

**MIGUEL ANGEL CERÓN HURTADO**

**GERENCIA DEL DESARROLLO  
ENDÓGENO**

**OCTUBRE DE 2020**

## **CONTENIDO**

### **INTRODUCCIÓN**

#### **1. LA REGIÓN COMO OBJETO DE DESARROLLO**

- 1.1. EL TEMA DE LA REGIÓN
- 1.2. LAS PRECISIONES CONCEPTUALES
- 1.3. CONTRIBUCIONES AL DESARROLLO

#### **2. EL DESARROLLO ENDÓGENO**

- 2.1. ANTECEDENTES
- 2.2. ENFOQUES EN EL SIGLO XXI
- 2.3. APROXIMACIONES A UN CONCEPTO

#### **3. LA GERENCIA PÚBLICA**

- 3.1. GÉNESIS DE LA GERENCIA PÚBLICA
- 3.2. EL CONCEPTO DE LO PÚBLICO
- 3.3. EL CONCEPTO DE GERENCIA
- 3.4. GERENCIA PÚBLICA EN EL SIGLO XXI
- 3.5. LA POST-NGP
- 3.6. LA GERENCIA PÚBLICA COLOMBIANA

#### **4. ENFOQUE DE LA GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL**

- 4.1. EL CONCEPTO DE GESTIÓN
  - 4.1.1. La Planificación
  - 4.1.2. La Ejecución
  - 4.1.3. El Control

#### **4.2. TIPOS DE GESTIÓN**

#### **4.3. EL ENFOQUE TERRITORIAL**

#### **4.4. LOS FUNDAMENTOS CONCEPTUALES**

#### **5. GESTIÓN EN LAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO**

- 5.1. GESTIÓN EN LA DIMENSIÓN AMBIENTAL
- 5.2. GESTIÓN EN LA DIMENSIÓN FÍSICO-ESPACIAL

5.4. GESTIÓN EN LA DIMENSIÓN ECONÓMICA

5.5. GESTIÓN EN LA DIMENSIÓN SOCIAL-CULTURAL

5.6. GESTIÓN EN LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL

BIBLIOGRAFIA

## **INTRODUCCIÓN**

La postura que aquí se contempla, a la luz de la epistemología clásica mirando la teoría de la Administración Pública, es que esta es una disciplina de conocimiento que aún se encuentra en construcción, ya que desde los años noventa viene marcando la frontera respecto a la Ciencia Política y al Derecho y a la vez definiendo su propio paradigma. Retomando planteamientos del mexicano José Juan Sánchez (2001) y comparando con los enfoque epistemológicos tradicionales que definen entre los requisitos de la ciencia como disciplina de conocimiento, que esta debe poseer un objeto de conocimiento bien definido y un método a través del cual se realiza el proceso de conocimiento por parte del sujeto, podemos afirmar que el objeto de la administración pública como disciplina de conocimiento está claro, pero que en el método aún se presentan debates y posturas encontradas entre distintos pensadores.

En ese orden de ideas, uno de los propósitos del presente libro es realizar alguna mínima contribución a este debate sobre la construcción de la disciplina de la Administración Pública, teniendo en cuenta la utilidad práctica de la propuesta y sobretodo, la posibilidad de que las reflexiones aquí consignadas le sumen al patrimonio intelectual colombiano, considerando el gran volumen de apuestas conceptuales que se sustentan en autores norteamericanos y europeos, los cuales tienen debilidad frente a la realidad nacional.

Otro propósito de este escrito y complementario a lo anotado anteriormente, se trata de realizar alguna contribución a la dotación de bibliografía académica útil en la formación profesional de la Administración Pública. Lo que se ha observado es que la disponibilidad

de fuentes para los estudiantes de esta disciplina presenta serias limitaciones sobre todo en la producción nacional, lo cual en este campo del conocimiento no es provechoso considerando que cada país tiene sus propias especificidades y probablemente las experiencias de otro país son útiles como ilustración, pero no para calcar de manera exacta, sobre todo por la fuerte influencia que ejercen las normas jurídicas en la construcción de procesos y las diferencias normativas de un país a otro.

Este trabajo comienza exponiendo algunos conceptos sobre los distintos temas relacionados con el objetivo central, orientado a la identificación de procesos relacionados con la gerencia pública aplicada al desarrollo endógeno, como son los temas de región y territorio, el tema de la gerencia y el tema de lo público, para terminar haciendo unas reflexiones en torno a la gestión pública territorial y unos comentarios para la aplicación de los conceptos ordenados mediante un modelo de desarrollo integral que había recomendado el DNP en 2012 para la elaboración de los planes de desarrollo territorial.

La población objetivo a la que se dirige el presente libro es a los estudiantes del pregrado del programa de Administración Pública, con el propósito de generar una reflexión y si es el caso, abrir un debate que conduzca al mejoramiento de la documentación teórica disponible. Esta es una postura más, entre las muchas existentes, que tiene validez sobre la base de que en los temas de las ciencias sociales siempre se presenta dos o más enfoques, todos respetables aunque no se compartan.

## **CAPITULO I:**

### **LA REGION COMO OBJETO DE DESARROLLO**

#### **1.1. EL TEMA DE LA REGION**

Cuando estamos refiriéndonos al Desarrollo Endógeno, casi es obligatorio hablar del Desarrollo Regional y Local y en este caso, es necesario hacer referencia a conceptos relacionados con la definición de región, o sea hacer claridad sobre los aspectos que demarcan el objeto que se pretende desarrollar. En la literatura corriente sobre el tema, se encuentran varios tipos de región como los que tratan Miguel Borja<sup>1</sup> (2008) y CEPAL-ILPES<sup>2</sup>, de donde se deduce que existen varios tipos de región como los siguientes:

**REGION HOMOGÉNEA:** Son unidades constituidas por un conjunto de puntos contiguos, que tienen características muy similares o factores comunes. Es decir, son casos donde la diversidad dentro de la misma región es baja, en tanto tienen un conjunto de elementos comunes que crean la diferencia respecto a otras regiones. Para identificar la similitud se utilizan factores como los sociales, los físicos, los climatológicos, los políticos etc. y se considera que los valores de estos factores son iguales en toda la región.

**REGION POLARIZADA O NODAL:** Son unidades constituidas por un conjunto heterogéneo de puntos, pero contiguos y complementarios entre

---

<sup>1</sup> Borja Miguel. Teorías y Enfoques del Espacio y Tiempo. ESAP. Módulo Académico. Bogotá, 2008

<sup>2</sup> CEPAL-ILPES. Ensayos sobre la Planificación Regional del Desarrollo. Siglo XXI Editores. México 1976

sí. Todos los puntos tienen en común que existe un nodo o foco central donde convergen las relaciones de todos o sea que las interacciones de los puntos con el nodo son más intensas que con los demás puntos. Al conjunto heterogéneo cuyas partes se complementan y sostienen relaciones con el mismo nodo, se le llama espacio polarizado. La conformación de la región nodal parte de las interacciones entre el núcleo central y sus áreas satélites, donde la zona circundante es el mercado para la producción del nodo y simultáneamente es la zona de abastecimiento de las necesidades del nodo o polo.

**REGIÓN PLAN O PROGRAMA:** Corresponde a la zona que se delimita con base en criterios y objetivos específicos de la política económica orientada a lograr mayor eficiencia en la realización de estrategias formuladas para lograr propósitos de cambio. La delimitación busca la coherencia administrativa y operativa, o armonía entre el conjunto institucional que ejecuta los programas y la zona donde se realizan las acciones del plan o programa.

**REGIÓN VIRTUAL:** Se delimita con base en acuerdos o contratos entre dos o más esquemas asociativos<sup>3</sup>, con el fin de lograr objetivos de corto y mediano plazo. La conformación de región se manifiesta mediante alianzas estratégicas, de cooperación o de integración de mercados. En estas regiones por lo general se expresa la identidad regional y cultural.

**REGION FUNCIONAL:** Son áreas delimitadas por las interacciones espaciales, socio-económicas y socioculturales entre localidades, en torno a las cuales gira el desarrollo. Entre ellas ocurren flujos financieros, migratorios y comunicacionales, que determinan el funcionamiento del

---

<sup>3</sup> Se refiere a conjunto de entidades territoriales asociadas en alguna forma.

conjunto regional. En su conformación se busca la similitud con las regiones homogéneas o nodales, pero de manera intencional o deliberada.

Entre las regiones funcionales se pueden considerar las seis propuestas por Ángel Massiris citado por CEPAL-ILPES:

**a) Regiones político-administrativas:** Las que se definen como territorios de competencia de un gobernante para la administración política, como los departamentos y municipios.

**b) Regiones Territoriales:** Las que son autónomas y hacen parte de regiones político-administrativas y tiene alguna forma de unidad territorial definida, como por ejemplo una isla o una localidad.

**c) Regiones Administrativas:** Son entidades territoriales sujetas a un orden político-administrativo básico, diferente a los municipios o departamentos como por ejemplo las delegaciones.

**d) Regiones de Planificación, plan o programa:** Son las que funcionan como espacios de decisión, regulación, o acción de gobierno.

**e) Regiones Internacionales:** Son las que trascienden los límites políticos públicos de los países y se basan en acuerdos internacionales de tipo administrativo, financiero, comercial, diplomático, cultural, o militar.

**f) Regiones Competitivas:** Son las que se conjugan bajo proyectos productivos, compartidos entre dos o más zonas para elevar la competitividad.

