoria simple de una persona de 18 años o más. Total 1512 encuestas distribuidas en: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga. Márgenes de error dentro de unos límites de confianza de un 95%, son para el total de la muestra de las 5 ciudades +/- 2,52%". (Invamer, 2021).

2.2 Antecedentes de procesos de cambio organizacional en la Policía Nacional

La Policía Nacional, por iniciativa de algunos gobiernos o por efectos de revisiones internas de carácter permanente, ha desarrollado procesos de cambio organizacional a partir de diferentes circunstancias del contexto. La tabla 1 muestra una síntesis de los efectos de esa gestión de cambio.

Tabla 1. Procesos de cambio organizacional en la Policía Nacional entre 1993 y 2003

<i>Proceso</i> <i>Dimensión</i>	- Primera Gran Reforma	- Contra-Reforma	- Modernización
<i>Año</i>	- 1993	- 1995- 1998	- 2003
<i>Presidente</i>	- César Gaviria Trujillo	- Ernesto Samper Pizano	- Álvaro Uribe Vélez
<i>Contexto</i>	- Actos terroristas propiciados por el cartel de Medellín. - Accionar criminal del cartel de Cali. - Marchas y paros campesinos. - Expansión de organizaciones de autodefensa. - Recrudescimiento de los enfrentamientos en contra de la guerrilla luego de la ruptura de las negociaciones con el Gobierno Nacional. - Asesinato a policías por parte del cartel de Medellín. Policía infiltrada e influenciada por el cartel de Cali.	- Proceso “8000” por la entrada de dineros del narcotráfico a la campaña presidencial. - Lucha por el desmonte del cartel de Cali. - Golpes por parte de la guerrilla a las fuerzas militares en diferentes municipios y regiones del país.	- Escándalo de corrupción en la Policía Nacional, por manejo de los recursos provenientes de la NAS (Narcotics Affairs Section) de la embajada de Estados Unidos. - Crea diferencias entre la ministra de Defensa y el director general de la Policía Nacional. - El Gobierno nacional dispone la conformación de una “misión especial”, para hacer un diagnóstico de la organización.
<i>Antecedentes</i>	- “Brutalidad policial” e infiltración del que era víctima la policía por parte del narcotráfico.	- Policía presenta importantes resultados en su lucha contra los carteles de droga y a nivel interno desarrolla acciones contra la corrupción. - Le brindó poder y autonomía al interior del Estado para su proceso de reforma.	- Apropiación por parte de los miembros de la institución de más de dos toneladas de cocaína incautadas a narcotraficantes y el manejo poco transparente por parte de la Policía. - Escándalos de corrupción y manejo indebido de recursos.
<i>Líder de la reforma</i>	- Ministro de Defensa Nacional	- Director general de la Policía Nacional	- Gobierno Nacional
<i>Unidad de decisión:</i>	- Creación de dos grandes “Comisiones consultivas”: - Una interna: integrada por miembros de la Policía Nacional. - Otra externa: conformada por representantes de la sociedad civil, gremios, clase política y	Policía Nacional	Misión integrada por seis civiles “expertos” en temas de policía y seguridad ciudadana.

funcionarios de otras entidades del Estado.

Resultados	<p>Se expidieron una ley y cinco decretos relativos a:</p> <ul style="list-style-type: none">- Relación con autoridades civiles, nacionales y locales, coherencia y compatibilidad entre los programas institucionales y las políticas de gobierno de uno y otro nivel.- Sistema Nacional de participación ciudadana.- Creación del Comisionado Nacional para asuntos de policía.- Profesionalización de la carrera policial.- Especialización del servicio de policía.- Bienestar y seguridad social.	<ul style="list-style-type: none">- Se dejan de aplicar una serie de disposiciones establecidas en el proceso de reforma de 1993.- Se da inicio al programa de transformación cultural y mejoramiento institucional, con 6 grandes componentes: el plan transparencia, participación ciudadana para el cambio, potenciación del conocimiento, búsqueda de la vocación y el talento policial, una nueva cultura del trabajo y desarrollo gerencial.- Se elimina la figura del Comisionado Nacional para asuntos de Policía y se modifica la estructura orgánica de la organización.	<ul style="list-style-type: none">- El informe indica el “Colapso” del sistema disciplinario interno, señalando que 1 de cada 5 uniformados se encontraba investigado y el mayor porcentaje estaba tipificado como falta graves y gravísimas. Se dejan de aplicar una serie de disposiciones establecidas en el proceso de reforma de 1993.- En materia de control político se destaca que a pesar de que la policía está adscrita al ministerio de Defensa Nacional, no cuenta con herramientas adecuadas y suficientes para ejercer sus funciones frente a la Policía Nacional de manera orgánica e institucional.- Propone la creación de la consejería especial para asuntos de policía en el ministerio de Defensa y la reactivación del consejo nacional de policía.
Resultado normativo:	<p>Se expidieron una ley y cinco decretos.</p> <ul style="list-style-type: none">- Ley 62 de 1993.- Decreto 2203 de 1993.- Decreto 2584 de 1993.- Decreto 41 de 1994.- Decreto 352 de 1994.- Decreto 353 de 1994.	<ul style="list-style-type: none">- Decreto 2252 de 1995.- Decreto 2158 de 1997.	<ul style="list-style-type: none">- Decreto 2680 de 2002.
Aceptación al interior de la entidad	<p>Baja aceptación y apropiación al interior de la entidad al ser propuesta por agentes “externos”.</p>	<p>Alta aceptación al ser propuesta por agentes “internos”.</p>	<p>Las recomendaciones administrativas fueron recogidas en el plan de mejoramiento. Las que dependían de una decisión política del gobierno no fueron implementadas.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Casas (2005).

3. Desarrollo del contexto decisional

El dilema de gestión pública que abordará este estudio de caso en asuntos públicos es el proceso de toma de decisiones para la gestión del cambio en una organización pública

de alta complejidad como es el caso de la Policía Nacional de Colombia. La ventana temporal que determina el contexto organizacional corresponde al periodo comprendido entre los meses de noviembre del 2019 a julio del 2021.

El tema reviste importancia y su análisis se aborda desde múltiples dimensiones:

3.1 El perfil básico de la organización - fin y funciones de la Policía Nacional

La relevancia que tiene el fin constitucional que cumple la Policía Nacional relacionado con “el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades públicas” (Art. 218, Constitución Política de Colombia), así como por las funciones generales consagradas principalmente en el artículo 19 de la Ley 62 de 1993:

La Policía Nacional está instituida para proteger a todas las personas residentes en Colombia, garantizar el ejercicio de las libertades públicas y los derechos que de éstas se deriven, prestar el auxilio que requiere la ejecución de las leyes y las providencias judiciales y administrativas y ejercer, de manera permanente, las funciones de: Policía Judicial, [...] educativa [...], preventiva [...], de solidaridad entre la Policía y la comunidad; de atención al menor; de vigilancia urbana, rural y cívica; de coordinación penitenciaria y, de vigilancia y protección de los recursos naturales relacionados con la calidad del medio ambiente, la ecología y el ornato público, en los ámbitos urbano y rural . (Congreso de la República, 1993).

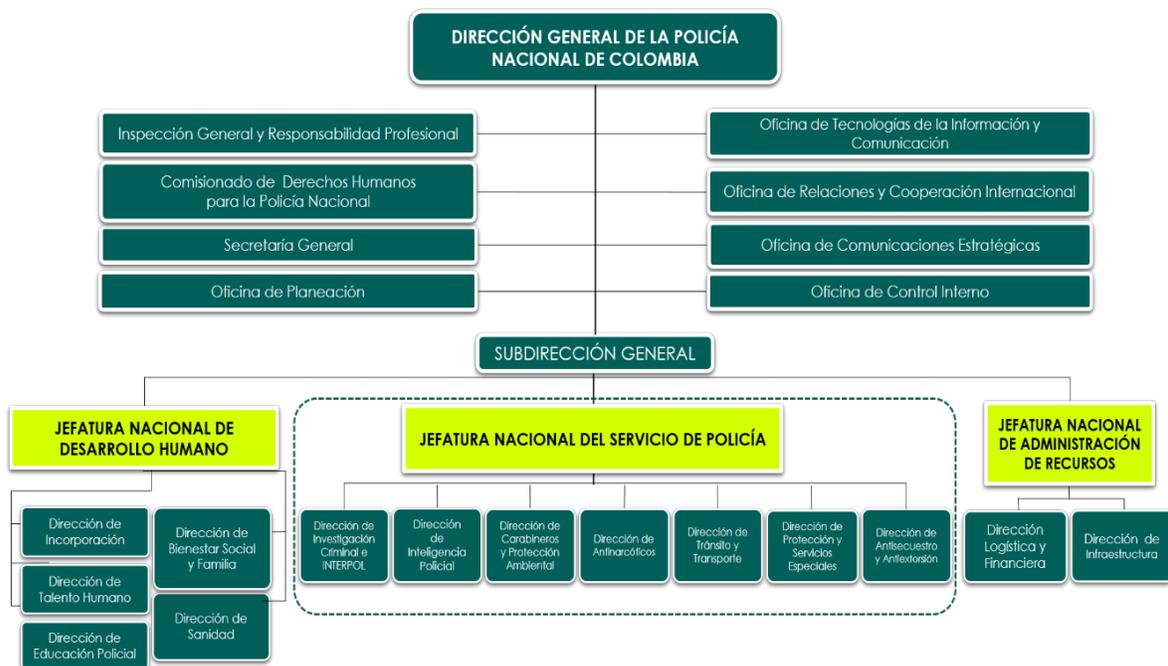
3.2 Una organización pública de alta complejidad

Las organizaciones públicas de alta complejidad presentan una serie de características que condicionan y determinan los procesos de toma de decisiones. La Policía Nacional puede entenderse como una organización pública de alta complejidad a partir de las siguientes características: (i) La existencia de un sólido esquema jerárquico organizacional, (ii) los numerosos niveles organizacionales en lo estratégico, lo táctico y lo operacional a manera de subsistemas interrelacionados, (iii) la cantidad de integrantes

(agentes) desplegados en todo el territorio nacional con diferentes funciones y bajo un modelo de división del trabajo orientado a objetivos, (iv) las dinámicas de acción entre los agentes que generan una especificidad de rutinas a todo nivel, (v) las múltiples interacciones y retroalimentaciones endógenas y exógenas y, (vi) el desempeño funcional en entornos institucionales caóticos (Jardón, 2007).

