

Revalorización de la capacidad institucional de las entidades públicas como una ventaja competitiva

Enhancing the institutional capacity of public entities as a competitive advantage

César Vega Zárate¹ y Rosa María Cuéllar Gutiérrez²

Resumen: Las entidades públicas poseen capacidades institucionales integradas por diferentes elementos que, desde su gestión, se convierten en un factor estratégico para generar ventajas competitivas orientadas al bienestar social. A diferencia del sector privado, que busca fines lucrativos, las entidades públicas se enfocan en la eficiencia y la creación del valor social. La presente ponencia argumenta cómo estas entidades son promotoras en generar ventajas competitivas mediante la gestión pública y la gobernanza, elementos clave para fortalecer sus estrategias, capacidades y recursos. Así, los argumentos enfatizan el revalorizar estas capacidades permitiendo generar ventajas competitivas de las entidades públicas para mejorar la operatividad gubernamental y la gestión pública, consolidando a las entidades como actores principales en la atención de desafíos sociales.

Palabras clave: capacidad institucional, ventaja competitiva, gestión pública, importancia

Abstract: Public entities have institutional capacities made up of different elements that, from their management, become a strategic factor to generate competitive advantages aimed at social welfare. Unlike the private sector, which seeks profit, public entities focus on efficiency and the creation of social value. This paper argues how these entities are promoters in generating competitive advantages through public management and governance, key elements to strengthen their strategies, capacities and resources. Thus, the arguments emphasize the revaluation of these capacities allowing the generation of competitive advantages of public entities to improve government operations and public management, consolidating entities as main actors in addressing social challenges.

Keywords: institutional capacity, competitive advantage, public management, importance

1 Doctor en Ciencias Administrativas y Gestión para el Desarrollo. Facultad de Contaduría y Administración Xalapa. Universidad Veracruzana.

2 Doctora en Ciencias Administrativas y Gestión para el Desarrollo. Sistema de Enseñanza Abierta Veracruz. Universidad Veracruzana.

Introducción

La función pública, para todo gobierno, representa una actividad primordial responsable de establecer las condiciones necesarias para atender las diferentes problemáticas sociales que se enfrentan día tras día. Partiendo de esto, la configuración de la gestión pública implica conocer cómo contribuye a satisfacer esas necesidades que requieren atenderse en tiempo y forma, según un contexto determinado.

Así que el alcance que las entidades públicas requieren para contribuir a sus resultados está determinado por lo que se le conoce como capacidades institucionales, las cuales están integradas por una serie de elementos estratégicos de tipo administrativo que conducen a configurar esquemas de gobernanza pertinentes y reales respecto de las necesidades sociales. En este sentido, y bajo un ámbito público, se puede afirmar que sí es posible identificar ventajas competitivas a partir de este tipo de capacidades que, sin duda, sirven de referencia para comprender que la gestión pública requiere identificar ciertas fortalezas que parecería que son exclusivas de las entidades privadas.

Considerando lo anterior, es necesario revalorar el concepto de ventaja competitiva pública como un componente clave que sirva como un medio de comprender el alcance de los beneficios sociales y el desempeño gubernamental que se alcanza a través de las entidades públicas, bajo la consideración de que son organizaciones vivientes con fines sociales en el que la generación de ventajas competitivas es identificable como factor estratégico. Por tal motivo, el objetivo del presente análisis se centra en reflexionar sobre la relevancia que tienen las capacidades institucionales de las entidades públicas como un factor estratégico en el sector público en los esquemas de gobierno actuales.

Organización privada *versus* organización pública

Ante todo, se debe partir de las diferenciaciones que, bajo un enfoque teórico y una perspectiva administrativa, tienen las organizaciones tanto públicas como privadas. En sentido estricto, y ajeno a esta diferenciación, se parte del hecho de que una organización tiene características y atributos particulares que inciden en un desempeño determinado, cuya finalidad económica tiene un sentido amplio. En la siguiente tabla se pueden apreciar aquellas diferencias principales entre estas orientaciones que asumen las organizaciones, las cuales son importantes para comprender su gestión interna.