## LA MIRADA PRÁCTICA

No obstante las propuestas conceptuales, desde el terreno práctico en la realidad colombiana la situación no se presenta rigurosamente de acuerdo a lo establecido en los conceptos. Tanto en la vida cotidiana y en la mirada popular del fenómeno, como por la influencia de la vida institucional que en este caso se acomoda al funcionamiento del gobierno, la opinión pública tiene su propio criterio para concebir y definir las regiones. Así, independientemente de los distintos factores considerados en los conceptos, en el pensamiento generalizado prevalece las regiones político-administrativas y por lo general, salvo excepciones, el pensamiento colectivo asocia las regiones con los departamentos. Así, para la comunidad por lo general una región es un departamento.

Por supuesto que es una mirada imperfecta porque, a pesar del peso de los gobiernos territoriales, existen otros fenómenos socioeconómicos que también se reconocen y se asocian con la conformación de regiones; pero, aun así, el pensamiento popular casi siempre piensa en los linderos administrativos del territorio, cuando se refiere a las regiones. Sin embargo, la opinión pública no desconoce casos donde los procesos sociales y/o económicos, trascienden los linderos administrativos para definir zonas homogéneas o áreas que se identifican como regiones, con base en otro tipo de linderos, diferentes a los político-administrativos, como por ejemplo, lo que ocurre en la zona cafetera y los territorios de Quindío y Valle o la zona del valle geográfico del río Cauca que incluye puntos de los departamentos del Cauca y el Valle. Pero siempre en el pensamiento de la gente, la identidad se demarca a partir de los linderos político-administrativos.

Con la expedición de la Ley 1454 de 2011 que el gobierno le ha dado a llamar “Ley de Ordenamiento Territorial”, se introduce otro concepto sobre la realidad colombiana. Aquí se habla de los “esquemas asociativos territoriales” cuyo objeto, que define la ley en su Artículo 9°, es el de promover procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenibles de las comunidades. Incluye entre estos esquemas: i) las regiones administrativas y de planificación, ii) las regiones de planeación y gestión, iii) las asociaciones de departamentos, iv) las áreas metropolitanas, v) la asociaciones de distritos especiales, vi) las provincias administrativas y de planificación y vii) las asociaciones de municipios; algunas de estas ya conocidas desde muchos años atrás y otras que introduce dicha ley en la institucionalidad colombiana.

## **1.2. LAS PRECISIONES CONCEPTUALES**

Los autores han introducido conceptos diversos para referirse a los aspectos espaciales del desarrollo. Algunos han hecho aportes conceptuales y diferencian región, espacio y territorio y también han definido el concepto de límite.

Según Wikipedia, “Una región es un término geográfico usado con una gran gama de significados, que en términos generales designa un área o extensión determinada de tierra más grande que las subregiones o subdivisiones que la constituyen, ya se trate de un continente como Europa, Asia, América, África, así como una parte de dicho continente (Europa Central o América del Sur), un país o conjunto de países, una cuenca, como la cuenca del Orinoco o del Danubio, una cordillera o región montañosa, etc., y mayor que un sitio específico. Así,

una región puede ser vista como el conjunto continuo de unidades más pequeñas (por ejemplo, "los países de América Latina") o como la sección de un todo más grande (como "las regiones polares de la Tierra"). Así, el concepto de región está indisolublemente ligado al de escala, por lo que podemos considerar la existencia de regiones de muy diverso tamaño, desde regiones supranacionales (por ejemplo, Comunidad Europea, Región Andina, etc.) hasta pequeñas comarcas o un reducido valle de montaña."

"Las regiones son definidas de manera abstracta delimitando áreas de una o más características comunes, ya sean de orden físico, humano o funcional. Como una forma de describir áreas espaciales, el concepto de regiones es importante y ampliamente usado entre las muchas ramas de la geografía, cada una de las cuales puede describir áreas en términos regionales. Por ejemplo, el término *ecorregión* es un término usado en biogeografía, *región cultural* en la geografía cultural, *región natural* en geografía física, entre otros ejemplos. El estudio de las regiones en sí mismas es objeto de la geografía regional."

*"En la organización territorial de muchos países, el término región designa una división política del territorio de un Estado a partir del espacio regional definido según los criterios establecidos oficialmente, que generalmente pueden ser caracteres étnicos, demográficos, históricos, culturales, económicos o circunstancias especiales de clima, relieve o topografía, administración, gobierno, etc."*<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com)

Según esta misma fuente, Wikipedia, *“Se denomina territorio a un área (incluyendo tierras, aguas y espacio aéreo) donde siempre cuenta con la posesión de una persona, organización, institución, Estado o un país. En la perspectiva de la geosemántica social se entiende por territorio la suma de un sentido (significado) a un lugar, cuya definición es validada por una comunidad o sociedad.”*

En la misma fuente de Internet, encontramos que *“espacio geográfico es un concepto utilizado por la ciencia geográfica para definir al espacio físico organizado por la sociedad o bien a la organización de la sociedad vista desde una óptica espacial. El espacio físico es el entorno en el que se desenvuelven los grupos humanos en su interrelación con el medio ambiente, por consiguiente es una construcción social, que se estudia como concepto geográfico de paisaje en sus distintas manifestaciones (paisaje natural, paisaje humanizado, paisaje agrario, paisaje industrial, paisaje urbano, etc.). También se emplea el término territorio, como punto de vista para el estudio de la organización de la sociedad, el término espacio geográfico hace referencia a la organización económica, política y cultural de la sociedad observada desde un punto de vista geométrico como un conjunto de nodos (ciudades, hitos), líneas (infraestructuras de transporte y comunicación), áreas (usos del suelo, lugares), flujos (intercambios de información, mercancías), jerarquías (rango de ciudades y lugares) y difusiones. Esta última definición está muy relacionada con la tradición del análisis espacial en geografía.”*

Por su parte, límite es *“la frontera territorial (como el limes romano, del que deriva etimológicamente la palabra española «límite») que se utiliza convencionalmente para separar territorios”*

Territorialidad según Wikipedia *“es una noción que procede de territorio: una zona o una región que establece una jurisdicción, pertenece a un cierto Estado o sirve como campo de acción. El concepto, de este modo, suele referirse al modo de circunscripción de algo de acuerdo a su desarrollo territorial.”*

*“La idea de territorialidad aparece en el ámbito de la sociología, la psicología social y otras ciencias. Se trata de una conducta o actitud instintiva de los animales (incluyendo al ser humano) que promueve la defensa del territorio que ocupan. En el caso de los seres humanos, esta defensa también se vincula a la cultura.”*

*“Para muchos pensadores, la territorialidad que nace del instinto deriva en la tendencia del hombre a apropiarse, defender y administrar sectores geográficos determinados. Esta identificación con el territorio permite la construcción de la identidad y sirve para satisfacer distintas necesidades.”<sup>5</sup>*

Pero si consultamos el módulo Desarrollo Local y Regional del profesor Ariel Gómez (2016) de la ESAP, encontramos que el autor se refiere a Bossier (2001) y señala que dicho autor dice que *“la región es un territorio organizado que contiene, en términos reales o en términos potenciales, los factores de su propio desarrollo, con total independencia de la escala. Así, podrán existir regiones grandes o pequeñas, de facto o de jure, con continuidad espacial o con discontinuidad en la virtualidad del mundo actual, pero con un atributo definitorio: la propia complejidad de un sistema abierto”*.

---

<sup>5</sup> [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com)

Según Aros (2012), el territorio es una porción de la superficie terrestre que es objeto de la apropiación por parte de un grupo humano, quien siente la identidad y pertenencia por el mismo; y la región se refiere a la representación del territorio que cuenta con factores de homogeneidad derivados de los procesos socioeconómicos.

Según Geiger (1996) citado por Montañez y Delgado (1998), se denomina territorio *“a una extensión terrestre delimitada que incluye una relación de poder o posesión por parte de un individuo o un grupo social”* la cual contiene límites de soberanía, propiedad, apropiación, disciplina, vigilancia y jurisdicción y produce la sensación de cerramiento. Dicho concepto está relacionado con la idea de dominio o posesión de un espacio determinado y por lo tanto unido a la idea de poder político y de Estado o también al dominio de un particular, como puede ser el de los propietarios de la tierra en el campo o de los condominios en la ciudad.

De otro lado, está el concepto de territorialidad que, según este mismo autor, significa controlar una porción del espacio geográfico por parte de una persona, un grupo social, un grupo étnico, una firma o un Estado y se refiere a las acciones, expresiones y símbolos que garantizan la tenencia y permanencia en el territorio, del grupo social, la entidad o la empresa. Dicen Montañez y Delgado (1998) que *“La territorialidad se asocia con apropiación y ésta con identidad y afectividad espacial, que se combinan definiendo territorios apropiados de derecho, de hecho y afectivamente.”*

En conclusión, después de examinar los autores y los diversos conceptos, podemos decir para los efectos del presente libro, que la región está determinada por factores de homogeneidad de diverso carácter y el territorio por factores de poder, dominación o autoridad.