Por tanto, a partir de las características anteriormente señaladas, la toma de decisiones dentro de esta estructura tiene un enfoque vertical y jerárquico, bajo la adaptación de un modelo "piramidal" desde arriba hacia abajo que se ve reforzado por una rigidez normativa en sus procedimientos. Esto implica la existencia de una racionalidad restringida o acotada, la cual reduce la discrecionalidad de los actores involucrados para la toma de decisiones respecto al cambio organizacional.

Figura 3. Organigrama de la Policía Nacional de Colombia.



Fuente: Decreto No. 113 del 25 de enero del 2022.

3.3 Análisis organizacional

En lo que respecta a la toma de decisiones para el análisis organizacional, la entidad recibe el mandato exógeno del Gobierno Nacional para alcanzar objetivos parciales, conforme a sus funciones y teniendo en cuenta el marco normativo. Adicionalmente, hay factores como la potencial influencia de actores externos con intereses específicos (políticos y/o económicos). También cuenta el contexto decisional de la entidad con relación a las funciones, la presión social para alcanzar metas y la incertidumbre generada por un entorno social en constante cambio que exige respuestas inmediatas (por ejemplo, protestas durante la pandemia).

Así mismo, las agendas predefinidas por parte de la organización para la toma de decisiones se ven frecuentemente interrumpidas por eventos imprevistos que demandan atención "inmediata y urgente". Esto genera una afectación directa en los procesos decisionales y adquiere una condición recurrente en la toma de decisiones como en el caso de reclamaciones sociales y protestas.

Finalmente, la rigidez normativa restringe la innovación en la toma de decisiones y en la formulación de nuevas propuestas para cumplir con la misión de la entidad. La falta de flexibilidad para los actores convierte a las normas de un medio a un fin en sí mismo que limitan la capacidad de innovación y adaptabilidad de la organización.

3.4 Gestión del cambio organizacional

En el marco del cambio organizacional, la toma de decisiones debe ser progresiva y coherente con los ajustes institucionales, tanto formales como informales. Dada la magnitud y complejidad de la estructura de la entidad, es crucial revisar y actualizar los aspectos legales involucrados, así como modificar adecuadamente la cultura organizacional existente.

Un elemento propio del contexto organizacional es la resistencia al cambio y a las rutinas normativas y habituales que se convierten en un protocolo para el desempeño de las funciones. Más aún cuando se trata de formas burocráticas tradicionales debido a la

capacidad de inhibir iniciativas de transformación (Rainey, 2014). Por lo tanto, el campo decisional debe considerar que la gestión del cambio puede ser costosa, problemática, apreciada como una amenaza, desconocida y difícil de entender. En esa medida, resultará plausible que se presenten objeciones u obstáculos frente a las nuevas acciones contenidas en la estrategia de cambio organizacional.

3.5 Análisis de la capacidad institucional

3.5.1 Sobre las limitaciones o apremios organizacionales

Es crucial tener en cuenta el tamaño y la estructura de la organización, especialmente en lo que respecta a la coordinación entre sus unidades (Fukuda et al. 2002). La estructura jerárquica de la organización limita la comunicación eficaz y el diálogo con los niveles operativos ubicados en las entidades territoriales. Además, los cargos directivos sujetos a nombramiento y remoción discrecionales, a menudo responden a decisiones políticas, lo que fomenta una competencia interna por demostrar resultados.

En cuanto a la dinámica principal-agente, la relación entre superiores y agentes encargados de tareas misionales está supeditado por el marco normativo y las labores de supervisión y control de acuerdo con el esquema jerárquico organizacional.

Con relación a la estructura decisional, se observan cambios impulsados por eventos urgentes que requieren atención inmediata, alterando la agenda prevista. Estas medidas "urgentes" a menudo posponen iniciativas planificadas y los procedimientos establecidos, ya sea por presión social o política.

Los procedimientos y rutinas asociadas al servicio público de policía suelen verse afectadas en su cumplimiento por los altos grados de discrecionalidad en el ejercicio de la actividad de policía (Maynard y Musheno, 2003). En cuanto a la capacidad administrativa y organizacional, específicamente relacionada con la capacidad de planificación, se observan debilidades en el relacionamiento de las direcciones operativas y administrativas, ante la falta de coordinación en el logro de los objetivos estratégicos.

3.5.2 Sobre las limitaciones o apremios institucionales

Con relación a los actores y sus roles, y puntualmente respecto a sus intereses, se presenta una divergencia con la actuación de la entidad, en la medida que existen sectores de oposición política al Gobierno Nacional que contaban con poder de generar corrientes de opinión y narrativas públicas en contra de la organización. Por otro lado, otros sectores mostraban apoyo irrestricto a la gestión y actuación de la Policía Nacional.

Respecto al relacionamiento con las creencias y valores de la entidad, la evolución histórica de la profesión genera valores, principios e imaginarios que, por medio de la interacción de sus uniformados, termina formando una subcultura propia de este grupo social. Sobre la identidad institucional y la percepción pública, la entidad presenta en algunos sectores una afectación en su imagen y legitimidad por efectos de la intervención policial en los eventos del periodo de análisis.

Sobre el análisis de las reglas de la organización existen divergencias interpretativas relacionadas con la dependencia política, orgánica y funcional establecida en el modelo dual de administración pública. La combinación entre centralización y descentralización obliga a mantener relación con autoridades del nivel nacional como el presidente de la República y el ministro de Defensa y, en el ámbito territorial, con los alcaldes y gobernadores.

De acuerdo con lo anterior, el contexto del presente estudio de caso gravita en la generación de un proceso de cambio organizacional impuesto de forma externa por el Gobierno Nacional, pero también como producto de evoluciones naturales de mejora continua en la Policía Nacional. Algunas organizaciones públicas complejas, en este caso la Policía Nacional, desarrollan permanentes procesos de revisión interna orientados a la mejora continua (Policía Nacional, 2022), con el fin de incorporar nuevas formas de adaptarse, renovarse y alcanzar mayor eficiencia en el desempeño funcional.

Las decisiones de cambio organizacional en la Policía Nacional difieren de las de otro tipo de organizaciones públicas. Entre las causas de esto se encuentran el nivel de centralización y la concentración del poder en esquemas limitados y homogéneos.

Igualmente, el examen, tanto político como público, en el desempeño, así como la importancia que se les da a las funciones policiales en la preservación del orden público, a través del contacto directo con el ciudadano. También influye la potestad del uso legítimo de la coacción por parte de los uniformados, la toma de decisiones inmediatas en la intervención policial caracterizada por una alta discrecionalidad y la existencia de una subcultura policial relacionada con “los valores, los principios y la manera de afrontar los problemas de los miembros de un grupo profesional determinado” (Guillén, 2015, p. 84).

El elemento de disciplina interna profesional (vertical), predicamentos doctrinarios y el régimen especial que regula de forma específica aspectos de carrera, prestacionales y pensionales, son factores que particularizan la toma de decisiones y los procesos de cambio organizacional. El nivel de despliegue en términos de desconcentración hace que se comprendan las realidades de forma específica y se detecten cambios a nivel local, pero aleja ese conocimiento del centro de poder y decisión.

Por otro lado, los cambios en el clima político provocan modificaciones en las prioridades de los programas y lineamientos políticos (Rainey, 2014). Esta es una situación del contexto organizacional que puede dificultar la implementación de cambios trascendentales dentro de las entidades.

De igual forma, las organizaciones responden al declive con mayor o menor agresividad y con mayor o menor adaptación de la necesidad de cambio (Daft, 2013; Whetten, 1988). De ahí la importancia de considerar los factores de contexto a los que está sujeta la organización y la capacidad del proceso decisional por parte del nivel directivo de la misma. Más aún, porque algunas organizaciones adoptan una actitud negativa y resistente hacia las presiones de cambio, es decir, pueden reaccionar agresivamente o de forma defensiva; no así otras que emplean un enfoque más receptivo a través de procesos flexibles y de diseño propio (Rainey, 2014).

4. Actores principales y agentes externos

El dilema decisional convocó la participación de múltiples actores con diversos grados de actuación e intereses que representaban diferentes sectores interesados en la toma de decisiones. A continuación, se presenta el análisis de actores.

- (i) Multiplicidad de perspectivas: cada actor aporta una perspectiva única basada en su experiencia y área de competencia. Esto enriquece el proceso de toma de decisiones al asegurar que se consideren diversos puntos de vista y se evalúen todas las posibles repercusiones de las decisiones tomadas.

- (ii) Colaboración intersectorial: en la medida que la participación de diferentes actores facilita la colaboración entre distintos sectores, como el gobierno, las entidades de seguridad, los organismos de justicia, y otros *stakeholders*. Esta colaboración es esencial para abordar el caso de estudio que requiere una respuesta coordinada y multidimensional.

- (iii) Legitimidad y apoyo: al considerar que una amplia gama de actores puede aumentar la legitimidad de los cambios y el apoyo de diferentes sectores de la sociedad, tema crucial para la implementación efectiva y la aceptación pública de los cambios propuestos.

- (iv) Eficiencia y efectividad: que la cooperación entre diferentes actores puede conducir para la gestión del cambio, pues permite compartir recursos, conocimientos y experiencias optimizando el uso de los recursos disponibles.

- (v) Importancia de la sostenibilidad a largo plazo: ya que la participación y el compromiso de múltiples actores pueden ayudar a garantizar que las reformas sean sostenibles en este contexto, donde se buscan cambios estructurales y profundos.

En resumen, la vinculación de estos actores no solo enriquece el proceso de toma de decisiones, sino que también facilita la implementación, aumenta la legitimidad, el apoyo público y promueve la sostenibilidad de las reformas.