Como se puede observar en la figura 1, las organizaciones públicas y las privadas difieren debido a sus enfoques de gestión y objetivos. Las primeras son propiedad de la sociedad financieramente, y se centran en el bienestar social y la equidad debido a su financiación principalmente a partir de los impuestos.

Figura 1. Diferenciaciones básicas entre organizaciones públicas y privadas

Aspecto	Organizaciones Públicas	Organizaciones Privadas
Propiedad	Propiedad colectiva, pertenecen a la comunidad política.	Propiedad privada, pertenece a individuos o accionistas.
Financiación	Principalmente financiadas por impuestos y fondos públicos.	Financiamiento a través de la venta de bienes y servicios, inversionistas.
Control	Control político, decisiones influenciadas por fuerzas políticas.	Control de mercado y competencia, orientadas a maximizar ganancias.
Entorno Organizacional	Más complejo debido a múltiples partes interesadas con demandas diversas.	Menos complejo, enfoque más centrado en los clientes y accionistas.
Objetivos	Objetivos más ambiguos, orientados hacia el bien común y la equidad.	Objetivos claros, centrados en la rentabilidad y la satisfacción del cliente.
Estructura Organizacional	Más burocráticas, con procedimientos y reglas formales más estrictas.	Menos burocráticas, más flexibles y centradas en la eficiencia.
Autonomía Gerencial	Menor autonomía para los gerentes, limitados por reglas y políticas.	Mayor autonomía para los gerentes, decisiones más flexibles.
Valor Gerencial	Menos materialistas, más enfocados en servir al interés público.	Más materialistas, enfocados en maximizar el beneficio económico.
Compromiso Organizacional	Menor compromiso organizacional debido a la falta de incentivos claros.	Mayor compromiso, motivados por el éxito económico y recompensas.
Innovación y Riesgo	Menos disposición al riesgo e innovación debido a la burocracia.	Más dispuestas a asumir riesgos y fomentar la innovación.
Presión Competitiva	Poca o ninguna competencia directa, suelen ser monopolios de servicio.	Alta competencia, orientadas a mantenerse competitivas en el mercado.

Nota: elaboración propia de acuerdo con Boyne (2002)

A pesar de sus objetivos, la estructura burocrática, el control político y la limitada autonomía gerencial impiden su capacidad de respuesta y adaptación. Por el contrario, los objetivos de las organizaciones privadas están estrechamente relacionados con los intereses de los propietarios. Por lo tanto, surgen entornos organizacionales menos complejos que facilitan el logro de los objetivos organizacionales debido a la posibilidad de determinarlos más fácilmente. Sin embargo, a pesar de estas diferencias, hay que destacar que la finalidad es uno de los principales atributos que hace que la gestión organizacional determine y permita ser elemento clave de interacciones con su entorno. Algo importante es que, pese a lo anterior, toda entidad es una organización con

procesos, estructuras, sistemas y demás atributos inmersos en un contexto y que persiguen una finalidad y para generar un desempeño.

La entidad pública como organización social

Como punto de partida, es importante dimensionar la presencia que tienen las entidades en un sector público como espacio o dimensión. Tal y como lo explica García (2004, pág. 107):

La expresión de lo público suele entenderse comúnmente como lo perteneciente al Estado; como aquella estructura que legitima nuestro vínculo con el sistema, y es ciertamente una manera no muy precisa de evocar este concepto. Lo público se denomina como el bien colectivo, y físicamente se manifiesta en el espacio en el que todos los ciudadanos tenemos derecho a vivir. El Estado representante de los intereses de esta gran comunidad, aunque pasiva y sumisa, no debería alejarse de tales apreciaciones.

Así, la contextualización que tienen las entidades públicas con el ámbito público es un medio para justificar su participación en una estructura de carácter también público. Es por tal que la constante evolución que ha presentado el concepto de ventaja competitiva ha sido el resultado de los diferentes contextos de análisis, dando origen a que la competitividad no debe concebirse únicamente en su seno, sino que surge en comparación con otros y se manifiesta en un entorno determinado (Pacheco, 2005, pág. 127). Es entonces que, para que toda organización logre definir una ventaja competitiva, es necesario que se identifiquen diferentes elementos que les permitan compararse y competir con otras, tal y como las corrientes teóricas de la competitividad explican.