### **1.3. CONTRIBUCIONES AL DESARROLLO**

Como se puede observar, existe suficiente producción teórica para tratar el asunto del espacio donde ocurren los fenómenos socioeconómicos, pero cualquiera que sea el enfoque conceptual que se utilice, lo que se destaca es que los aspectos subnacionales tienen gran importancia para abordar la problemática del desarrollo, entendida esta, como el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Durante el siglo XX, cuando el desarrollo capitalista se consideraba con el eje en el sector industrial y este montado sobre los intereses de las empresas multinacionales, los procesos exógenos eran protagonistas del desarrollo nacional y el sentido de arriba hacia abajo partiendo del nivel central era fundamental. Pero una cosa es considerar el desarrollo para satisfacer las necesidades y los intereses de algunos empresarios y otra cosa es considerar este mismo para mejorar las condiciones de vida de toda la población. Desde la época de los sistemas planificados del socialismo cuyo carácter relevante era la planificación central y el protagonismo era del organismo del Estado que manejaba el plan, se viene cuestionando los procesos impositivos verticales de origen nacional en razón a que este factor fue, entre otros muchos, uno de los motivos del derrumbe del sistema socialista.

En esa forma, en el sistema capitalista los procesos verticales de arriba hacia abajo con centralismo en la capital de la república tienen serias limitaciones para lograr los objetos de cambio. Por eso surge la conveniencia de considerar porciones del territorio nacional, para definir las acciones de construcción de futuro iniciando en lugares geográficos de

menor cobertura para, a partir de ahí, ir agregando los procesos parciales y consolidando el agregado nacional.

Ya desde los años cincuenta del siglo pasado, Walter Isard a quien le llaman el padre del análisis regional porque en 1953 creó la Asociación de Ciencia Regional, además de otros autores, habían considerado la importancia de la región en las contribuciones al desarrollo nacional, pero siempre con miras al crecimiento del PIB y no con miras a la mejoramiento de las condiciones de vida. Ya desde esa época se consideró como válido tomar la región como objeto del desarrollo y examinar el comportamiento de las variables económicas y procesos como los rendimientos a escala, la localización industrial y el comportamiento del mercado a escala subnacional.

Otros trabajos que se realizaron por esa época y que aun en el siglo XXI son relevantes fueron entre otros, el de Gunnar Myrdal sobre su modelo de “Causación Circular Acumulativa” y el de Francisco Perroux denominado de los “Polos de Desarrollo”. Ambos consideran la región como el objeto de análisis para precisar aspectos sobre el desarrollo, que si bien era en época cuando el interés se sentaba en el desarrollo nacional, muestran las bondades y contribuciones de la región para lograr el propósito de elevar el PIB Nacional. El modelo de Myrdal destaca los factores económicos y los no económicos que determinan el desarrollo regional, los cuales hoy tienen vigencia, solo que algunos tienen otra denominación como es el caso del factor humano que en enfoques posteriores se le denominó “capital humano”; igualmente es importante el planteamiento sobre la idiosincrasia o cultura local, que encierra la conciencia colectiva o el conjunto de valores que motiva la conducta humana y que puede contribuir o frenar las dinámicas propias del desarrollo.

## **CAPITULO II: EL DESARROLLO ENDÓGENO**

### **2.1. ANTECEDENTES**

#### EL ENFOQUE DEL DESARROLLO EXÓGENO

Para hablar de los enfoques del desarrollo es necesario ubicarse históricamente en 1945, año en que terminó la Segunda Guerra Mundial y fecha desde cuando surgieron trascendentales cambios en el ordenamiento económico mundial y por supuesto en la teoría y conceptos sobre muchos aspectos de las ciencias sociales, entre los que se encuentra la economía y la teoría del desarrollo.

Si consideramos en forma genérica que el desarrollo es el cambio para mejorar las condiciones de vida de la humanidad, entonces tenemos que distinguir por aparte dos aspectos: por un lado la realidad del desarrollo como condiciones de vida y por el otro las teorías y enfoque del desarrollo como raciocinios para explicar el fenómeno real; y ante ello, también considerar que el desarrollo, como realidad objetiva, existe desde tiempos remotos, cuando surgió la especie humana sobre el globo terráqueo, por cuanto desde sus inicios, el homo sapiens, impulsado por el instinto de la ley natural, ha venido creando e introduciendo cambios en su hábitat con la finalidad de mejorar sus condiciones de vida; y las teorías y enfoque del desarrollo, aparecieron con esa categoría académica, después de 1945, aunque los fundamentos conceptuales ya habían sido expuestos por los clásicos más de un siglo antes, cuando trataban de construir su teoría del valor para explicar el origen de la riqueza diferente al comercio. Pero es a

partir de la reconstrucción de Europa y la creación de la ONU, que el tema del desarrollo se introduce en el terreno académico, institucional y político y en la teoría económica se le abre un nicho propio para tratar el tema.

Lo que se percibe en la historia de las doctrinas económicas, es que los grupos de mayor poder económico que controlan y dominan el mundo, ejercen mucha influencia en la producción intelectual de teorías y conceptos. Por ello, fue el carácter del sistema capitalista de la posguerra y la modalidad de las relaciones internacionales derivadas de la forma de organización empresarial que se impuso, cuyo esquema se le ha dado a llamar el Neocolonialismo, lo que se convirtió en el factor determinante de las teorías y enfoques sobre el desarrollo.

En la postguerra se impuso la hegemonía de Estados Unidos por motivo de que el aparato productivo de ese país estaba intacto, mientras que en Europa y Japón las afectaciones de la guerra habían sido considerables y las economías estaban decaídas. Así que las empresas, principalmente industriales, de Norteamérica marcaban la pauta en el ordenamiento económico mundial, al que se sumaron las algunas empresas de otros países que tenían condiciones para hacerlo.

Esta situación determinó el enfoque predominante en la teoría del desarrollo. Hubo una identidad o confusión entre desarrollo y crecimiento de la economía que los pensadores no distinguían, y éste fenómeno directamente asociado al papel del sector industrial, de modo que desarrollo era sinónimo de industrialización. Siendo así, un país se podría desarrollar siempre que tuviera instaladas en su territorio empresas industriales las cuales, por obvias circunstancias, tenían que ser de origen

Norteamericano en su mayoría y secundariamente de Europa y Japón, países que iban a la vanguardia del desarrollo industrial en el concierto internacional.

El ordenamiento económico mundial se concentró en el tejido de una red de empresas multinacionales, con casa matriz en el país desarrollado o del Primer Mundo y plantas subsidiarias en varios de los países subdesarrollados o del Tercer Mundo, como se les llamó en esa época. Complementariamente, se organizó el sistema monetario mundial con base en el acuerdo de Bretton Woods que adoptó el dólar como moneda universal y por supuesto, en los países receptores de la inversión extranjera se realizaron todos los ajustes institucionales para acomodarse a los requisitos del esquema, que contaba además con el acompañamiento del aparato financiero de la banca multilateral como el Banco Mundial, que por esa época se llamaba Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y que brindaba los recursos para construir la infraestructura física e institucional, que necesitaban las empresas multinacionales.

Paralelamente al concepto de desarrollo, que se refería a la industrialización, surgió también el concepto de subdesarrollo, para tratar a los países sin industria propia y que por supuesto, tenían bajos niveles en el PIB y en la tasa de crecimiento del mismo. Así, el interrogante de la teoría del desarrollo era, principalmente, el de cómo sacar a los países subdesarrollados de ese nivel para llegar a la categoría de país desarrollado, o sea país industrializado con alto nivel y crecimiento del PIB. Pero no creando y fortaleciendo su propia industrial, sino recibiendo la instalación de empresas extranjeras, subsidiarias de las

multinacionales, las cuales eran las poseedoras de la tecnología necesaria y del capital suficiente para realizar la inversión.

Los países que necesitaban el desarrollo, o sea los subdesarrollados, que no tenían industria, en teoría, no podían pensar en la posibilidad de crear su propia industria, ya que no disponían de la tecnología y ni el capital propio para hacerlo. Estaban sometidos a las industrias de los países desarrollados, que posteriormente, ya a finales del siglo, se agruparon en el denominado grupo del G-7, donde estaban, Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Alemania, Francia, Italia y Japón.

En el caso latinoamericano, el proceso se dio auspiciado por la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), organismo adscrito a la ONU, a través de lo que se dio a llamar el “Modelo Cepalino”, que también se le conoce como el “Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones”, donde se destacó la industrialización de los países latinoamericanos, pero no sobre la base de las exportaciones o sea del crecimiento hacia afuera para tomar como fuente de acumulación los mercados externos, sino con base en la apertura de los mercados nacionales a las empresas extranjeras, o sea las multinacionales, en un esquema de crecimiento hacia adentro con fuente de acumulación en el mismo mercado interno. En lugar de que las empresas de los países desarrollados exportaran hacia esta región sus productos manufacturados, ya terminados, como lo hacía Inglaterra en el Siglo XIX afrontando todos los inconvenientes del comercio internacional de mercancías en cuanto al transporte y el movimiento físico de productos que ahora en el siglo XX se había llenado de dificultades y riesgos por motivo de las guerras mundiales, estas empresas exportarían hacia América Latina el capital de inversión para montar las plantas de producción en el país

subdesarrollado; este esquema, además, les permitía tener socios nacionales, entre los que se encontraba el Estado, que no solo compartía el riesgo de la inversión, sino que también garantizaba el éxito del negocio, mediante la adopción de políticas complementarias, infraestructura física e infraestructura institucional de servicios.

Obviamente, este modelo tendría que ser acompañado de los correspondientes argumentos conceptuales, para justificar las acciones institucionales y las políticas del gobierno. Así que todos los enfoques sobre el desarrollo durante tres decenios giraban en torno a las propuestas del Desarrollo Exógeno, donde el desarrollo de los países Latinoamericanos tenía que llegar desde el exterior; o sea que los factores del desarrollo estaban en el exterior de la economía nacional.