Tabla 2. Actores principales y agentes externos

<i>Actor</i>	<i>Rol</i>	<i>Interés</i>
<i>Presidente de la República</i>	Primera autoridad administrativa y comandante en jefe de las Fuerzas Armadas. Ejercer la conducción política del cuerpo de policía. Plantear una visión estratégica de desempeño organizacional.	Dejar un legado político de visión estratégica organizacional que represente los principios del partido político al cual pertenece. Ratificar el apoyo a la organización policial. Aglutinar la expectativa de varios sectores políticos para que la fuerza pública sea efectiva en el aporte al mantenimiento del orden público. Mejorar el nivel de efectividad y confianza que la Policía Nacional tiene entre la ciudadanía.
<i>Ministro de Defensa Nacional</i>	Orientar, supervisar y avalar el proceso decisional al interior de la Policía Nacional.	Cohesionar y respaldar diferentes instancias del Gobierno nacional, así como representar los intereses del presidente de la República en el campo sectorial de seguridad y defensa.
<i>Ministro del Interior</i>	Interacción política con las diferentes fuerzas políticas y gremiales para lograr el respaldo a las iniciativas de gestión de cambio organizacional en la Policía Nacional.	Procurar apoyos políticos dentro de los partidos y bancadas del congreso de la República. Acopiar respaldo político a las iniciativas que establece el Gobierno Nacional.
<i>Ministro de Hacienda y crédito público</i>	El papel es principalmente financiero y presupuestario, en aspectos como: la asignación de presupuesto sectorial, supervisión financiera, planificación económica y apoyo en las políticas públicas con otros ministerios como el de interior y defensa.	Colaborar en la formulación de políticas que tengan un impacto económico y estén relacionadas con la seguridad y el orden público. Monitorear el uso de fondos asignados a la Policía Nacional para garantizar que se utilicen de manera eficiente y transparente.
<i>Director general de la Policía Nacional</i>	Líder organizacional de la Policía Nacional. Preside la máxima instancia de decisión de la organización encargada de establecer las políticas, los lineamientos y la hoja de ruta para el cumplimiento de la misión constitucional.	Tomar la decisión más pertinente para el horizonte estratégico organizacional. Establecer una estrategia efectiva para la gestión del cambio. Incrementar la legitimidad y confianza policial. Mejorar la prestación del servicio de policía de forma más cercana al ciudadano y en estricto cumplimiento a los derechos humanos.
<i>Subdirector general de la Policía Nacional</i>	Encargado de dinamizar la formulación, operacionalización y el cumplimiento del direccionamiento estratégico institucional. Ejecuta y hace seguimiento a las políticas, estrategias y órdenes del director general de la Policía Nacional.	Su interés es asesorar y participar en la mejor decisión para efectos del cambio organizacional. Tiene la convicción de establecer las mejores acciones que permitan ser operacionalizadas y transformen positivamente los aspectos que se visionan estratégicamente.
<i>Jefe de la Oficina de Planeación</i>	Encargado del análisis organizacional y la asesoría en el proceso decisional, así como responsable de la estructuración de las alternativas de decisión.	Tiene interés en que las decisiones que se adopten se ajusten a los tiempos de gestión de cambio y a los presupuestos. Asesorar la decisión más eficiente a partir del análisis organizacional y la alineación a los objetivos del Gobierno Nacional. Busca que la estrategia de gestión del cambio represente una legitimidad interna y externa.
<i>Senador Iván Cepeda Castro</i>	Fue una de las voces más representativas en las denuncias de ineficacia organizacional y la violación de derechos humanos por parte de algunos uniformados durante los eventos de protesta social. Promulgó narrativas que demandaban una reforma policial urgente.	Electoral a partir de una matriz ideológica en contra de las autoridades del Estado y la necesidad de humanizar más a la organización policial. Pretenden que haya cambios de la cúpula policial para que sea interpretado como un éxito político de la presión ciudadana. Promover una iniciativa legislativa que incluye el enfoque diferencial para niños y niñas, mujeres, población LGTBIQ+, el uso proporcional de la fuerza y el traslado de la Policía Nacional del ministerio de Defensa al del Interior.

<i>Movimiento conocido como "Primera línea"</i>	Servir como un mecanismo de defensa para los participantes de las manifestaciones públicas en contra del Gobierno Nacional. Fue usado como un instrumento de desestabilización y desorden por parte de organizaciones armadas irregulares.	Presionar la resolución del conflicto a favor de los intereses de los sectores que están en la protesta social. Visibilizar las narrativas que exigen reformas profundas a la organización policial. Participar políticamente en la toma de decisiones de cambio organizacional en la Policía Nacional.
<i>Organización no gubernamental Human Rights Watch</i>	Actuar como observador en la situación de derechos humanos durante las manifestaciones públicas tanto pacíficas como violentas. Documentar las supuestas violaciones a los derechos humanos por parte de actores estatales.	Exigir que la organización policial se abstenga de hacer el uso arbitrario y excesivo del uso de la fuerza. Presionar una reforma que permita separar a la Policía Nacional de las Fuerzas Militares y asegurar una supervisión y rendición de cuentas adecuada para impedir que se presenten abusos.
<i>Medios de comunicación</i>	Documentar e informar las situaciones generadas alrededor de la situación de orden público por efectos de la protesta social y la incidencia de hechos que tenían relación con el desempeño de la Policía Nacional.	Mantener un ejercicio informativo sin restricciones ni censura. Comunicar de forma neutral las incidencias de los hechos internos y externos que tienen relación con la organización policial. Generar corrientes de opinión a favor o en contra de la necesidad de una reforma policial.
<i>Líderes del Comité Nacional de Paro</i>	Convocar y liderar diferentes formas de manifestación en oposición al gobierno nacional. Representar y llevar la voz de las agremiaciones, sindicatos y organizaciones que se coligaron para las manifestaciones.	Liderar la representación social de sectores de oposición a las iniciativas que el gobierno nacional estaba desarrollando. Alcanzar relevancia y representatividad social. Incidir en la toma de decisiones por parte del gobierno nacional y en la gestión de cambio de la Policía Nacional.
<i>Reservas de las Fuerzas Armadas</i>	Ofrecer permanente apoyo a las decisiones y políticas del Gobierno nacional. Ratificar el respaldo a las Fuerzas Armadas y, en especial, Policía Nacional. Manifestar públicamente y replicar argumentos de defensa a la intervención del cuerpo de policía	Representar una voz legítima y que sea atendida dentro de la opinión pública. Establecer una plataforma política e ideológica que convoque la identidad de las reservas alrededor de principios que reivindiquen la autoridad del Estado.

Fuente: Elaboración propia a partir de Constitución Política de Colombia; Decreto 113 del 2022, Human Rights Watch (2021) y entrevistas semiestructuradas realizadas a personas y funcionarios que estuvieron relacionadas con el contexto decisional.

5. Opciones de decisión

Las decisiones organizacionales durante el presente caso requieren disponer de estrategias y actividades dirigidas a mejorar los procesos de educación policial, las competencias y estándares profesionales, los estatutos de carrera, los sistemas de incorporación e ingreso a los escalafones, la administración del talento humano y los estatutos disciplinario y penal de los funcionarios policiales. Así mismo, es necesario adaptar el servicio de policía a un enfoque comunitario, legítimo, orientado a las personas, altamente efectivo y cercano al ciudadano.

De igual forma, el 6 de junio del 2021 el presidente de la República emitió 10 lineamientos de política pública para que el proceso decisorio organizacional los incluya en el proceso de gestión de cambio organizacional, así: a). Prevención, protección y respeto

por los derechos humanos, b). Nuevo estatuto disciplinario para la Policía Nacional, c). Profesionalización y desarrollo policial, d). Uso de la fuerza, e). Participación ciudadana para la Transformación Integral de la Policía Nacional, metodología Hablemos de Policía f). Mayor tecnología para la efectividad y transparencia policial, g). Nueva identidad para mejorar la proximidad con el ciudadano, h). Desarrollo personal y profesional con enfoque humano, i). Nuevo modelo de vigilancia policial y, j). Programa “Soy Joven y estoy contigo” (Policía Nacional, 2022a).

La intención política del Gobierno Nacional no solo pretendió ofrecer un respaldo a la gestión de cambio organizacional, sino imponer lineamientos estratégicos para reducir el autogobierno policial, es decir, limitar una gestión autónoma de la organización policial en términos organizativos y funcionales (Arias *et al.* 2012). No obstante, la Policía Nacional, tradicionalmente, ha tenido discrecionalidad para incorporar cambios organizacionales con el respaldo político de los diferentes gobiernos (Policía Nacional, 2022).

Por tanto, a partir de la aplicación de los supuestos teóricos y bajo el contexto institucional establecido, la unidad de análisis decisorio organizacional podrá formular una planificación estratégica de cambio organizacional desde la perspectiva de tres (3) marcos disponibles:

5.1 Modernización organizacional

Se refiere al proceso de cambio en una organización “para mejorar la prestación del servicio, como consecuencia de nuevas tendencias, cambio total, tecnificación, innovación, reestructuración focalizada, con el fin de adecuar la organización a las necesidades del entorno” (Castro, et al., 2021, p. 16).

Puede incluir varios aspectos claves enfocados en mejorar la eficiencia, efectividad y adaptabilidad de la organización para enfrentar los desafíos actuales y futuros. Incluye aspectos tales como: la implementación y actualización de tecnologías avanzadas dirigidas a mejorar la eficiencia operativa, la recopilación y análisis de datos, así como la

comunicación interna y externa. También, la reestructuración de procesos para hacerlos más eficientes, transparentes y adaptados a las necesidades actuales.

De igual forma, se realiza capacitación y actividades desarrollo del personal orientada a mejorar las habilidades, adaptabilidad y preparación para los retos modernos. Igualmente, la modernización comprende cambios en la cultura organizacional que promuevan la innovación, la flexibilidad, una mentalidad abierta al cambio y la actualización de las políticas y normativas internas para reflejar las prácticas modernas de gestión y operación. Es decir, implica cambios tangibles en tecnología y procesos, así como cambios intangibles en la cultura y en la forma de operar para asegurar que la organización se mantenga relevante y efectiva en un entorno en constante cambio.

5.2 Transformación organizacional

Proceso que incorpora cambios en la estructura y funciones organizacionales a corto, mediano y largo plazo producto de nuevas realidades sociales, económicas, jurídicas, culturales, políticas y globales (Policía Nacional, 2022a). La transformación organizacional implica un cambio profundo e integral que abarca varios aspectos, tanto estructurales como funcionales y va más allá de la actualización o modernización.

Los componentes de una transformación organizacional pueden incluir: reestructuración institucional, es decir, cambios significativos en la estructura organizativa para mejorar la eficacia, eficiencia y capacidad de respuesta de la entidad. De igual forma, revisión y actualización de la misión y visión para garantizar que estén alineadas con las necesidades y expectativas actuales de la sociedad. Igualmente, implica un cambio cultural profundo en el cual se fomenten valores como la transparencia, la rendición de cuentas, la integridad y el respeto por los derechos humanos. Demanda la adopción de nuevas tecnologías y sistemas de información que permitan mejorar la gestión del conocimiento, la toma de decisiones y la eficiencia operativa. Implica capacitación y desarrollo integral del personal, de forma que, no solo mejoren las habilidades técnicas, sino que se fomente un cambio en la mentalidad y el comportamiento de los funcionarios.