Sin embargo, el argumento anterior tradicionalmente se ha centrado en el ámbito de una organización con fines lucrativos, en el que la búsqueda de rendimientos y ganancias parece ser punto primordial. Así, la determinación de los resultados y desempeños económicos han sido protagonistas en indicar este tipo de ventajas con fines económicos más que de otra índole.

No obstante, un cambio en la forma de configurar es necesario; así como revalorizar la forma en que las ventajas competitivas se conciben en el ámbito de las organizaciones. De algún modo, el siguiente argumento implica el hacer un cambio de paradigma en la concepción de una ventaja competitiva:

Es pertinente considerar que una empresa para mantener un nivel adecuado de competitividad a largo plazo debe diseñar estrategias de gestión, integradas dentro de un marco de acción estratégico, el cual permita sistematizar y coordinar todos los esfuerzos de las unidades que integran la organización, encaminados a maximizar la eficiencia (Romero et al., 2020, pág. 471).

Partiendo del argumento anterior, es importante considerar que la ventaja competitiva también debe ser asumida en el ámbito del sector público debido a que es originada por una entidad pública que, en sentido teórico, es una organización en sí misma. Bajo un enfoque teórico, toda entidad pública cumple con los atributos de ser una organización con fines diversos, la cual puede estar referida a instituciones sociales (Hernández, s.f.) que operan en un contexto determinado con ciertos fines previamente establecidos. Así pues, “Toda organización requiere ser aceptada o legitimada por su entorno para poder ser exitosa y permanecer en el tiempo y, en este sentido, las organizaciones públicas no se escapan a esta realidad” (Boscán de Pacheco et al., 2017, pág. 9).

A modo de concepto, una entidad pública se define como una organización orientada a la satisfacción de necesidades sociales como parte de un sistema público, cuya operatividad está dada a través de su gestión pública. La única diferencia entre una entidad pública y una que no lo es, es que la primera se centra en el contexto en el que impera y genera resultados generalizables a una colectividad, frente a una entidad privada, cuya principal inquietud es generar lucro y posicionarse en su entorno. Considerando que toda organización cumple con una finalidad, una estructura, recursos, estrategias y hasta una cultura organizacional (Pérez, 2005), hay que reconocer que todas las entidades públicas también cuentan con estos elementos que definen su operatividad y alcance. Por ello es necesario retomar estos elementos básicos para la definición de sus ventajas competitivas.

Relación de las ventajas competitivas con la capacidad institucional de las entidades públicas

Debido a que toda entidad pública es una organización, es necesario relacionarla con lo que se entiende por ventaja competitiva. Para comprender este término hay que destacar que tiene un origen económico, en el que las aportaciones de Porter han sido altamente valiosas para su definición. No obstante, con el paso del tiempo, la evolución que la competitividad ha presentado en el ámbito de los negocios es un factor que impacta en la capacidad de las organizaciones. Sin embargo, tal y como lo afirma Buendía (2013, pág. 76) la idea de que las empresas son los únicos agentes que pueden desarrollar, crear y mantener ventajas de esta naturaleza no es del todo cierta.

La transición de ventajas competitivas en una entidad pública dista de la generada por una organización privada. Sin embargo, sí se puede identificar ventaja a partir de la gestión interna que ponen en práctica las entidades públicas para alcanzar su desempeño, que es adoptada por la gestión pública en su contexto. Las entidades públicas requieren una actitud estratégica de la organización en la búsqueda de resultados centrada en capacidades internas diversificadas (Pacheco, 2005), también requieren desarrollar e implementar diferentes modos de actuar para que la función pública sea alcanzada como satisfactores sociales. Por lo tanto, los

resultados generados y alcanzados son fuentes primordiales que definen sus ventajas competitivas.

La definición de una ventaja competitiva en el ámbito público está vinculada con la capacidad institucional. En este sentido, es importante destacar los conceptos clasificados de acuerdo con Rosas (2019), los cuales los concentran del siguiente modo.