Las características básicas del enfoque exógeno se pueden resumir diciendo que:

- 1) El desarrollo se refiere a los espacios nacionales, siendo la nación la unidad objeto del proceso;
- 2) El desarrollo se concentra en el crecimiento del PIB y medianamente se considera la redistribución del ingreso nacional;
- 3) El Estado nacional es un socio importante del proceso, para lo cual realiza cuatro acciones básicas: a) es socio capitalista de las empresas subsidiarias de multinacionales en proporción que no supera el 49 % de la composición accionaria; b) se encarga de construir la infraestructura que las multinacionales necesitan, para lo cual utiliza préstamos de la banca multilateral; c) Crea los servicios sociales complementarios para el personal de las multinacionales como la vivienda, la seguridad social, el bienestar familiar y la capacitación de la mano de obra, entre otras; d)

adopta políticas macroeconómicas orientadas al pleno empleo con el fin de incrementar la demanda agregada y asegurar las ventas de las multinacionales;

4) El Estado es el gran responsable del desarrollo y se echa al hombro todos los mecanismos rectores del proceso;

5) El centralismo es función básica en el modelo, complementario al mercado nacional;

6) No existe en teoría otra alternativa para desarrollarse, que la llegada del capital extranjero con su tecnología para lograr los fines de crecimiento;

7) Solo habrá industrialización si llegan las empresas extranjeras a instalar sus plantas subsidiarias.

8) El campo se mira como sector agropecuario y las políticas para este sector son dependientes de los requerimientos del sector industrial.

9) La ciudad es el espacio privilegiado por motivo de la localización industrial.

Con ello, el eje de la teoría del desarrollo es el Desarrollo Exógeno; y para el efecto, todo el pensamiento se concentraba en la incapacidad del país para generar y sostener su propio desarrollo. Inclusive, los recursos naturales tendrían participación relevante, siempre que fuera una empresa extranjera la que los explotara. El desarrollo viene del exterior, es la consigna.

## EL CAMBIO EN EL SISTEMA ECONÓMICO

Posterior a 1980 y después de cincuenta años de avances progresivos de parte de los fondos de inversión y el fortalecimiento de lo que Keynes llamó el capital de especulación, se produjeron profundos cambios en el ordenamiento económico mundial y, por supuesto, en las reglas de juego

institucional y político. Se produjo la transición del “Capitalismo Empresarial” al “Capitalismo Rentista” o también del “Capitalismo Industrial” al “Capitalismo Postindustrial”, con fortalecimiento del sector terciario de la economía y concentración de la mayor proporción de la acumulación mundial en el sector financiero. Se pasó de la era de la modernidad a la era de la postmodernidad.

No es que antes no hayan existido los capitalistas rentistas, ni que ahora no existan los capitalistas empresarios. No; ambos tipos de capitalistas han coexistido siempre. La diferencia entre las dos épocas radica en el carácter del funcionamiento del Estado, o lo que es lo mismo, al servicio de qué grupo de capitalistas está el organismo, Es decir, a qué grupo económico beneficia el papel del Estado, o sea, en manos de qué grupo económico está el Poder de Estado.

Ahora, para esta época y desde que subieron al poder Margaret Thatcher en Reino Unido y Ronald Reagan en Estados Unidos, las políticas de los gobiernos cambiaron y por supuesto los argumentos conceptuales para sustentarlas también. En las políticas macroeconómicas hubo cambios de enfoque de la política fiscal, la política monetaria y la política cambiaria. En la fiscal, se pasó de un elevando gasto público a un bajo nivel de gasto; en la monetaria se pasó de un enfoque expansivo a uno contractivo y en la cambiaria se pasó de un tipo de cambio fijo a uno flexible. La política macroeconómica cambió de un propósito de pleno empleo, a un propósito de frenar la inflación o de estabilidad monetaria sin considerar el empleo.

## **2.2. ENFOQUES EN EL SIGLO XXI**

A finales del Siglo XX las teorías y enfoques del desarrollo cambiaron. Paralelamente que se consolidó la modalidad de Capitalismo Rentista con la toma del Poder de Estado por parte de los fondos de inversión y con ello la producción intelectual sobre este tema también se modificó. No disponemos de evidencias para verificar la relación causa-efecto, pero las coincidencias dejan mucho que pensar; pues se elimina la responsabilidad a cargo del Estado, se desmonta el Estado del Bienestar después de una encarnizada guerra de opinión y de ataques publicitarios negativos para este tipo de Estado, lo que a la postre trajo la disminución del gasto público, que con la nueva estructura de financiamiento del Estado basada en el endeudamiento, la prioridad de los ingresos corrientes debía orientarse a pagar el servicio de la deuda ya que el elevado gasto público ponía en riesgo el cumplimiento de las obligaciones. Por supuesto, el desmonte de la responsabilidad del desarrollo de los hombros del Estado se convierte en una necesidad derivada de las obligaciones de deuda y con ello la privatización de los bienes públicos que estando en manos del organismo significaban alto nivel de gasto. Entonces las teorías y enfoques del desarrollo de corte keynesiano, ya no le convienen a los nuevos grupos de poder económico que se aglutinan en los fondos de inversión y que se encargan principalmente, de prestarle fondos al Estado por la vía del mercado de capitales. Se necesita otros enfoques sobre el desarrollo.

Otros enfoques entra al terreno con gran acogida en los escenarios del pensamiento. Amartya Sen con su planteamiento acerca de la teoría del fortalecimiento de las capacidades humanas y la necesidad de libertad, cae como anillo al dedo a los intereses de los fondos de inversión donde se concentran los prestamistas. El PNUD expone su enfoque sobre el

Desarrollo Humano y por el otro lado, se destacan las propuestas de los autores de la CEPAL, que introducen el concepto de “Estilo de Desarrollo”<sup>6</sup> y precisan el género de la definición de Desarrollo Sostenible; y Manfred Max-Neef que expone su enfoque de Desarrollo a Escala Humana, por citar solo algunos de los autores y sus teorías. Lo que queremos resaltar, es que los planteamientos de corte keynesiano del siglo anterior, con énfasis en el desarrollo exógeno, el papel del Estado y el peso del sector industrial, se transforman en una síntesis que se puede denominar “desarrollo endógeno integral”, complementado con el Enfoque Territorial, que trasciende el enfoque sectorial tradicional, para aplicar un método supra-sectorial y holístico, que implica también modificar las políticas públicas, pasando de las estrategias Top-down (de arriba hacia abajo) a las bottom-up (de abajo hacia arriba).

Mara Rosas-Baños y Ruth Lara-Rodríguez<sup>7</sup> dicen que *“A partir de los años noventa, las perspectivas del desarrollo rural en América Latina tomaron un giro debido a la reestructuración de las funciones de los Estados, caracterizada por la disminución de su injerencia en las actividades económicas, la privatización de las actividades productivas de carácter público y la reducción de su papel en políticas redistributivas, industriales y regionales (Vázquez-Barquero, 2000a: 18). La disminución del Estado obligó la intervención de actores locales y regionales, y junto con esta se empezó a estructurar una estrategia de descentralización que abriera paso a las iniciativas locales, y una perspectiva de desarrollo con enfoque territorial acompañada del cambio paradigmático del desarrollo exógeno por el endógeno (tanto en la urbe como en lo rural) centrado en la productividad y*

---

<sup>6</sup> Expuesto por Cerón (2015) en su libro Ideas sobre Planeación y Proyectos.

<sup>7</sup> Rosas-Baños, M, y Lara-Rodríguez, R. (2013). Desarrollo endógeno local sustentable y propiedad común: San Pedro El Alto, México. Cuadernos de Desarrollo Rural, 10(71), 59-80

*la competitividad (Vázquez-Barquero, 2000b). Esto con un efecto de valorización de la iniciativa local centrada en la creatividad como palanca del desarrollo.”*

Los soportes conceptuales de la teoría del desarrollo endógeno son muchos y diversos. Desde los años cincuenta se sembraron las bases para la construcción teórica que se consolidó en el Siglo XXI. Por lo general, los investigadores analizan las propuestas teóricas de los autores y con base en ellas definen un marco conceptual para abordar casos concretos de la realidad Latinoamericana; por ello en la aplicación práctica, se aprecian diversos enfoques, seleccionados según la adaptabilidad de la teoría a las condiciones concretas de donde se está analizando.

Menry Fernández Pereira<sup>8</sup> anota que *“El desarrollo endógeno es una opción estratégica que representa una aproximación que pretende avanzar en la fórmula de un enfoque distinto del neoliberalismo. Se da en este enfoque especial importancia a los recursos productivos como el trabajo, la tierra, los recursos naturales y la tecnología; partiendo de las potencialidades propias se postula que cada región puede y debe buscar nuevas maneras de inserción en un contexto nacional difícil pero no impenetrable”*.

Claudia Pilonieta y Alejandro Ochoa<sup>9</sup> dicen que *“El aspecto más resaltante del Desarrollo Endógeno Sustentable es precisamente su constitución como condición de posibilidad para impulsar procesos de transición hacia una sociedad orientada por la comprensión de su propio quehacer; la puesta en*

---

<sup>8</sup> Candidato a Doctor en Ciencia Política en la Universidad Simón Bolívar de Caracas. (Noviembre 2004)

<sup>9</sup> Profesores de la Universidad de Los Andes en Mérida, en Aprendiendo en torno al Desarrollo Endógeno. Fundacite. Mérida Venezuela, 2006.