Así mismo, involucra nuevos modelos de gestión y operación con enfoques innovadores y mejores prácticas que incluyan la gestión de riesgos, la planificación estratégica y el liderazgo. Sugiere mejoras en la interacción con la comunidad mediante mecanismos que fomenten la confianza y la cooperación. Igualmente, requiere la revisión de procedimientos y protocolos para certificar que sean efectivos, justos y respeten los derechos y libertades de los ciudadanos. Es así como una transformación organizacional no se limita a cambios superficiales o incrementales; implica una revisión y un rediseño profundos en la manera en que la organización funciona, la forma en la que interactúa con la sociedad, en la que cumple su misión y sus objetivos.

5.3 Reforma organizacional

Proceso que busca modificar, mejorar, enmendar, actualizar o innovar algo. La reforma es una llamada a la innovación, donde hay un desfase percibido con respecto a los valores deseados (Popkewitz 1997, como se citó en Angulo, 1994, p. 364)). Las llamadas “reformas policiales” han sido concebidas por medio de “comisiones especiales y grupos de expertos que han propuesto reformas institucionales y organizacionales con la introducción de, por ejemplo, controles civiles externos, mejoras en la supervisión interna, formación y especialización de los policías y cambios en la jerarquía” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, p. 78).

La realización de una reforma puede generar un cambio en las políticas y procedimientos para mejorar la eficiencia, garantizar el cumplimiento de las leyes y normativas vigentes, así como fortalecer la observancia de los derechos humanos y las prácticas éticas. También permite llevar a cabo una reestructuración organizativa direccionada a mejorar la gestión, la distribución de responsabilidades y la toma de decisiones en busca de mayor eficiencia y capacidad de respuesta. Así mismo, promueve avances en la formación y capacitación implementando programas de formación y desarrollo continuo para el personal, enfocándose en aspectos como, por ejemplo, técnicas modernas de aplicación de la ley, manejo de conflictos, ética profesional y derechos

humanos, fomento de la cultura de transparencia y rendición de cuentas. En ese sentido, busca promover una cultura organizacional que priorice la transparencia y la rendición de cuentas en todas las actividades y decisiones.

Adicionalmente, abarca la introducción de nuevas tecnologías con el fin de mejorar la eficacia operativa y la gestión de la información. Pretende el fortalecimiento de la supervisión y de los controles, tanto internos como externos, que garanticen la integridad y la responsabilidad en las operaciones, así como la mejora en la interacción con la comunidad en busca de mejorar la confianza y la cooperación. De igual forma, una reforma busca asegurar que los servicios prestados se alineen con las necesidades y expectativas de la sociedad e incluye la revisión de estrategias operativas para enfrentar eficazmente los desafíos contemporáneos y futuros en materia de seguridad y orden público. Por lo tanto, la reforma es un proceso complejo que busca no solo cambios operativos y estructurales, sino también un cambio en la cultura y en la relación de la policía con la sociedad.

Figura 4. Opciones de decisión



Fuente: elaboración propia

5.4 Rasgos distintivos de cada proceso

Conforme con lo anterior, modernizar, transformar y reformar son conceptos relacionados pero distintos en cuanto a su alcance, profundidad y enfoque. Cada uno representa una metodología diferente para la implementación de cambios y mejoras en la organización:

5.4.1 Modernización organizacional

Enfoque: se concentra en actualizar y mejorar las operaciones existentes, la tecnología, los procesos y las prácticas.

Objetivo: mejorar la eficiencia, la efectividad y adaptarse e incorporar las tendencias actuales y la evolución tecnológica.

Alcance: generalmente, los cambios son incrementales y no alteran fundamentalmente la estructura o la misión de la organización.

5.4.2 Transformación organizacional

Enfoque: implica cambios profundos y fundamentales en la estructura, formación, cultura e identidad de la organización.

Objetivo: redefinir la organización para adaptarse a un entorno significativamente cambiante o alcanzar un nuevo conjunto de metas estratégicas con base en imposiciones exógenas y capacidades endógenas.

Alcance: incorporación de cambios a gran escala que pueden incluir una modificación de las operaciones de la organización.

5.4.3 Reforma organizacional

Enfoque: esta reforma está orientada a hacer cambios normativos específicos y estratégicos que estén diseñados para corregir problemas estructurales y mejorar la eficiencia organizacional.

Objetivo: mejorar o innovar aspectos específicos de la organización a menudo en respuesta a problemas identificados o desafíos emergentes.

Alcance: los cambios son de mayor envergadura, requieren de la participación del legislativo y la utilización de herramientas de gobernanza colaborativa.

De acuerdo con lo anterior, en la medida en que los cambios organizacionales sean más profundos por la imposición exógena, el procedimiento de cambio interno o las capacidades endógenas van a ser más limitadas. En consecuencia, en la medida en que el cambio no sea de gran dimensión, las capacidades endógenas van a tener mayor adaptación.

Es por lo que, frente a la tensión entre la imposición exógena por parte del Gobierno Nacional y la capacidad endógena organizacional de dirigir los cambios, es posible afirmar que las tres opciones de decisión cuentan con alcances diferenciales, según cada escenario.

En este sentido, el primero establece una modernización organizacional donde la imposición exógena es menor y existe un margen de tensión bajo respecto a la capacidad endógena. Por su parte, en la transformación organizacional, la imposición exógena es mayor siendo esta de nivel intermedio, lo cual genera una tensión media en relación con la capacidad endógena. Finalmente, en un escenario de reforma organizacional, la imposición exógena tiene un grado alto y la tensión generada es de este mismo nivel. Lo anterior se considera ya que, entre mayor es la demanda externa de cambio en una organización de alta complejidad se aumenta la tensión con la capacidad de la organización para generar este cambio (capacidad endógena).

De acuerdo con lo anterior, si hablamos de un escenario de decisión de reforma policial, habría modificaciones de carácter legal a la estructura organizacional o al régimen especial del estatuto de carrera o al sistema prestacional o al régimen disciplinario. Es por ello por lo que tendría que presentarse una interacción con otros niveles de lo público como puede ser el legislativo, los partidos políticos, algunos ministerios, entre otros. De acuerdo con esto, el margen de cambio y de capacidad endógena va a depender mucho de los factores e imposiciones externas.

En cambio, frente a un contexto decisional de modernización, como es el caso de la adecuación organizacional a los nuevos desarrollos tecnológicos, existiría una capacidad endógena mayor ya que es posible que no se presente una tensión necesaria con otros niveles de lo público.

Este tipo de reformas han estado enfocadas, en especial, en el mejoramiento y ampliación del modelo existente por medio del potenciamiento del talento humano, las capacidades operacionales y la infraestructura. No obstante, reciben críticas porque no tienen una evaluación de la eficacia de la actuación policial para proponer cambios en la estructura y funciones de la policía (Arias, et al; 2012). Según Pollitt y Bouckaert (2004), la reforma está orientada a lograr un cambio deliberado e intencional.

6. Cierre del caso

Para el cierre del caso los estudiantes presentan de forma grupal una exposición de máximo 20 minutos en la cual comparten los siguientes aspectos: i). Presentación de la decisión tomada y la sustentación del modelo de toma de decisiones aplicado, ii). El diagrama de toma de decisiones, iii). Resultados del análisis sistémico de la organización pública, iv). Alcance del análisis PESTEL, iv). Estrategia para la gestión del cambio y el modelo usado.

Finalmente, el docente evaluará el ejercicio y abrirá un espacio para las reflexiones generales y observaciones que tengan los alumnos con relación al ejercicio académico desarrollado y a la estructura del estudio de caso.

7. Notas de docencia

7.1 Naturaleza del caso

El dilema de gestión pública que abordará este estudio de caso en asuntos públicos es el proceso de toma de decisiones para la gestión del cambio en una organización pública de alta complejidad como es el caso de la Policía Nacional de Colombia. El texto está

planteado en términos del tipo de estudio de caso de toma de decisiones, el cual plantea situaciones que requieren de una elección por parte del nivel directivo organizacional (Kennedy y Scott, 1985). De acuerdo con Hatcher, McDonald y Brainard (2018) como se citó por parte de Sanabria y Guzmán (2020), se trata de un caso basado en una organización donde se analiza la estructura como un todo y se estudia la forma en que esta se ve impactada.

7.2 Resumen

Durante el periodo del mes de noviembre del 2019 a julio del 2021 el país atravesó varios eventos que dificultaron la gestión pública de los diferentes niveles de gobierno en general, así como la acción del cuerpo de policía, en particular. La pandemia del COVID-19 afectó el crecimiento y desarrollo económico, el mercado laboral, la política fiscal y los mercados financieros, entre otros sectores económicos (CEPAL, 2020; Carranza et. al., 2022).

En este contexto problemático la discusión política estuvo concentrada en narrativas de confrontación y polarización entre el Gobierno Nacional y sectores de oposición. La situación cobró dimensiones de relevancia cuando, a partir de iniciativas del ejecutivo, fueron promovidas reformas con contenido económico que condujeron a movilizaciones de carácter social (Birke, et. al., 2022; Universidad del Rosario y Fundación Ideas para la paz, 2021). De forma consecuente la atención e intervención de la manifestación pública y pacífica que, en ocasiones se tornó violenta, demandó acciones de uso de la fuerza para el restablecimiento y conservación del orden público (Ramírez y Vargas, 2023).

En lo que respecta al ámbito organizacional, la Policía Nacional desarrolla revisiones internas dirigidas a la mejora continua, las cuales se realizan de forma convencional desde hace tres décadas (Policía Nacional, 2022a). Los procesos de autoevaluación para la mejora continua reciben las aportaciones de asesores nacionales y extranjeros en asuntos relativos al quehacer policial. También incluye la consulta directa a

diferentes actores sociales, políticos y comunitarios sobre expectativas y demandas que la organización debe satisfacer a través de la prestación del servicio de policía. Las indagaciones y la aplicación de estrategias que optimicen la profesionalización pretenden generar valor público a través de la vigilancia policial para elevar los niveles de confianza pública. Así se establecen metas dirigidas a lograr un servicio de policía más cercano al ciudadano (Policía Nacional, 2022).