Tabla 1. Tipos de capacidades institucionales

Enfoque	Definición
Capacidad indicada	Potencial para cumplir tareas
Capacidad efectiva	Actuación del gobierno o su desempeño
Capacidad como producto	Habilidades producidas
Capacidad como proceso	Esfuerzos por mejorar la actuación gubernamental o su desempeño

Nota: Elaboración propia basado en Rosas (2019)

El enfoque que puede darse a la capacidad institucional depende mucho de los resultados esperados, lo que implica que la ventaja competitiva está relacionada con ello, acompañada por diferentes elementos que lo definen. Tal y como lo manifiestan Casado *et al.*, (2012) este tipo de capacidad “Cuenta con una connotación asociada a la gestión y a las competencias necesarias para su desarrollo, el concepto de capacidad se extiende más allá, englobando además las dinámicas relacionales y políticas en la consecución de los objetivos de una política pública”.

En este sentido, la configuración de las capacidades institucionales se orienta a generar un desempeño según un contexto determinado, mismo delimitado por ordenamientos y leyes que regulan un comportamiento con una finalidad social.

Desde una visión más amplia, hablar de capacidades institucionales implica la recuperación del rol del Estado en las propuestas de desarrollo y supone referirse a la asunción de responsabilidades por parte del mismo: a la toma de decisiones frente a los diferentes asuntos y problemas públicos y a la existencia de habilidades para resolverlos (Gargantiti et al., 2018, pág. 323).

Considerando lo anterior, se puede definir la capacidad institucional de una entidad pública como elementos que determinan el comportamiento y desempeño de esta en un proceso de interiorización de los fines de una política pública, cuyos resultados se ven reflejados en un desempeño en concreto. Así, dichos resultados se convierten en una forma de concebir la ventaja competitiva, no con la intención de competir, sino de atender los problemas públicos existentes. De alguna manera, esta aproximación conceptual coincide en la orientación hacia la adaptación de las organizaciones públicas (Duque, 2012) en un modelo de gestión.

La gestión pública y las ventajas competitivas

Derivado de todo lo anterior, y bajo el reconocimiento de que las entidades públicas son capaces de generar ventajas competitivas a partir de sus estructuras en donde el lucro no es el objetivo, la posibilidad de generar ventajas competitivas tiene que ver con dos aspectos: desde su propia gestión y de la interacción que tiene esta con su contexto. En este último enfoque hay que destacar la presencia de dos aspectos fundamentales: la gestión pública y la gobernanza. Primero, este tipo de gestión se construye por elementos que la configuran, donde la participación de las entidades públicas es pieza fundamental. En este punto, es destacable mencionar lo expresado por Metcalfe (1996):

La gestión pública es un macroproceso en el que las organizaciones e intereses aplicados en el sistema de políticas públicas comparten responsabilidades para gestionar el cambio estructural mientras que retienen su autonomía en la gestión del cambio incremental. Para que se dé una gestión eficaz en el cambio estructural, es necesario un proceso participativo en el que las diferentes organizaciones participen conjuntamente en la resolución de problemas, en los procesos de decisión colectiva para rediseñar las reglas del juego y en la redistribución de sus mutuas responsabilidades y papeles acerca de la definición consensuada de intereses públicos.

Como se aprecia, la participación que tienen estas entidades representa un medio para poder desarrollar las políticas públicas que cada Estado implemente en su territorio. Por tal, la generación de ventajas competitivas en un entorno público es posible a partir de sus estructuras, estrategias y *modus operandi* de las entidades como ejecutoras principales de las políticas públicas. Es entonces que “Las organizaciones públicas existen no sólo para producir servicios para los clientes, sino también para evitar la imposición de un valor social mejor. Las organizaciones públicas son creadoras de significado social. Las organizaciones públicas existen en una compleja red interorganizacional” (Arellano, 2005, pág. 607).

Los resultados generados por las entidades públicas se transforman, en un sentido teórico, en un desempeño organizacional, como resultado de la interacción de su gestión con su entorno complejo y limitado por el Estado, cuyos resultados se miden cuantitativa y cualitativamente. A partir de ello, se podría aproximar cómo este vínculo implica una forma de conformar las ventajas propias que están generando y manifiestan un proceso continuo de estabilidad en el sistema público.