*cuestionamiento del modo como ha alcanzado la situación en la cual se encuentra actualmente; y las posibilidades que esa situación comporta para el florecimiento de las capacidades humanas de sus miembros. Es precisamente desde la revisión de los fundamentos sobre los cuales una sociedad se intenta re-pensar a sí misma, que la endogeneidad se convierte en motor de nuevos procesos de definición del bienestar para la sociedad. En este sentido, trasciende al dualismo de la globalización vs. localismo, para referirse al ámbito de cómo pensar una sociedad justa desde la reconstitución histórica de sus propias raíces y el reconocimiento de su quehacer social. La reconstitución histórica de la sociedad, en el caso particular de sociedades periféricas o marginales al discurso del desarrollo económico dominante hasta el presente, implica una apropiación de la cultura que se formula desde las propias preguntas constitutivas de la identidad colectiva.”*

María Petrizzo, Elis Aldana y Alejandro Ochoa<sup>10</sup> dicen que “el Desarrollo Endógeno se concibe como un mecanismo de regulación para aminorar o contener un proceso que se ve dirigido por la incidencia de agentes externos a la unidad territorial. Entonces, el Desarrollo Endógeno se constituye en un mecanismo de defensa ante circunstancias que se consideran coyunturales, y se centra en la ejecución de políticas de protección a sectores de la economía que se encuentran en desventaja ante competidores externos. Generalmente, las políticas de protección permiten actualizar los mecanismos de producción y control de calidad, para que una determinada potencialidad de la unidad territorial pueda alcanzar niveles competitivos que beneficien su sistema socio-económico. Esta concepción no implica una noción de desarrollo opuesta a la del desarrollo económico que ha dominado el discurso del desarrollo. De allí que sea posible que comparta con el

---

<sup>10</sup> Profesores de la Universidad de Mérida. Fundacite. Mérida Venezuela, 2006.

*desarrollo económico la condición de ser un proyecto con inicio y fin cuantitativamente definidos y acotados. Esto sugiere que el modo de evaluar si la experiencia de desarrollo endógeno ha sido exitosa, se limita a identificar y cuantificar los espacios ganados en el mercado posterior al estímulo a las políticas de producción e industrialización dentro de la unidad territorial. En principio, los elementos para comprender estos proyectos de desarrollo endógeno sólo se diferenciarían del desarrollo económico, por su énfasis en medir el impacto o nivel de éxito alcanzado por los agentes internos de la unidad territorial. En consecuencia, no es de extrañar que los proyectos de desarrollo endógeno enmarcados en esta concepción sigan cumpliendo los requerimientos de los proyectos propios del desarrollo económico y no se necesite entonces, definir conceptos para observar las acciones concretas, pues lo innovador es fijar la atención en los actores locales como agentes económicos.”*

Dicen los mexicanos Rosas y Lara ya citados, que “*El desarrollo endógeno retoma las capacidades locales para la gestión del desarrollo e involucra innovaciones y difusión del conocimiento, densidad institucional, desarrollo rural territorial y organización flexible para la producción (Vázquez-Barquero, 2000a). Se basa en la innovación tanto de procesos, productos y organización a escala local, condicionados por el entorno, y tiene profundas raíces institucionales y culturales (Vergara, 2004). El desarrollo endógeno local se sustenta en el uso de los recursos con que cuentan las localidades; estos constituyen el potencial del “desarrollo” y, por tanto, la planificación estratégica territorial se convierte en un instrumento necesario (Vázquez-Barquero, 2009). Los espacios locales son revalorizados y se convierten en territorios sociales de arraigo e identidad (Rojas, 2008), que generan procesos endógenos de desarrollo rural. El desarrollo endógeno se ha posicionado en el plano internacional porque plantea los mismos objetivos*

*del desarrollo económico: la acumulación del capital por medio de la productividad y competitividad, pero por vías diferentes a las tradicionales (Vázquez-Barquero, 2000a). No obstante, esta perspectiva no es la única, el desarrollo endógeno local ha sido retomado por algunas corrientes críticas al capitalismo y se han formulado propuestas de desarrollo endógeno para sistemas económicos campesinos que revalorizan los conocimientos tradicionales, posicionan la transdisciplina y fomentan el diálogo de saberes (Gerritsen, 2010). La diferencia entre la perspectiva cercana al desarrollo económico y la perspectiva crítica del desarrollo endógeno tiene su sustento en la forma de apropiación de la naturaleza; en el primer caso, es bajo el régimen de propiedad privada y en el segundo caso, por lo general, ocurre bajo un régimen de propiedad común. Gerritsen y Morales (2009) siguiendo a Ploeg y Long (1994) definen el desarrollo endógeno como el modelo que parte de los recursos naturales locales, las capacidades y habilidades de los actores, para desarrollar modos de apropiación de recursos propios en los que existe un control por parte de los actores locales sobre la producción.”*

Antonio Vázquez<sup>11</sup> de la Universidad Autónoma de Madrid dice que “*El desarrollo endógeno es una interpretación que incluye diversos enfoques, que comparten una misma lógica teórica y un mismo modelo de políticas. Se trata de una aproximación territorial al desarrollo que hace referencia a los procesos de crecimiento y acumulación de capital de territorios que tienen una cultura e instituciones propias, sobre cuya base se toman las decisiones de inversión. Desde esta perspectiva, la política de desarrollo endógeno constituye la respuesta de los actores locales a los desafíos de la globalización. El artículo argumenta que la teoría del desarrollo endógeno*

---

<sup>11</sup> Investigaciones Regionales. Nº 11, 2007. Pags. 183-210. Asociación Española de Ciencia Regional. Madrid.

*integra y da cohesión a visiones diferentes del desarrollo, como el desarrollo autocentrado, el desarrollo humano, el desarrollo sostenible o el desarrollo desde abajo.”*

Dustin Gómez (Universidad de San Buenaventura, Javier Ibagón Martín (Universidad La Gran Colombia) y Andrés Forero (Universidad de San Buenaventura) a través de un artículo titulado “Desarrollo Endógeno y Latinoamérica”, publicado en [www.researchgate.net](http://www.researchgate.net) (enero 2014), hacen un recuento de varios enfoques en diversos países de Latinoamérica, del cual tomamos en consideración los casos de Costa Rica, Bolivia, y Ecuador, en los que se observa:

Sobre Costa Rica, dicen los investigadores que hay un caso donde se destaca la focalización de los núcleos de desarrollo y la diversificación de semillas y variedades nativas, como pilares de la recuperación de la producción agrícola tradicional; la potencialidad de los recursos naturales, el empoderamiento de la población hacia la satisfacción de sus necesidades básicas y la generación de propuestas de turismo ecológico para la región. También señalan otros estudios donde, con el nombre de Revolución Verde, la implementación se orienta a generar alternativas de producción que sean sustentables y sostenibles para las empresas y la comunidad, dadas las marginalidades existentes en las comunidades, la cual fue exitosa en regiones que presentaban abandono estatal y carencias en servicios básicos. En este caso, resaltan la importancia de dinamizar la localidad con las cosmovisiones de los pobladores del lugar, donde ellos mismos sean quienes elaboren sus soluciones con la contribución de nuevas metodologías, mostrando cómo desde el desarrollo endógeno de la agroecología, se logra una solución a numerosos problemas de la comunidad.

Sobre Bolivia dicen que en ese país se han generado propuestas sobre desarrollo endógeno, que se caracterizan por el “vivir bien”, visto este como la construcción colectiva intelectual de la vida cotidiana de los actores sociales. Se refieren principalmente a los casos de las comunidades indígenas, las cuales pretenden ir más allá del enfoque del desarrollo impuesto por el eurocentrismo, donde el desarrollo endógeno se beneficia de los aportes cualitativos como los interpretativos de las relaciones entre lo espiritual y lo material, sembrado en su propio territorio.

En Ecuador, después de la Constitución de 2008, dicen los autores que una de las formas como el gobierno ecuatoriano, ha tratado de contribuir al cambio, es por medio de la focalización en el territorio, de la implementación y desarrollo de la política pública y la planificación del ordenamiento territorial, desde sus características locales, resarcido lo plurinacional como lo intercultural, siendo el Estado un aparato redistributivo que se articula mediante la gestión pública, la participación promoción y gestión de las comunidades en el desarrollo local, a partir de la articulación de actores regionales, desde la teoría del desarrollo endógeno. Incluyen temas como el microcrédito, hasta la producción y comercialización de la leche, la reinserción social, el ecoturismo, la salud, es decir temas diversos atendidos por los mismos actores locales con la intervención del Estado.

### **2.3. APROXIMACIONES A UN CONCEPTO**

De las anteriores notas que se refieren a varios países, se puede deducir varias conclusiones con relación al concepto de Desarrollo Endógeno, como las que se describen a continuación:

- No existe un concepto estándar sobre el tema que de manera unificada permita hacer una descripción genérica o universal, como cuando se hablaba del Desarrollo Exógeno en el siglo pasado, que se contaba con un conjunto de características uniformes para todos los países, o de la manera como se trata el modelo recomendado por la CEPAL. En este caso, cada país contempla algunos aspectos propios de sus condiciones y particularidades derivadas de su situación.
- Si bien es cierto que no existe una definición única sobre el tema, también es cierto que existen elementos comunes que se repiten en todos los países examinados de modo que con base en ellos, sí es posible construir un concepto que permita abordar las generalidades del tema de manera práctica, con fines de aprovechar el enfoque en el campo de la gestión pública.
- Un primer elemento identitario del enfoque, por cierto el más elemental y esencial, es que los factores que alimentan el proceso se encuentran dentro del objeto de desarrollo y no en el exterior, como en caso del desarrollo exógeno. Es a partir de la dotación de recursos propios, como se puede construir el futuro orientado hacia el mejoramiento de las condiciones de vida.
- Un aspecto importante que se deduce, es que el desarrollo endógeno no se refiere exclusivamente a la economía; es decir no se trata del desarrollo económico únicamente, sino que abraza varios componentes del complejo social regional o local, donde está presente la economía, por supuesto, pero también contempla

elementos de carácter cultural, político, organizacional, social, institucional, etc.