Un aspecto fundamental en este contexto fueron las orientaciones políticas que el Gobierno Nacional formula a través del presidente de la República en su papel como primera autoridad administrativa, comandante en jefe de las fuerzas armadas y jefe nacional de policía. El componente de observancia integral del respeto, vigencia y garantía de los derechos humanos cobra notoriedad y compromiso como parte del mandato político y de la vocación democrática de la organización policial (Policía Nacional, 2022a).

Bajo estas condiciones de contexto institucional, la Policía Nacional dispone de un mandato político, capacidades internas y condiciones externas para acometer un proceso de cambio organizacional. La alta gerencia organizacional y el proceso decisorio son la unidad de análisis del caso que sirve para investigar el fenómeno organizacional atravesado por diferentes variables relacionadas con el análisis de organizaciones públicas complejas y un contexto institucional determinado temporalmente. En ese sentido, el estudio de caso demanda que los estudiantes analicen las circunstancias y, con base en los supuestos teóricos, opten por una decisión y, a partir de ella, establezcan una estrategia organizacional para llevar a cabo la elección.

7.3 Identificación de los cursos y niveles a los que está dirigido el caso

Este caso podría ser útil para programas de pregrado y posgrado de escuelas de gobierno o instituciones de educación superior que desarrollen cursos relacionados con la gestión pública en temas específicos como análisis organizacional, gestión del cambio organizacional, contexto institucional y procesos de toma de decisiones en las organizaciones públicas. Los temas puntuales para este caso son: organizaciones públicas

complejas, cambios institucionales y organizacionales, procesos decisorios y apremios institucionales, arreglos institucionales, liderazgo público, direccionamiento estratégico, servicios y valor públicos.

En los cursos de pregrado, el caso es aplicable en la exploración analítica de las organizaciones públicas y su impacto en la transformación de realidades asociadas a problemas públicos. La fundamentación interdisciplinaria ofrece preguntas que retan la producción de ideas enfocadas al mejoramiento del servicio público. Mientras tanto, con relación a los posgrados, la utilidad recae en orientar la actividad hacia la formación de competencias con visión de gerencia en organizaciones de servicio público. La búsqueda de habilidades también se dirige a gestionar de forma efectiva procesos decisionales en el complejo contexto de lo público. En este aspecto, las destrezas técnicas y los fundamentos teóricos deben ser vitales para incorporar una visión innovadora y orientada a generar resultados a través del valor público.

7.4 Aproximaciones de enseñanza sugeridas

Las técnicas pedagógicas aplicables al caso están relacionadas con actividades colaborativas y con un enfoque constructivista. A través de trabajos grupales se podrán desarrollar habilidades cognitivas como pensamiento crítico, reflexión y análisis. De igual manera, bajo el alcance del constructivismo cognitivo, el aprendizaje tendrá el propósito de relacionar la nueva información con las representaciones preexistentes, lo cual dará lugar a la revisión, modificación, reorganización y diferenciación de esas nociones (Serrano, 2011). El proceso guiado por la interacción con otras personas permite que estos sean potenciales generadores de contradicciones que el sujeto se verá obligado a superar. Así las cosas, será posible la comprensión y aplicación sistemática de conceptos relativos al área de conocimiento de la gestión pública. Los ejercicios aplicables tienen la potencialidad de incentivar la creatividad y la capacidad para tomar decisiones.

7.5 Plan de clase/enseñanza

El estudio de caso tiene el propósito de aproximar a los estudiantes a instrumentos analíticos y conceptuales que les permitan conocer aspectos relativos al proceso de toma de decisiones en organizaciones públicas, organizaciones públicas complejas, análisis y cambio organizacional que son inherentes a la gestión pública. Los resultados de aprendizaje esperados están relacionados con la capacidad de los estudiantes para demostrar conocimientos, destrezas y habilidades personales, profesionales y metodológicas en estructuras de pensamiento basadas en la comprensión de organizaciones públicas complejas y la recursividad para ejecutar procesos decisionales orientados al cambio. El proceso formativo alcanzado con el caso exige fundamentar sólidos grados de dominio teórico-práctico para un desempeño eficiente en contextos de lo público.

El desarrollo del caso requiere la estructuración de grupos integrados por cuatro (4) estudiantes cada uno. En una primera fase se procede a leer detalladamente el caso. Luego, el docente hará una introducción temática de las dimensiones teóricas (proceso de toma de decisiones en organizaciones públicas, organizaciones públicas complejas, análisis y cambio organizacional). A continuación, formulará las preguntas orientadoras. En el momento del aprendizaje colaborativo los grupos de trabajo desarrollarán las metodologías sugeridas a partir de la indagación y profundización sobre los ejes temáticos establecidos.

Figura 5. Componentes del plan de clase/enseñanza



Fuente: elaboración propia

7.5.1 Preguntas orientadoras

Las preguntas orientadoras para la ejecución del presente estudio de caso pueden abarcar los aspectos planteados en la tabla 3:

Tabla 3. Preguntas orientadoras del estudio de caso

Dimensiones temáticas	Preguntas orientadoras
Proceso de toma de decisiones en organizaciones públicas	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuál es la instancia de decisión que tiene la organización para la gestión del cambio? ¿Cómo se establecen los objetivos estratégicos en los procesos de cambio organizacional? ¿Cuáles modelos matemáticos u otros procedimientos altamente estructurados que usa la instancia de dirección organizacional para la toma de decisiones? ¿Cuál es el instrumento utilizado a nivel organizacional para recolectar información relevante y reducir los niveles de incertidumbre? ¿Los decisores toman en cuenta un juicio más intuitivo y basado en la experiencia que complementa o suplanta procedimientos altamente racionales? ¿Las decisiones estratégicas de gestión del cambio se toman en función de cambios relativamente limitados (pequeños incrementos)? ¿La organización prefiere cambios que no sean mayores y susciten una elevada resistencia? ¿La organización considera que las decisiones son satisfactorias al examinar un conjunto limitado de alternativas? ¿Cuál es el modelo de toma de decisiones que utiliza la organización en los procesos de cambio organizacional?

Organizaciones públicas complejas	<p>¿Cuál es la estructura jerárquica de una organización pública compleja como la Policía Nacional de Colombia?</p> <p>¿De qué forma se dan las interacciones y retroalimentaciones en una organización pública compleja?</p> <p>¿Cuál es el fin y cuáles son las funciones que desarrolla la organización pública compleja?</p> <p>¿Cuáles son las instituciones formales e informales que rigen el comportamiento de la organización pública compleja?</p> <p>¿Cuál es el entorno institucional y organización de la organización pública compleja?</p> <p>¿Cómo es la dinámica interna de interacciones dentro de la organización pública compleja?</p> <p>¿Cuáles han sido los principales esfuerzos de revisión y mejora continua?</p>
Análisis organizacional	<p>¿Cuál es el arreglo institucional en el cual se desempeña la organización pública compleja?</p> <p>¿Cómo es la configuración organizacional que tiene la entidad pública compleja? ¿Cómo es el funcionamiento organizacional?</p> <p>¿Cuáles son los elementos culturales y de poder que rigen el funcionamiento organizacional?</p> <p>¿Cuáles son los óptimos globales y los óptimos parciales de la organización compleja?</p> <p>¿Cuáles son las características del entorno de incertidumbre que enfrenta la organización pública compleja?</p> <p>¿Cómo se toman las decisiones y se ejecutan las acciones en el contexto interno y externo organizacional?</p> <p>¿Cuál es el enfoque aplicado por la organización pública compleja en el proceso de toma de decisiones (racional, racionalidad limitada, bote de basura, entre otros)?</p> <p>¿Cuáles son las reglas internas organizacionales (rutinas) que buscan corregirse con las decisiones?</p> <p>¿Cómo se desarrolla la dirección y el liderazgo para lograr los objetivos organizacionales?</p> <p>¿Cuáles son los elementos de incertidumbre que condicionan el proceso decisorio?</p> <p>¿Cuáles son los actores comprometidos en el proceso de cambio organizacional?</p>
Gestión de cambio organizacional	<p>¿Cuál es la instancia del nivel directivo organizacional donde se toman las decisiones estratégicas?</p> <p>¿Cuáles son los mecanismos de gestión de los conflictos organizacionales que surgen en la gestión de cambio?</p>

Fuente: elaboración propia

7.6 Sustentación teórica de las dimensiones temáticas

Como el estudio de caso está referido a un proceso decisorio, el docente ofrecerá a los estudiantes un marco de análisis dirigido al establecimiento de una disposición por parte del nivel directivo organizacional frente a la gestión de cambio que ha de implementarse.

7.6.1 Modelos de toma de decisiones

El proceso de toma de decisiones es un procedimiento que tiene como propósito hacer una elección entre dos o más alternativas. Obedece a la secuencia de unos pasos que se inicia con la toma de conciencia o reconocimiento de un problema, seguido de una comprensión del alcance y, finalmente, su definición (Moody, 1983). La literatura especializada en la gestión pública ha establecido diferentes modelos aplicables a los

gerentes públicos cuando atienden situaciones que demandan toma de decisiones a nivel organizacional.

7.6.1.1 Modelo racional

Involucra los siguientes componentes: i). La instancia de decisión conoce claramente todos los objetivos relevantes, ii). Se conocen con detalle los valores utilizados para evaluar las metas y determinar la forma de consecución de estas, iii). El nivel de decisión examina todos los medios alternativos para lograr las metas, iv). Los tomadores de decisiones eligen el más eficiente de los medios alternativos para maximizar los objetivos, v). Recurren a modelos matemáticos u otros procedimientos altamente estructurados para la toma de decisiones, vi). Existe la abierta intención de maximizar racionalmente la utilidad (Downs y Larkey, 1986; Lynn, 1981).

7.6.1.2 Modelo de racionalidad limitada

Considerando que el entorno de decisiones en las organizaciones públicas es complejo, aparece una forma que atiende varias limitaciones: i). La información relevante y los niveles de incertidumbre sobrecargan la capacidad cognitiva de los decisores para procesarla, ii). Impera la relación limitada entre restricciones cognitivas, incertidumbres y cortos tiempos, iii). Hay una búsqueda limitada entre alternativas y se elige la más satisfactoria dentro de las limitaciones impuestas por la situación, es decir, se sacrifican formas altamente racionales, iv). A medida que surgen los problemas se buscan alternativas y soluciones en lugar de hacerlo de forma sistemática y explícitamente orientada a resultados, v). Se analiza una alternativa de solución hasta que se encuentra problema en ella, luego se pasa a otra, vi). Se usan puntos de referencia y reglas generales en lugar de explicaciones cuidadosas de los objetivos y una estrategia para maximizarlos (Simon, 1948).