Definitivamente, para configurar de manera efectiva las ventajas competitivas que pueden caracterizar a las entidades públicas, resulta necesario comprender el papel de la gobernanza. Desde un enfoque sistémico, la gobernanza se concibe a través de un enfoque normativo, equivalente al concepto de gobierno (Huffy, 2008), según el cual “se vincula directamente a las políticas públicas que se implementan para la

Imagen 1. Pilares de las ventajas competitivas en el sector público

Estabilidad del Sistema Público



organización de las sociedades” (Betramin, 2015, pág. 644). Esto implica reconocer la alta responsabilidad que asumen las entidades públicas como ejecutoras de dichas políticas. En este sentido, resulta fundamental definir la noción de ventaja competitiva, la cual no busca lucrar ni generar posicionamiento, sino crear valor social en el contexto.

En este sentido, la ventaja competitiva de las entidades públicas se relaciona con sus resultados y desempeño, sujetos de análisis y transparencia en los esquemas actuales de gobernanza y gestión pública. Por tal, la gestión que cada una de estas entidades configura es su principal atributo y que puede ser comparable con otras entidades similares.

En este sentido, el alcance de establecer ventajas competitivas en el sector público requiere actualmente ser considerado como parte de una realidad cambiante que asumen este tipo de organizaciones, en el que sus capacidades y recursos contribuyen y definen un actuar para interactuar con su entorno. Así, “La gestión pública busca lograr que el órgano administrativo se vuelva más eficiente en la resolución de las demandas sociales” (De la Garza, et al, 2018, pág. 37), siendo parte fundamental sus entidades y su capacidad de generarle ventajas dentro de un sistema de gobierno eficiente.

Imagen 2. Factores de las ventajas competitivas en las entidades públicas



La revalorización de la capacidad institucional en las entidades públicas es esencial para transformar sus estructuras internas en motores de innovación y eficiencia. Esta revalorización implica reconocer y fortalecer los recursos humanos, tecnológicos y organizacionales que integran estas instituciones, orientándolos estratégicamente hacia el logro de resultados tangibles en beneficio de la sociedad. Al centrar los esfuerzos en potenciar sus capacidades, las entidades públicas pueden adaptarse con mayor agilidad a los cambios del entorno y responder de manera efectiva a las demandas ciudadanas.

Además, revalorizar estas capacidades institucionales fomenta una cultura de mejora continua, donde la transparencia, la rendición de cuentas y la innovación se convierten en pilares fundamentales. Este enfoque permite que las entidades públicas no solo cumplan con sus funciones tradicionales, sino que también adopten prácticas estratégicas similares a las del sector privado, enfocadas en la creación de valor público. La implementación de sistemas de gestión de calidad, la profesionalización del personal y el uso eficiente de los recursos son ejemplos de cómo la revalorización de capacidades puede traducirse en ventajas competitivas.

Es necesario entender que la competitividad en el sector público no busca generar lucro, sino maximizar el impacto social positivo. Por ello, la revalorización de la capacidad institucional debe ser vista como una estrategia clave para consolidar gobiernos más

eficaces, legítimos y cercanos a la ciudadanía. Incorporar esta perspectiva permitirá a las entidades públicas posicionarse como líderes en la gestión de políticas públicas innovadoras y sostenibles, generando así ventajas competitivas que fortalezcan el bienestar social.

Conclusiones

Los argumentos de este documento son una primera aproximación para entender cómo las entidades públicas generan ventajas competitivas como parte de su entorno. Apesar de su finalidad y alto compromiso de generar valor social en una colectividad, así como asumir obligaciones y responsabilidades, su participación está justificada por la gestión que hacen por alcanzar las metas públicas y leyes que les circunscriben.

Según lo revisado, un elemento destacable que permite definir una ventaja competitiva de las entidades públicas es la capacidad institucional, exclusiva de las privadas por sus finalidades mercantilistas y económicas. La orientación que asume está dada por la interacción con la política pública, la gobernanza y el aparato gubernamental en su contexto y ámbito de aplicación, susceptibles de medirse en términos organizacionales, pues al ser entidades con características propias, sus resultados deben orientarse a generar un valor social.