- La participación de los actores locales, es un asunto fundamental. La construcción del futuro recae en los mismos agentes del proceso interno y sus aportes en la formulación y ejecución de las estrategias es un factor determinante de logro de los objetivos, lo cual significa que el gobierno nacional y las instituciones externas tienen un papel de baja significación.
- Por la anterior circunstancia, los patrones de comportamiento individual en el marco de la vida social, consecuenciales de la racionalidad y el pensamiento humano, son factores que tienen mucha incidencia en el avance del proceso. La cultura o idiosincrasia local es un factor determinante en la aplicación del enfoque endógeno en el avance hacia el cambio.
- Si bien es cierto que el Estado no tiene un peso tan importante como en la época de los enfoques de corte keynesiano, este organismo es un actor de mucha importancia porque el Estado no puede abandonar su misión de ser el rector de los procesos económicos, sociales e institucionales de sus asociados. Pero son los niveles subnacionales los que se revisten de la mayor importancia para el éxito del enfoque endógeno. Los gobiernos territoriales tienen la gran responsabilidad de liderar las estrategias de desarrollo por lo cual la gestión pública territorial se encuentra frente al gran reto de la construcción del futuro.

- Siendo la gestión pública regional y local la de mayor importancia y trascendencia, la descentralización administrativa, pero ante todo, la descentralización política, son requisitos determinantes del éxito del desarrollo endógeno. La posibilidad de diseñar y ejecutar estrategias de abajo hacia arriba en la jerarquización institucional, requiere de autonomía y libertad de las comunidades regionales y locales en la operación de la gestión pública. Así que el fortalecimiento de las organizaciones sociales y el empoderamiento del concejo municipal, son condiciones básicas para la realización del enfoque endógeno.
- El inventario de las potencialidades regionales y locales es el punto de partida del proceso, porque es a partir de esta dotación que se debe construir la ruta del cambio. El desarrollo no se construye utilizando las necesidades y problemas, sino que es a partir del aprovechamiento de fortalezas y oportunidades como se orienta la satisfacción de las necesidades humanas. La gestión del desarrollo debe ser basada en el uso y aprovechamiento de este patrimonio regional, independientemente de la propiedad del mismo, ya sea pública o privada. Lo importante es la localización dentro del objeto de desarrollo, independientemente de su tenedor.
- La dotación de recursos naturales como son el agua, el suelo, el subsuelo, la flora, la fauna, el aire y el paisaje, son el principal patrimonio para implementar un proceso de desarrollo endógeno, que puede ser complementada con la dotación de otros recursos artificiales como la tecnología, el patrimonio físico y material y todos los bienes construidos por el trabajo humano.

- Parte de esta dotación regional y local la constituye la población, configurada como capital humano. La pirámide etaria, la salud, el nivel educativo de la población, el capital conocimiento, pero principalmente, el dinamismo y la capacidad emprendedora, es un aspecto fundamental en el desarrollo endógeno.
- Otro factor de vital importancia, es la dotación de capital social, entendido este como la sinergia resultante de las interacciones humanas basadas en la asociatividad, la solidaridad, la mutualidad y la confianza, que permite implementar estrategias colaborativas para el logro de objetivos comunes. La organización social, las redes sociales y otros esquemas de asociatividad, son apropiados para elevar la eficacia social y maximizar el aprovechamiento de los recursos de dotación.
- Pero todo ese conjunto de elementos, factores y recursos que deben cumplir requisitos y condiciones para la construcción de procesos participativos de abajo hacia arriba, solo es posible en la medida en que exista el liderazgo adecuado a los fines. Liderazgo que puede ser civil como el caso del liderazgo empresarial, o el liderazgo social. o puede ser liderazgo gubernamental a partir de los gobiernos locales. Pero en todo caso, la dinamización de los procesos económicos, sociales e institucionales, debe estar a cargo de un organismo público o privado, que muestre caminos, proponga alternativas, inicie procesos, imprima motivación y promueva la organización.
- También se debe considerar, en la construcción del concepto, las consideraciones sobre políticas públicas. Algunos afirman que en un Estado unitario centralista solo existen políticas públicas en el nivel

nacional. O sea que el único que adopta políticas públicas es el gobierno nacional. Pero, considerando que cualquier organización requiere políticas para regir el direccionamiento estratégico, las administraciones territoriales también deben tener políticas públicas. La realidad colombiana, después de tres decenios de historia, muestra que los propósitos de la descentralización administrativa solo son alcanzables si se acompañan con la descentralización política, lo cual exige que se adopten políticas públicas de abajo hacia arriba (Botton-up), en contraposición de la tradición centralista de las políticas de arriba hacia abajo (Top-down).

- El tema del desarrollo endógeno está asociado estrechamente con la gestión pública territorial, ya que corresponde a las entidades subnacionales y a sus gobiernos, la gran responsabilidad del liderazgo y la conducción de los procesos sociales, económicos e institucionales necesarios para el diseño y la construcción del futuro en condiciones de mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Esto, por supuesto, requiere de nuevos enfoque de gestión pública creados sobre conceptos de un Estado que se rige con la democracia participativa y una operación suprasectorial y holística, que transforme el actual enfoque sectorial, cuyas eficiencia y eficacia en el manejo de lo público son muy discutibles.
- La descentralización política se convierte en un requisito indispensable para construir el desarrollo endógeno, entendida esta como el empoderamiento de las comunidades municipales, es decir, el aumento de su capacidad en la toma de decisiones en materia de diseño y conducción de los procesos hacia el futuro. Las políticas

públicas de tipo bottom-up solo pueden ser posibles, si la organización social de base (barrios y veredas) tienen la posibilidad de crear sus propios procesos económicos, sociales e institucionales, sin que para ellos estén sometidos a las imposiciones del nivel nacional.

- Por supuesto, el desarrollo endógeno necesita de una ética pública apropiada a sus fines, que parta del concepto de lo público y se erija sobre valores y normas de conducta individual donde prime el interés general y el bien común por encima de los intereses individuales, de manera que se respete y se trate los bienes públicos con la dignidad que merecen los asuntos que competen a todos los individuos de la especie asociados en las comunidades territoriales y nacional.
- Pero, principalmente, el desarrollo endógeno contiene un nuevo sistema político que montado sobre el régimen político definido en la Constitución, propicie otras formas de organización de partidos y movimientos, otras prácticas electorales, otra manera de realizar las campañas para elegir administradores territoriales, otras costumbres y otros mecanismos para acceder a los cargos públicos, donde haya transparencia, libertad, con una conducta individual regida por la ética pública. Se requiere líderes políticos que surjan a partir del reconocimiento de las bases sociales, no por imposiciones de arriba hacia abajo donde se coacciona la conciencia para determinar la conducta de los ciudadanos.

## **CAPITULO III: LA GERENCIA PÚBLICA**

### **3.1. GENESIS DE LA GERENCIA PÚBLICA**

Desde finales de los años setenta, el tema de la administración del Estado fue objeto de reflexión en distintos escenarios de Estados Unidos, con miras a reformar el modelo de administración burocrática imperante desde comienzos de siglo y sobre todo, pensando en el éxito logrado por las empresas privadas en el ámbito del capitalismo neocolonial basado en la red de multinacionales y según dice Barzelay (2001), fue Christopher Hood quien introdujo el término “Gerencia Pública” en ese escenario.

Barzelay considera que el libro de Hood y Jackson se puede utilizar como referencia para hacer la revisión a la literatura sobre la Nueva Gestión Pública (NGP), la cual es variada, por motivo de que:

- 1) Algunos trabajos han considerado la NGP como argumento administrativo,
- 2) Otros como una influencia en la toma de decisiones de gobierno,
- 3) Otros han descrito los argumentos,
- 4) Otros los han elaborado,
- 5) Algunos se han referido al diseño organizacional,
- 6) Otros dicen que es una forma diferente de pensar y actuar de los gerentes públicos,
- 7) Otros se han referido a la influencia en la agenda de gobierno,
- 8) Otros han hecho investigación en estudio de casos.

Por todos estos motivos, en la fecha en la que escribe dicho autor la NGP era un campo desordenado y por eso rescata el trabajo de Hood y Jackson; y utiliza la alternativa metodológica de tomarlo como referente para hacer comparaciones y con ello facilitar el abordaje académico del tema.

Se refiere también el artículo de Barzelay a Peter Aucoin (1990), que tiene uno de los primeros trabajos sobre la materia, quien se refiere a la filosofía administrativa, pero difiere de los autores anteriores porque Aucoin afirma que la NGP está basada en dos paradigmas ya existentes, que son:

- 1) La elección pública, que es un asunto del gobierno; muy amplio, que toca todos los asuntos gubernamentales,
- 2) El gerencialismo, un paradigma que tiene estrecha relación con la empresa privada.