7.6.1.3 Perspectivas de contingencia en la toma de decisiones

Aplica en contextos dinámicos y complejos. Está basado en los siguientes supuestos: i). Los tomadores de decisiones toman en cuenta un juicio más intuitivo y basado en la experiencia que complementa o suplanta procedimientos altamente racionales, ii). El contexto de la toma de decisiones varía según el grado en el que el decisor está de acuerdo con los objetivos y el grado en el que comprende los medios-fines o las relaciones causa-efecto, por tanto, se pueden adoptar planes simples, iii). Los directivos participan más en negociaciones y maniobras políticas y la toma de decisiones es más intuitiva y crítica (Thompson, 1967; Daft, 2013).

7.6.1.4 Procesos incrementales de toma de decisiones

Aboca como elementos centrales: i). Cambios relativamente limitados de las condiciones existentes (pequeños incrementos en las circunstancias dadas), ii). Evitar cambios mayores que suscitan elevada oposición, iii). Limitarse a cambios que no sean complejos y que permitan analizar los efectos, iv). Estimulación de negociaciones útiles con niveles endógenos y agentes exógenos para consensuar cambios radicales y políticamente viables, v). Mantener un apoyo político y participación pública para la creación de consensos y apoyos externos, vi). Hay poca claridad en los objetivos y los medios se vuelven inseparables de los fines, vii). Las decisiones son satisfactorias al examinar un conjunto limitado de alternativas (Lindblom, 1959).

7.6.1.5 Escaneo mixto

Recoge consideraciones medias entre los extremos de la decisión racional y el incrementalismo, así: i). Se toman decisiones importantes guiadas por implicaciones a gran escala y a largo plazo, ii). Establecer visiones intermedias entre orientaciones de largo plazo y decisiones más específicas e incrementales (escaneo mixto), iii). Pretende reducir las limitaciones del incrementalismo (Etzioni, 1967, 1986).

7.6.1.6 Incrementalismo lógico

Caracterizado por: i). Las decisiones estratégicas establecen un marco para pasos incrementales destinados a llevar a cabo objetivos más amplios, ii). Centrar el interés en prioridades generales a largo plazo, iii). Las prioridades implican pasos limitados y experimentales, iv). Las prioridades requieren adaptación y compromiso (Quinn, 1990).

7.6.1.7 Modelo incremental de procesos de toma de decisiones dentro de las organizaciones

Si bien está enfocado en el proceso de creación de políticas públicas amplias, es útil a nivel organizacional desde actividades como: i). Decisiones a partir de pasos pequeños e incrementales que avanzan a través de pasos generales, ii). Aplicar “interrupciones” en las decisiones que obliguen al proceso a regresar al paso anterior (el proceso es cíclico y no fluido), ii). Identificar el problema y diagnosticarlo a través de la recolección de información, iii). Búsqueda de alternativas de solución, iv). Diseño de una solución particular, v). Selección de la solución donde la organización se compromete formalmente con la decisión (Mintzberg, et al.,1976).

7.6.1.8 Modelo cubo de basura

Bajo los parámetros actuales de complejidad y dinamismo las organizaciones en sus procesos decisionales están sujetas a escenarios como: i). Las decisiones se toman cuando surgen oportunidades o requisitos particulares para su elección, ii). Se dispone de una amplia gama de materiales arrojados de manera desordenada (de ahí la metáfora del cubo de basura), iii). Desarrollo de actividades políticas internas con extensas negociaciones y conflictos entre coaliciones, iv). La participación, las preferencias y la tecnología (conocimientos, técnicas y equipos) son ambiguas, inciertas y con cambios permanentes, v). Existe pérdida de control y baja comunicación entre las unidades organizacionales, vi). Las personas tienden a un vago involucramiento en cuestiones

importantes, vii). Las personas van y vienen en la organización y en los entornos de toma de decisiones como los comités, viii). Una solución puede ir en busca de un problema, es decir, se privilegian alternativas prometedoras que requieran algún tipo de aplicación o algo que se quiera utilizar, ix). El problema correcto surge cuando los participantes correctos en la toma de decisiones son receptivos a una solución disponible y todos se juntan en una oportunidad de elección, x). Hay una fuerte influencia entre coincidencia y cálculo racional, xi). Las decisiones tienden a ser caóticas o accidentales (March y Olsen, 1986).

7.6.2 Organizaciones públicas complejas

El aspecto temático de organizaciones complejas tiene diferentes visiones de interpretación. Para los efectos del presente estudio de caso José Ricardo Etkin (2006), plantea varios elementos que suponen que una organización reciba esta denominación. La interacción de la organización con entornos externos marca situaciones de orden y desorden donde convergen las acciones para lograr los propósitos funcionales. Así mismo, los intercambios suceden en ambientes inciertos y cambiantes. La organización es un espacio de operación de las relaciones de poder, influencia y persuasión hacia el logro de objetivos que implica manifestaciones de oposición o resistencia. Además, algunas de estas organizaciones tienen el imperativo de ser estructuras fundamentales en sustento del diseño organizacional del Estado y en la conservación de condiciones que garanticen las libertades públicas y derechos humanos necesarios para garantizar la existencia de la comunidad política.

De igual manera, el marco de desempeño de la organización está influenciado por diferentes grupos de opinión e interés, así como por crecientes demandas del contexto social y político para el mejoramiento de las entidades. A pesar de que se intenta que haya identidades compartidas por todos los integrantes existen diferencias internas que llevan a la instalación de subculturas. La complejidad también está marcada por las múltiples lógicas y diversidad de fuerzas que no ofrecen estabilidad organizacional. La reflexión y

los procesos de aprendizaje son complejos por el diseño y los acuerdos constituyentes demandan la capacidad de redefinir y adaptar los esquemas de desempeño. En ese orden de ideas, los “cambios no siempre resultan de la autoridad o la decisión política, sino del diálogo, el debate y la interacción social cotidiana” (Etkin, 2006, p. 29).

Como complemento Felipe Lara (2016), plantea una definición para una organización compleja en términos de que se trata de “un sistema adaptivo complejo de carácter social, conformado por seres humanos como integrantes básicos, que cumplen diferentes funciones en una estructura apropiada de división del trabajo, para cumplir con la misión y los objetivos que tienen tanto el sistema como sus integrantes” (p. 22). A su vez, este tipo de organizaciones están en activa interacción con un entorno complejo donde se dan dinámicas internas y hay una fuerte influencia del ambiente exógeno. Implica que las organizaciones tengan que desarrollar negociaciones con otras formas burocráticas estatales para facilitar los objetivos.

7.6.3 Análisis organizacional

Para que una organización pública sea efectiva y eficiente debe adaptarse continuamente a los cambios del entorno. Más aún cuando se trata de organizaciones complejas. En este contexto, el análisis de organizacional es un instrumento requerido para la comprensión de la posición que tiene la organización, así como para la identificación de oportunidades y riesgos. Puede entenderse como el proceso que le permite a las organizaciones “generar datos sobre su ambiente y que ayuda en la formulación de una estrategia que impulsaría a la organización a su estado futuro deseado” (Buye, 2021, p. 2).

El análisis organizacional incluye la adquisición de información sobre eventos, tendencias y relaciones con el entorno externo de la organización la cual puede ser útil para la planificación y orientación estratégica futura de la organización (Aguilar, 1967). También requiere conocer elementos internos como el fin, las funciones, la visión, la alineación de la estructura organizacional, la fijación de objetivos, la formulación estratégica y la recolección de información (Buye, 2021, p. 2). Sutton (1988) plantea que

las organizaciones requieren lecturas e interpretaciones a manera de escáner para tener la capacidad de predecir y responder a eventos futuros, así como a identificar amenazas y oportunidades, obtener ventajas competitivas y mejorar la planeación a largo plazo.

El análisis del entorno organizacional abarca el examen tanto de lo externo como de lo interno de la entidad. Algunas dimensiones internas tienen que ver con las interacciones de los empleados y de estos con el nivel directivo, la estructura organizacional, los procesos, la cultura organizacional, los sistemas y las operaciones. Mientras tanto, el entorno externo integra dimensiones en lo social, lo económico y lo tecnológico, de igual forma, factores medioambientales, políticos, normativos y culturales. Esas fuerzas y elementos internos y externos condicionan y determinan la orientación funcional de la organización pública, así como los procesos decisionales (Aguilar, 1967).

7.6.4 Cambio organizacional

En lo que respecta a la gestión del cambio organizacional resultará de interés que los estudiantes analicen la naturaleza del cambio que enfrenta la organización. Bartunek y Moch (1987) sugieren la existencia de diferentes órdenes de cambio: cambio de subsistema (primer orden), cambio de organización (segundo orden) y cambio de sector (tercer orden). Las características de un cambio de primer orden es que se presenta una adaptación de sistemas o estructuras internas, lo cual ocurre dentro de una parte de la organización o subsistema y se realiza de forma incremental (Van de Ven y Poole, 1995; Burnes, 2004; Carnall, 2007).

Mientras tanto, el cambio de segundo orden, a nivel de la organización, tiene efectos transformacionales, está orientado a movilizar a toda la organización tanto a nivel de estructura y procesos, como de paradigmas e instituciones a partir de cambios profundos y complejos (Van de Ven y Poole, 1995; Burnes, 2004; Carnall, 2007). Finalmente, el cambio de sector o de tercer orden, aplica en cuestiones de cambio de identidad, fusiones interorganizacionales, modificación de límites organizacionales y tiene impacto en múltiples organizaciones o sectores públicos (Tsoukas y Papoulias, 2005).

En este mismo sentido, el contexto en el que se dan los impulsores de cambio puede relacionarse con demandas o exigencias a las organizaciones públicas por parte de los clientes (ciudadanos) (Askim, et al., 2009; Christensen 2006). De igual forma, las decisiones del gobierno central eventualmente constituyen una fuerza directa para el cambio, bien sea por intereses ideológicos, regulatorios o de otro tipo (Jespersen et al., 2002). La actualización y el desarrollo de tecnologías (Dunleavy et al., 2006; Vann, 2004), el surgimiento e impacto de crisis financieras (Hendriks y Tops 2003), así como la interacción de la organización pública con el entorno matizada por redes complejas donde convergen intereses de múltiples actores, hacen parte de la propulsión de las transformaciones (Christensen 2006).