Cabe destacar que la participación de las entidades públicas es de vital importancia para el debido funcionamiento del Estado, cuya responsabilidad no debe centrarse en generar resultados, sino que también interiorizan y expresan en su gestión interna el alcance de las políticas públicas que son su responsabilidad. Por eso, sí es válido asumir que las entidades públicas producen ventajas competitivas y que pueden ser medidas para constatar sus avances para los fines sociales. Valdría la pena enfatizar que es necesario romper un paradigma al considerar que la ventaja competitiva sólo puede ser generada por la entidad privada.

En conclusión, las entidades públicas son entes organizacionales cambiantes capaces de generar ventajas competitivas medibles, alcanzables y comparables con otras similares a pesar de la complejidad que pueden tener las dimensiones jurídica, económica y administrativa del Estado en su función pública. Es importante que se revalorice la capacidad institucional generada por estas entidades como una manera efectiva de garantizar el valor público del Estado y así atender las diversas problemáticas sociales que existen. Es reto de la administración pública establecer criterios que permitan identificar este tipo de ventajas competitivas y asegurar el cumplimiento y alcance de la política pública, en el que se destaque el protagonismo de las entidades públicas como organizaciones dinámicas.

Fuentes de información

- Arellano, D., & Cabrero, E. (2005). La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿Son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público. *Gestión y Política Pública*, 14(3), 599-618. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13314307>
- Beltramin, J. B. (2015). Aportes epistemológicos para la comprensión de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. *Revista Venezolana de Gerencia*, 20(72), 630-646.
- Buendía Rice, E. A. (2013). El papel de la ventaja competitiva en el desarrollo económico de los países. *Análisis Económico*, 28(69), 55-78. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41331033004>
- Boscán de Pacheco, G., Fernández, J., & Guédez, J. (2017). Las organizaciones públicas desde las perspectivas institucional y capacidades dinámicas. *Compendium*, 20(39).
- Boyne, G. A. (2002). Public and private management: What's the difference? *Journal of Management Studies*, 39(1), 97-122. <https://doi.org/10.1111/1467-6486.00284>
- De la Garza Montemayor, D. J., Yllán Ramírez, E. R., & Barredo Ibáñez, D. (2018). Tendencias en la administración pública moderna: La Nueva Gestión Pública en México. *Revista Venezolana de Gerencia*, 23(81), 31-42. Universidad del Zulia. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29055767003>
- Duque Cante, N. (2012). Análisis de factores de capacidad institucional en municipios pequeños de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca. *Cuadernos de Administración*, 28(47), 11-24.
- García, O. M., & Coral Cárdenas, L. A. (2004). Espacio público: el reto de la gestión. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 1(8), 103-109.
- Gargantini, D. M., & Pedrotti, C. I. (2018). Capacidades institucionales del gobierno municipal en el diseño y gestión de políticas habitacionales. *Economía, Sociedad y Territorio*, XVIII(57), 319-357. <https://doi.org/10.22136/est20181131>
- Hufty, M. (2008). *Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: El Marco Analítico de la Gobernanza. Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina*. La Paz: IFEA-IRD.
- Metcalf, L. (1996). Gestión pública: de la imitación a la innovación. En Instituto Nacional de Administración Pública & Boletín Oficial del Estado (Eds.), *Lecturas de gestión pública* (77-100). Ministerio de Administraciones Públicas. ISBN: 84-340-0907-2.
- Rosas, A. (2019). Capacidad institucional: revisión del concepto y ejes de análisis. *DAAPGE*, 19(32), 81-107. Santa Fe, Argentina: UNL.
- Hernangómez Barahona, J. (s.f.). *La empresa como organización: Una propuesta de delimitación de su concepto*. Dialnet.

- Pacheco Ornelas, M. C. (2005). Ventaja competitiva: gestión en el nivel de empresa. *Mercados y Negocios*, (12), 125-146.
- Pérez, J. C. P. (2005). Las organizaciones: una red de relaciones. *Revista Virtual Universidad Católica del Norte*, (16).
- Romero, D., Sánchez, S., Rincón, Y., & Romero, M. (2020). Estrategia y ventaja competitiva: Binomio fundamental para el éxito de pequeñas y medianas empresas. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, XXVI(4), 465-475.