Continúa el autor diciendo que en 1991 se dio la publicación de Jonathan Boston, John Martin, June Pallot y Pat Walsh, donde se incluyó un capítulo sobre los fundamentos teóricos de las reformas en Nueva Zelanda, que se refería a las decisiones de política aplicadas en ese país en los años ochenta. Las acciones del Tesoro de USA tuvieron similitud con los de Nueva Zelanda y por ello se relacionó con la Nueva Economía Institucional, en aspectos de teoría de la elección pública, la economía de los costos de transacción y la teoría económica de la agencia. Para algunos, lo que dijo Boston es que la NGP tiene como fundamento la Nueva Economía Institucional y señalan que la Nueva Economía Institucional es la única manera de sustentar la NGP.

En las notas de Barzelay destaca que por el año 1992 se dio la publicación en USA de la obra de David Osborne y Ted Gaebler, un trabajo que fue muy importante porque su componente doctrinario influyó en la agenda

del gobierno federal de Estados Unidos, donde las ideas fueron más allá del diseño organizacional y se introdujeron en el sistema operativo del gobierno, como el caso de la prestación de los servicios y particularmente del servicio educativo. Con ello cogió fuerza el tema en Estados Unidos, tanto en el orden nacional como en el nivel de los Estados, destacándose el caso de Minnesota durante el período 1983-1990, cuyo estudio lo elaboró el mismo Barzelay; y que impulsó distintos tipos de planteamientos como i) el enfoque del cambio organizacional considerando tres agencias de staff y la formulación del argumento administrativo sobre el tema de la estrategia organizacional; y en el segundo planteamiento, las políticas de gerencia pública fueron el tema del argumento. A raíz de la publicación, se generalizó el debate y surgieron otras apreciaciones como las denominadas:

- 1) “paradigma burocrático” para las anteriores y
- 2) “paradigma post-burocrático” para las posteriores.

Durante este mismo año de 1992 también se publicó el estudio de Colin Campbell y John Halligan acerca del liderazgo ejecutivo y la elaboración de políticas de gerencia pública en Australia durante ocho años del gobierno laborista (1982-1990). Las decisiones en ese período en ese país, incluían políticas gerenciales, especialmente en las áreas de planificación de gastos y de gerencia financiera. Dichas decisiones incluían también la actividad de un Comité de Revisión de Gastos a nivel ministerial, dentro de la planificación de gastos, e igualmente, un programa de mejoramiento de la Gerencia Financiera.

En 1994, Hood publicó un libro que incluía un capítulo sobre la Nueva Gerencia Pública, con el propósito de dar cuenta de una modificación sucedida en el tipo de organización para los servicios públicos, la cual

describió el paso de la Administración Pública Progresiva (APP) hacia la NGP, al cual nos referiremos más adelante.

Igualmente, en 1994 Herman Schwartz publicó un artículo con el propósito de mostrar las similitudes entre Australia, Nueva Zelanda, Suecia y Dinamarca en los años ochenta, con la finalidad de realizar un análisis comparativo de la gerencia pública en el marco de la investigación comparada en ciencias políticas.

Otro trabajo que se publicó 1994 también de carácter comparativo fue el estudio de Spencer Zifcak donde comparó la Gerencia Financiera del Reino Unido y del Programa de Mejoramiento de la Gerencia Financiera en Australia, estudio este que examinó los cambios ocurridos en la planificación de gastos y la gerencia financiera.

En 1995 apareció el trabajo de Peter Aucoin que incluyó varios planteamientos además del criterio administrativo, donde incluyó: i) la propuesta de un argumento doctrinal sobre las políticas de gerencia pública; ii) una evaluación de las políticas de gerencia pública en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda; y iii) un argumento en favor de la elección e implementación de determinadas alternativas de política en Canadá.

En 1995 se publicó el trabajo de Mark H. Moore en el que presentó un argumento doctrinal dirigido a los ejecutivos designados y de carrera en los Estados Unidos. Ahí incluyó su punto de vista sobre el rol de los gerentes públicos, donde destaca el liderazgo ejecutivo por parte de estos funcionarios.

En 1996 se publicó la obra de Lawrence Lynn que no discute la NGP, pero sí se refiere a temas de teoría y método de la investigación sobre gerencia pública. Lynn propuso que los estudiosos de la gerencia pública canalizaran su trabajo hacia un "adecuado balance" entre el diseño organizacional y el liderazgo ejecutivo.

También en 1996 se dieron tres publicaciones relacionadas con la Nueva Gerencia Pública: Una fue "The New Public Management in Action", de Ferlie, en la que analiza la institución del Servicio Nacional de Salud del Reino Unido. Otra fue un libro editado por Johan P. Olsen y B. Guy Peters, "Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies", donde incluyen un capítulo de Hood que procuró explicar ciertos eventos políticos ocurridos en el Reino Unido, tales como el comienzo de la Next Steps Initiative. Y el tercero fue "The Spirit of Reform" de Allen Schick, un estudio encargado conjuntamente por el Tesoro y la State Services Commission de Nueva Zelanda. La primera parte de este estudio consistió en un informe narrativo que examina cómo tuvo lugar la revolución burocrática neozelandesa.

Sobre México, señala Barzelay, que hay un artículo aparecido en la Revista del CLAD, donde se ofrece una discusión acerca de las políticas de gerencia pública en el área de la planificación de gastos y gerencia financiera escrito por Arellano, Gil, Ramírez y Rojano en 2000. El texto contiene dos planteamientos distintos, uno dirigido a los participantes en los procesos de reforma de los sistemas presupuestarios en México y otro dirigido a cómo estudiar y argumentar en torno a la Nueva Gerencia Pública.

Sobre Brasil el autor cita un artículo de Tendler y Freedheim (1994), que puede ser visto como una contribución a la literatura sobre NGP en América Latina. El artículo analiza el Programa de Agentes de Salud (PAS) en el Estado brasileño de Ceará durante su período inicial (1987-1993). La perspectiva adoptada por los autores es la de investigadores en gerencia pública más que la de especialistas en salud pública.

Finalmente, Barzelay expone sus conclusiones donde destaca que la Nueva Gerencia Pública ha sido tratada de diferentes formas por los estudiosos de ciencia política y administración pública. Hace un recuento sintético de todos los autores y publicaciones analizadas en el artículo, para llegar a la conclusión final de que fue temprana la formulación de la NGP como corriente de pensamiento, que se convirtió en dominante en aspectos organizacionales del gobierno y que ello ha dado origen a dos tipos de planteamientos académicos que corresponden al campo de la investigación sobre las políticas públicas:

- 1) La argumentación sobre temas de doctrina y de política, y
- 2) El análisis explicativo de las opciones de política y del cambio organizacional en sistemas complejos de gobierno.

Por otra parte, remata diciendo que la gerencia pública será un tema para estudios académicos de políticas y de gerencia, floreciente en universidades, gobierno y otras instituciones en todo el mundo, pero ya para el siglo XXI, que comienza después de haber escrito el artículo.

Hood (1991) comienza el artículo referido por Barzelay y que acabamos de reseñar, publicado en *Lecturas de Gestión Pública*, diciendo que *“A lo largo de los años ochenta una buena parte de los investigadores han identificado un cambio en el estilo de los estudios sobre la administración pública. Un*

*nuevo y exagerado lenguaje gerencialista y la introducción del racionalismo económico han caracterizado el diseño organizativo de los servicios públicos. Una nueva casta de controladores y consultores gerenciales empezaron a colonizar el sector público de muchos países hasta el punto que «control» empezó a ser jocosamente definido por los escépticos como el hecho de poner a los gerentes al cargo de todo. En algunos casos, además, los puestos directivos de la administración eran ocupados por una nueva generación de «econócratas» que habían sido educados en un enfoque neoclásico mucho más restrictivo y «seco» que sus predecesores», todo esto mostrando la fuerza que había tomado la ola de transformación del Estado, sobre la base de la preocupación que le atribuye a las leyes del mercado y no a los procesos políticos, los argumentos conducentes a la toma de decisiones gubernamentales. Es decir, típico enfoque de mercado para realizar la administración pública, propio del paradigma de la empresa privada.*

Ya con la presencia del enfoque gerencial en la administración del Estado, no sería una sola alternativa administrativa que estaría sobre la mesa, sino que habría que contemplar las dos formas de examinar los procesos inherentes al manejo del organismo, para lo cual Hood plantea la dicotomía entre: 1) El enfoque de la Administración Pública Progresiva (APP) y 2) El enfoque de la Nueva Gerencia Pública (NGP), donde el primero gira en torno y se sustenta en los planteamientos de Max Weber sobre la Burocracia y que constituye el modelo de administración que predominó durante mayor parte del siglo XX, acompañado de los conceptos keynesianos sobre el papel del Estado en la economía y que, por supuesto, favorecía plenamente al capitalismo industrial que dominó el mundo durante la mayor parte de ese siglo.

Dice Hodd (1991) que “*Las doctrinas particulares que se han desarrollado bajo la NGP han sido descritas por diferentes autores como AUCOIN, 1990, HOOD, 1991 a, POLLITT, 1993. Christopher POLLITT (1993) identifica dos fases en el desarrollo de la NGP. Distingue entre un «Neo-taylorismo» temprano, preocupado por el reforzamiento de la disciplina y por reducir los costes midiendo el output, a la manera preconizada por Frederick Winslow Taylor en 1890; y la fase posterior de la «calidad», preocupada por frenar el declive percibido en los estándares de los servicios públicos mediante la especificación y el control de los objetivos de funcionamiento.»*”

Hood incluye una tabla donde expresa de manera sintética las seis dimensiones que resumen el cambio de la APP hacia la NGP, la cual transcribimos a continuación.