Desde el punto de vista teórico el estudio de caso sugiere el análisis de dos perspectivas: la teoría institucional y la de gestión del cambio. El institucionalismo considera que los cambios organizacionales resultan impuestos por el entorno. Al contrario de implementar transformaciones de forma intencional para mejorar la eficiencia, las organizaciones priorizan la búsqueda de legitimidad para ajustarse a las presiones del entorno (DiMaggio y Powell, 1983). Es decir, el abordaje del cambio está más basado en cuestiones deterministas que en una labor de gestión dentro de las organizaciones.

Mientras tanto, la teoría de gestión del cambio está fundada en elementos de racionalidad y adaptación y, por lo tanto, el cambio es generado por las acciones intencionales de los integrantes de la organización (Fernández y Rainey, 2006). El factor de interés en esta perspectiva obedece a las decisiones que toman las instancias de dirección y llevan a que la organización en general desarrolle acciones consecuentes para el cambio (Coram y Burnes, 2001).

7.7 Metodologías sugeridas para el caso

7.7.1 Modelos de toma de decisiones

Con los supuestos teóricos formulados, los estudiantes pueden desarrollar un diagrama de toma de decisiones. Para tal actividad existen recursos basados en aplicaciones

de diagramación como Lucidchart, Creately y Thinkcomposer, entre otros. El propósito es que establezcan la secuencia de acciones orientadas a la decisión bajo alguno de los modelos expuestos o la combinación de ellos, de acuerdo con las circunstancias de análisis que consideren pertinentes.

7.7.2 Organizaciones públicas complejas

Para este componente es aplicable el análisis sistémico de la organización. Lara (2016), sugiere el desarrollo de los siguientes pasos obtener esta evidencia de aprendizaje: “i). Identificación de los elementos de la organización en sus diferentes niveles, sus funciones y sus interrelaciones, ii) Análisis del entorno de la organización, iii). Análisis de la estructura de la organización, iv). Identificación de los elementos de la organización (existen dos tipos de elementos en la organización: los elementos deterministas o causales y los elementos teleológicos o intencionales)”.

7.7.3 Análisis organizacional

El instrumento didáctico para obtener un análisis organizacional consiste en el desarrollo de actividades de indagación, por parte de los estudiantes, relativas al alcance y forma de aplicar la técnica de análisis PESTEL. Esta herramienta de carácter estratégico consta de procedimientos que permiten comprender la dinámica en la que funciona una organización de manera que sea insumo para el proceso de toma de decisiones; por su intermedio es posible identificar factores de riesgo y de éxito (Frue, 2022).

7.7.4 Cambio organizacional

En este apartado temático la actividad de aprendizaje consiste en un ejercicio de análisis que determine el tipo de cambio organizacional que se desarrollará por parte de los estudiantes haciendo una clasificación del orden de cambio, los impulsores de cambio que inciden en la decisión, la definición y explicación de cuál sería la teoría de cambio a utilizar. Se complementaría con la determinación de una estrategia para el cambio organizacional

a partir del estudio de los diferentes modelos de gestión del cambio que incluirían: i). El modelo descongelar, mover y volver a congelar (Kurt Lewin citado en Burnes (2004a), ii). Modelo de Mintzberg y Westley (1992): a) procedimientos planificados, b) liderazgo visionario y, c) aprendizaje inductivo, iii). Modelo de Sandoval (2014): a). Principio holístico, b). Principio de rompimiento, c). Principio de constancia, d). Principio de no preferencia y, e). Principio de indeterminación.

Conclusiones

El estudio de caso de toma de decisiones es un instrumento pedagógico útil para comprender cómo se toman decisiones en asuntos públicos. Ayuda a identificar los dilemas de decisión, los factores que influyen en ellas, los actores comprometidos, el contexto organizacional e institucional, así como las posibles alternativas. De igual forma, contribuye a revisiones teóricas y metodológicas dirigidas al desarrollo de habilidades para la toma de decisiones en el sector gubernamental.

La toma de decisiones a nivel estratégico de una organización pública en el marco de la gestión pública resulta fundamental para garantizar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, el cumplimiento de los objetivos y metas organizacionales.

La Policía Nacional de Colombia puede ser analizada como una organización pública compleja debido a que funciona en un entorno diverso y dinámico. Dados los desafíos permanentes, las coyunturas y demandas múltiples de carácter ciudadano o político, es convencional que aborde procesos de gestión de cambio organizacional dirigidos a la mejora continua.

El proceso para la toma de decisiones orientadas a la gestión del cambio en organizaciones públicas de alta complejidad, como es la Policía Nacional en el presente estudio de caso, es un proceso complejo que implica la revisión y aplicación de diversas dimensiones

teóricas. Las perspectivas de análisis sobre las cuales puede desarrollarse el proceso de aprendizaje en programas relacionados con asuntos públicos a nivel de pregrado y posgrado, están relacionadas con los modelos de toma de decisiones en el sector público, la organización pública de alta complejidad, el análisis organizacional y la gestión del cambio organizacional.

Referencias

- Aguilar, F. J. (1967). *Scanning the Business Environment*. New York: Macmillan Company.
- Alvarado, N., Sutton, H., & Laborda, L. (2020). COVID-19 y la actuación de las agencias policiales de América Latina y el Caribe. <https://doi.org/10.18235/0002443>.
- Álvarez, A. A. (2021). El Paro nacional del 2021 en Colombia: estallido social entre dinámicas estructurales y de coyuntura. La relevancia de la acción política y del diálogo en su desarrollo y transformación. *Prospectiva. Revista de Trabajo Social e intervención social*, (33), 1-12. <https://doi: 10.25100/prts.v0i33.11864>.
- Álvarez, C. (2022). Periódico El Tiempo. *Dos años de una pandemia que nos cambió la vida a todos*. <https://www.eltiempo.com/salud/covid-19-balance-de-la-pandemia-en-colombia-tras-dos-anos-del-primer-caso-656246>.
- Arias, P., Rosada, H., y Saín, M. F. (2012). *Reformas policiales en América Latina*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Agencia de periodismo Investigativo - API. (2021). La historia de Javier Ordoñez muerto tras agresión de dos policías. <https://www.agenciapi.co/investigacion/justicia/la-historia-de-javier-ordonez-muerto-tras-agresion-de-dos-policias>.
- Angulo, F. (1994). Innovación, cambio y reforma: algunas ideas para analizar lo que está ocurriendo. En F. Angulo, y Blanco (Coords.), *Teoría y desarrollo del currículum*. Málaga: Ediciones Aljibe.
- Askim, J., Christensen, T., Fimreite, A. L., y Laegreid, P. (2009). How to Carry Out Joined-Up Government Reforms: Lessons from the 2001–2006 Norwegian Welfare Reform. *International Journal of Public Administration*, 32, 12, pp. 1006-1025.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). *Líderes para la Gestión en Seguridad Ciudadana y Justicia*. BID: Washington.

- Bartunek, J. M., & Moch, M. K. (1987). First-Order, Second-Order, and Third-Order Change and Organization Development Interventions: A Cognitive Approach. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 23, 4, pp. 483-500.
- BBC News Mundo. (2019a). Paro nacional en Colombia: 3 factores inéditos que hicieron del 21 de noviembre un día histórico. (D. Pardo, Editor). <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50520302>.
- BBC News Mundo. (2019b). Dilan Cruz: muere el joven manifestante herido por la policía que se convirtió en el símbolo de las protestas en Colombia. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50526848>.
- Birke, K., García, V., & Kurtenbach, S. (2022). *Pandemia, protestas y Petro presidente: el rescate de la paz en Colombia*. Bogotá D.C.: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Burnes, B. (2004). Emergent Change and Planned Change – Competitors or Allies? The Case of XYZ Construction. *International Journal of Operations & Production Management*, 24, 9, pp. 886-902.
- Burnes, B. (2004a). Kurt Lewing and the planned approach to change: A re-appraisal. *Journal of Management Studies*, 41(6), pp. 977–1002. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2004.00463.x>.
- Buye, R. (2021). Organisational Analysis Tools and Techniques: Critical Reflection on the PESTLE Analysis and Other Related Techniques. [https://doi:10.13140/RG.2.2.27060.78727](https://doi.org/10.13140/RG.2.2.27060.78727).
- Carnall, C.A. (2007). *Managing change in organizations*. Harlow, UK: FT Pearson Prentice Hall.
- Carranza, J. E., Martín, J. D., & Riascos, A. J., Botero, J., Arellano, M., Montañez, D., González, M., Bonet, & J., Ricciuli, D. (2022). *Covid-19 consecuencias y desafíos en la economía colombiana. Una mirada desde las universidades*.

- Books, Banco de la República de Colombia, number 2022- isbn:9789587848496.
- Casas, P. (2005). Reformas y contrarreformas en la Policía Colombiana en *Seguridad urbana y policía en Colombia* (Eds. Pablo Casas Dupuy et al.). Fundación Seguridad y Democracia.
- Castañeda, A. M., y Arévalo, M. C. (2020). Las opacidades en el discurso gubernamental: el señalamiento del enemigo como instrumento de legitimación del uso excesivo de la fuerza en el marco de la protesta social en Colombia. *Criterios*, 13(2), pp. 85–108. <https://doi.org/10.21500/20115733.5502>.
- Castro, F., Galindo, Y. R., Marsiglia, A. M., Marulanda, D. M., y Palencia, A. (noviembre de 2021). *Diagnóstico de referenciación documental comparativa para el cierre de brechas en procesos de Transformación Policial: recomendaciones de política pública*. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes.
- Christiansen, C. R. (2006). Sense-Making and Entrepreneurial Coalition Building: A Case of Competing Interests, Cultural Barriers, and Interorganizational Relations in a Nonprofit Health Plan. *International Journal of Public Administration*, 29, pp. 501–515.
- Comisión Colombiana de Juristas. (2021). *El Paro Nacional 2021: Lecciones aprendidas para el ejercicio del derecho de reunión en Colombia*. https://www.colectivodeabogados.org/wp-content/uploads/2021/12/Colombia_Documento-lecciones-aprendidas-y-observaciones-Paro-Nacional-2021-2.pdf.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe – 2020*.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH. (2021). *Observaciones y recomendaciones Visita de trabajo a Colombia*. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_cidh_Colombia_spA.pdf.

- Coram, R., & Burnes, B. (2001). Managing Organisational Change in the Public Sector. Lessons from the Privatisation of the Property Service Agency. *The International Journal of Public Sector Management*, 14, 2, pp. 94-110.
- Daft, R. L. (2013). *Organization Theory and Design*. Independence Ky.: Cengage Learning.
- Defensoría del Pueblo. (2021). *Informe Defensorial visita CIDH Colombia protesta social abril-junio 2021*. Bogotá D. C.: Defensoría del Pueblo.
- Downs, G. W., & Larkey, P. (1986). *The Search for Government Efficiency: From Hubris to Helplessness*. New York: Random House.
- DiMaggio, P. J., y Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48, pp. 147-160.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., y Tinkler, J. (2006). New Public Management Is Dead- Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 3, pp. 467-94.
- Etkin, J. R. (2006). *Gestión de la complejidad en las organizaciones: la estrategia frente a lo imprevisto y lo impensado*. Buenos Aires: Granica.
- Etzioni, A. (1967). Mixed Scanning: A 'Third' Approach to Decision Making. *Public Administration Review*, 27, pp. 385-392.
- Etzioni, A. (1986). Mixed Scanning Revisited. *Public Administration Review*, 46, pp. 8-14.
- Fernandez, S., & Rainey, H. G. (2006). Managing Successful Organizational Change in the Public Sector. *Public Administration Review*, 66, 2, pp. 168-76.
- Ferreira, M., Ramírez, C., Matta, P., y Barrera, Y. COVID-19: un gran desafío para la salud pública y la economía de Colombia. *Revista Cuidarte*. 2020; 11(3): e1318. <http://dx.doi.org/10.15649/cuidarte.1318>.

- Frue, K. (6 de febrero de 2022). The Pestel Framework Explained: 6 Important Factors. Pestle Analysis. <https://pestleanalysis.com/pestel-framework/>.
- Fukuda, S., Lopes, C., y Malik, K. (2002). Overview: Institutional Innovations for Capacity Development, in *Capacity for Development, New Solutions to Old Problems*, UNDP–Earthscan.
- García, E., & Francesc, T. (2022). Pandemia y protestas sociales: las ciudades como “olla a presión” en la era COVID-19. *CIDOB notes internacionals*, (266), pp. 1-8.
- Garzón, J., González, P., López, N., Camacho, M., & Guerrero, J. (2021). El paro nacional y la movilización social en Colombia ¿Cómo llegamos hasta aquí y qué puede venir? Bogotá D.C.: Universidad del Rosario y Fundación Ideas para la Paz.
- Guillén, F. (2015). *Modelos de policía y seguridad*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Hendriks, F., y Tops, P. (2003). Local Public Management Reforms in the Netherlands: Fads, Fashions and Winds of Change. *Public Administration*, 81, 2, pp. 301-23.
- Human Rights Watch. (2020). *Colombia: Abusos policiales en el contexto de manifestaciones multitudinarias - Golpizas, expulsiones de venezolanos y detenciones arbitrarias*. Nueva York. <https://www.hrw.org/es/news/2020/03/10/colombia-abusos-policiales-en-el-contexto-de-manifestaciones-multitudinarias>.
- Human Rights Watch (junio de 2021). *Colombia: Brutalidad policial contra manifestantes*. <https://www.hrw.org/es/news/2021/06/09/colombia-brutalidad-policial-contra-manifestantes>.
- Instituto de estudios para el desarrollo y la paz – Indepaz. (2021). *Cifras de la violencia en el marco del paro Nacional 2021*. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/06/3.-INFORME-VIOLENCIAS-EN-EL-MARCO-DEL-PARO-NACIONAL-2021.pdf>.

- Invamer. *Octubre de 2021. Medición No. 145*. <https://libretadeapuntes.com/libreta/wp-content/uploads/2021/10/resultados-invamer-poll-145-vf-compressed-1.pdf>.
- Jardón, J. J. (2007). Rutinas y complejidad de las organizaciones públicas clásicas. *Economía y Sociedad*, vol. XII, núm. 20, pp. 159-176.
- Jespersen, P. K., Nielsen, L. L. M., y Sognstrup. H. (2002). Professions, Institutional Dynamics, and New Public Management in the Danish Hospital Field. *International Journal of Public Administration*, 25 (12), pp. 15-74.
- Kennedy, D. M., y Scott, E. (1985). *Preparing Cases in Public Policy*. Boston, MA: Kennedy School of Government Case Program, Harvard University, No. N15-85-652.0.
- Lara, F. J. (2016). Bases Teórico-metodológicas para el Diagnóstico de Organizaciones Complejas. En: *Ingeniería de Sistemas: Metodologías y Técnicas*, Balderas, P. E., & Sánchez, G. N. (Eds): Ciudad de México: Plaza y Valdés.
- León, D. A. (2023). *Antes del Paro Nacional 2021: análisis de las publicidades políticas de la reforma tributaria “Ley de solidaridad sostenible”*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19, pp. 79–88.
- Lynn, L. E. (1981). *Managing the Public's Business*. New York: Basic Books.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1986). Garbage Can Models of Decision Making in Organizations. In March, J. G., & Weissinger-Baylon, R. (eds.), *Ambiguity and Command*. White Plains, N.Y.: Pitman.
- Martínez, M. C., y Rodríguez, J. D. (2023). Estallido social y Primera Línea: ¿reconfiguraciones en la movilización social? *Observatorio de Acciones Colectivas por la Educación y la Pedagogía en Colombia –OACEP-*, Boletín 61.

- Maynard, S., & Musheno, M. C. (2003). *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*. University of Michigan: University of Michigan Press.
- Mintzberg, H., Raisinghani, D., y Theoret, A. (1976). The Structure of Unstructured Decisions Processes. *Administrative Science Quarterly*. 21, pp. 266–273.
- Mintzberg, H., y Westley, F. (1992). Cycles of Organizational Change. *Strategic Management Journal*, 13, pp. 39–59.
- Moody, P. E. (1983). *Decision Making: Methods for Better Decisions*. New York. Mc. Graw- Hill.
- Núñez, J. (2020). Impacto de la pandemia y los aislamientos obligatorios por COVID-19 sobre la pobreza total y extrema en Colombia. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4088/Repor_Octubre_2020_N%c3%ba%c3%b1ez.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Oficina del alto comisionado para los derechos humanos. (2022). *El paro nacional 2021: lecciones aprendidas para el ejercicio del derecho de reunión pacífica en Colombia*. <https://www.hchr.org.co/documentos/el-paro-nacional-2021-lecciones-aprendidas-para-el-ejercicio-del-derecho-de-reunion-pacifica-en-colombia/>.
- Policía Nacional. (2022). *Proceso de Transformación policial + Humana*. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia.
- Policía Nacional de Colombia. (2022a). *Proceso de Transformación Integral. Policía Nacional de Colombia*. Gobierno de Colombia. <https://transformacion.policia.gov.co/>.
- Pollitt, C., & Bouckaert. G. (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

- Presidencia de la República. (Enero 25, 2022). Decreto 113. Por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional. *Diario Oficial* No. 51.928.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2021). Un año de pandemia: impacto socioeconómico de la COVID-19 en Colombia. <https://www.undp.org/es/colombia/speeches/impacto-socioeconomico-de-la-covid-19-en-colombia>.
- Quinn, J. B. (1990). *Strategies for Change: Logical Incrementalism*. Homewood, III.: Irwin.
- Rainey, H. G. (2014). *Understanding and managing public organizations*. Danvers: Jossey-Bass.
- Ramírez, E., & Vargas, L. M. (2023). Crisis y estallido social en Colombia. *Administración & Desarrollo*, 53(1), pp. 1–18. <https://doi.org/10.22431/25005227.vol53n1.9>
- Sanabria, P. & Guzmán, A. (2020). *Estudios de caso en asuntos públicos. ¿Cómo escribir y utilizar casos de docencia en gestión pública y políticas públicas? Guía para profesores y estudiantes*. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes.
- Sandoval, J. L. (2014). Los procesos de cambio organizacional y la generación de valor. *Estudios Gerenciales*, 30(131), pp. 162–171. <https://doi.org/10.1016/j.estger.2014.04.005>
- Secretaría de Gobierno. (2020). *Distrito ha recibido 167 denuncias por presuntos abusos policiales en protestas*. <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/gobierno/167-denuncias-por-presuntos-abusos-policiales>.
- Sentencia C-024/94. Policía judicial. (12 de septiembre de 1994). Corte Constitucional. (Vladimiro Naranjo Mesa). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-024-94.htm>.
- Sentencia STC7641-2020. (22 de septiembre de 2020). Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. (Luis Armando Tolosa Villabona). <https://cortesuprema.gov.co/corte/index.php/2020/09/22/corte-suprema-ordena-medidas-para-garantizar-derecho-a-protesta-pacifica/>.

- Serrano, J. M. (2011). El Constructivismo hoy: enfoques constructivistas en educación. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, v. 13 (1), pp. 1-27.
- Simon, H. A. (1948). *Administrative Behavior*. New York: Free Press.
- Sutton, R. (1988). Learning to Predict by the Methods of Temporal Differences. *Machine Learning* 3: pp. 9-44.
- Temblores ONG. (2022). *¡Ni un minuto de silencio: 9S sin olvido!*
<https://www.temblores.org/post/ni-un-minuto-de-silencio-9s-sin-olvido>.
- Tsoukas, H., & D. Papoulias. (2005). Managing third-order change: the case of the Public Power Corporation (Greece). *Long Range Planning*, 38, 1, pp. 79–95.
- Van de Ven, A. H., & Poole, M. S. (1995). Explaining Development and Change in Organizations. *Academy of Management Review*, 20, 3, pp. 510-540.
- Vann, J. L. (2004). Resistance to Change and the Language of Public Organizations: A Look at “Clashing Grammars” in Large-Scale Information Technology Projects. *Public Organization Review*, 4, 1, pp. 47-73.
- Whetten, D. A. (1988). Sources, Responses, and Effects of Organizational Decline. In K. Cameron, R. I. Sutton, and D. A. Whetten (eds.), *Readings in Organizational Decline*. New York: Ballinger.

Esta serie de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes publica casos de docencia, con el objetivo de brindar insumos para la educación, formación y entrenamiento en temas de asuntos públicos. Los casos buscan identificar y analizar experiencias de la práctica de lo público, y explorar problemas de organizaciones y actores, para recoger lecciones y documentar procesos de cambio y aprendizaje en gestión y políticas públicas. Estudios de caso de asuntos públicos busca fortalecer el diálogo entre la comunidad académica y los sectores encargados del diseño, la implementación, la evaluación de políticas públicas y la gestión de lo público.

gobierno.uniandes.edu.co

     | @GobiernoUAndes