**Los seis componentes de la NGP y los elementos de la APP que sustituye:**

<b>Nº</b>	<b>CONCEPTO</b>	<b>CONEXIÓN CON EL RENDIMIENTO</b>	<b>SUSTITUYE</b>	<b>SIGNIFICADO ORGANIZATIVO</b>
1	Desenmarañar el servicio público en unidades corporativas organizadas por productos.	Crear unidades gestionables; centrar la responsabilidad; crear lobbies antidespilfarro mediante la separación entre provisión y producción.	Creer que el servicio público debe ser uniforme e inclusivo para ser controlable, sin que el control se quede corto ni sea redundante.	Erosión del uso de una única función pública, tratos de tipo “ <i>arms length</i> ”, presupuestos descentralizados.
2	Provisión competitiva basada	La rivalidad reducirá costes y	Flexibilidad, independencia y	Distinción de la fuerza de trabajo de

	en contratos, con mercados internos y contratos a plazo.	mejorará los estándares, los contratos harán los estándares de funcionamiento explícitos.	transacciones de bajo coste requieren contratos de personal poco especificados y provisión ilimitada ( <i>open-ended</i> )	los servicios públicos en los roles de comprador y vendedor.
3	Énfasis en los estilos de gestión y prácticas del sector privado	Necesidad de aplicar en el sector público herramientas de gestión ya “probadas” en el sector privado.	Énfasis en la ética del sector público, contratación y pagas fijas, modelo de empresario fijo, estructura de recursos humanos fija, puestos de trabajo de por vida.	Alejamiento de un desequilibrio doble de pago, carrera de servicio, recompensas no monetarias, derechos del empleado por servicios debidos.
4	Más énfasis en una gestión directa visible en los puestos superiores.	El control requiere asignaciones claras de responsabilidad y no una difusión de poder.	Énfasis enorme en las y habilidades para las políticas y las reglas, y no en la gestión activa.	Más libertad para “gestionar” con poder discrecional.
5	Explicitar los estándares y las medidas de manera formal y medible.	Control significa objetivos claramente establecidos, la eficiencia requiere una observancia estricta de los objetivos.	Normas y estándares cualitativos e implícitos.	Erosión de la autogestión por profesionales.
	Más énfasis en el control de los outputs	Necesidad de un mayor énfasis en los resultados	Énfasis en el procedimiento y el control	Recursos y pagos basados en los resultados, fusión de fondos para la retribución.

Adaptación de Hood, 1991.

Dice Hood que las ideas prescriptivas de la NGP parecen provenir de dos fuentes diferentes y potencialmente conflictivas. Un primer elemento fue «la nueva economía institucional», en que *“Ideas alternativas para la gestión pública se dedujeron del desarrollo de la elección racional, de la teoría sobre los costes de transacciones y de la teoría de la agencia: desde los trabajos iniciales de Duncan BLACK (1958) y Kenneth ARROW (1963) hasta las teorías de la discrecionalidad gerencial que se desarrollaron durante los años sesenta y los setenta (cf., L E1BENSTEIN, 1976) y a las ideas asociadas al comportamiento estratégico en las organizaciones”*.

La otra fuente fueron las múltiples propuestas de gerencialismo que según Hood se basan en los modelos empresariales que fueron entrando al sector público allá en esos países donde la ola avanzaba progresivamente y que mezclaron diferentes tendencias gerencialistas donde cabría destacar la corriente del control de gestión y la corriente de la «cultura corporativa». Al decir de Hood citando a Martin (1983), desde esta perspectiva *“los nuevos principios de la buena gestión estaban pensados para ser transportados a cualquier tipo de organización, a arenas políticas y a la división público/privado. La gestión es observada como una función de importancia capital, por encima de los conocimientos especializados o técnicos del sector público y donde los gerentes necesitan poderes discrecionales para conseguir resultados («libertad para la gestión»)”*.

Entre los tantos autores que tratan el tema en Estados Unidos, son interesantes los planteamientos de Les Metcalfe (1999), quien analiza la dicotomía público-privado, de la cual dice que no hay claridad sobre los linderos; reconoce diferencias entre los dos y señala que tomar copia del uno para aplicar en el otro, no es lo más conveniente. Toma en

consideración dos conceptos: locus y focus, donde el primero se refiere al dónde y el segundo se refiere al qué, o sea a las relaciones con los principios de la administración. Considera que la diferenciación entre locus y focus es útil para analizar las maneras de concebir las respuestas de la gestión a los problemas de política pública y que, para tener claridad, se deben concebir los términos gestión del sector público y gestión pública respectivamente, para diferenciar entre ambos enfoques. El primer término, locus, hace referencia al Estado en tanto su estructura que contiene el conjunto de instituciones y el segundo, focus, a las acciones de gobierno en tanto dirige y orienta las políticas. Considera que se ha cometido un error porque las reformas hechas en USA han creado confusión, porque han supuesto que el primer tipo de enfoque incluye al segundo, suponiendo que los problemas de gestión del sector, son semejantes a los de las empresas, como para aplicar los principios de gestión del sector privado. El lindero entre los sectores, público y privado, supuesto por el enfoque del locus, es borroso y ambiguo; en cambio el enfoque focus ofrece mayor posibilidad de análisis, señala Metcalfe.

Este autor trata el tema de la responsabilidad en la gestión, que se refiere al comportamiento del sistema, por lo cual considera que la responsabilidad es un atributo de la gestión. Se refiere al concepto de gestión como la manera de hacer que otros hagan lo que tienen que hacer, destacando que para ello debe haber la responsabilidad de liderar y coordinar el conjunto. La gestión incluye la aceptación de la responsabilidad de dirigir un sistema, cuando no es posible el control y cuando los procesos que suceden producen resultados con poca satisfacción. Se trata de la adaptación que se realiza mediante la experimentación, el aprendizaje y la innovación en un medio constantemente cambiante. No se trata de la aplicación de un programa

prediseñado ni de la simple aplicación de normas, sino que es un concepto que se aplica en el gobierno con mayor amplitud que el control, debido a que las políticas necesitan de una cooperación entre muchas organizaciones, anota Metcalfe.

Otros conceptos que introduce este autor son el de “macrogestión” y “microgestión” y su relación con la dicotomía público-privado. Haciendo una comparación con los conceptos de la teoría económica de macroeconomía y microeconomía,

- 1) la macrogestión se refiere a la cobertura que cubre un número plural de organizaciones independientes que están incorporadas a la gestión; y
- 2) la microgestión, se refiere a la gestión de una sola organización que tiene unidad de acción.

Igualmente, aquí trata el tema de la disyuntiva entre los intereses individuales y los intereses colectivos o el bien común. Sobre la acción colectiva, dice que su naturaleza descansa en el concepto de los bienes públicos, los que se distinguen, no por quién los produce, sino por los problemas y dificultades al producirlos, con lo cual aclara que los bienes públicos no se identifican porque su productor es el Estado, sino por el carácter conjunto del suministro y por la imposibilidad de impedir que otros se beneficien de ellos una vez producidos.

Sobre la relación de los bienes públicos y los intereses privados, dice que el argumento de la capacidad del mercado para resolver los asuntos del interés colectivo mediante la privatización, la desregulación y demás mecanismos utilizados, no son suficientes para resolver temas como el medio ambiente, la reconstrucción económica o la prestación de servicios

como salud y educación, por lo cual la acción colectiva debe orientarse a la resolución de problemas fundamentales. Dice que hay que considerar la imitación y la innovación y que la imitación es adoptar y adaptar los esquemas de las empresas que están en contextos diferentes con miras a mejorar la capacidad de las microorganizaciones, mientras que la innovación se refiere a los macroprocesos y a las macroorganizaciones. El autor toca el tema de la eficacia y dice que debe ir más allá del logro de las metas para incorporar el tema del aprendizaje, del cual, dice, que es una tarea fundamental de la gestión pública porque el aprendizaje institucional permite ordenar el entorno en que se produce la gestión privada. Los políticos se oponen al aprendizaje y esto hace que esta tarea sea difícil.

También podemos tomar en consideración el artículo “La especificidad de la gestión pública: el concepto de management público”, escrito por Koldo Echebarría y Xavier Mendoza, que aparece publicado en la obra “¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado” editado por el BID en octubre de 1999.

Aquí los autores anotan que se debe recordar el caso de las transformaciones en la gestión pública, que se conoce como modernización, y que ocurrió con más fuerza desde los años ochenta, el cual recoge y agrupa un conjunto de proposiciones que se inscriben en las llamadas ciencias del management, la cual, señala, se ha convertido en un fenómeno internacional y constituye el nacimiento de la New Public Management (NPM) que por acá en los países de habla hispana llamamos Nueva Gestión Pública (NGP). Resalta, que fueron los cambios ocurridos en la organización social en aspectos económicos y sociales, lo mismo que la relación entre países, lo que obligó a introducir cambios también en el

Estado y en la administración del mismo para ponerse a tono con la nueva realidad del mundo.

Luego hacen una retrospectiva sobre la tradición del management en la administración pública señalando que los resultados no son los mejores, según ellos, por escepticismo que les han impuesto a sus ideas y por las restricciones que se le han atribuido; pero reconoce que muchos de los problemas públicos se pueden resolver aplicando el paradigma privado, por lo cual es conveniente realizar las experimentaciones del caso y aprender de las experiencias del sector privado.

En la tradición del management en la administración pública, los conceptos no se inician durante la época de la modernización, sino que ya antes, desde la época de Fayol, este autor se había interesado en el tema pensando que también el Estado debe aplicar principios de racionalidad económica, métodos científicos y responsabilidad individual. Los propósitos de eficiencia y efectividad son convenientes también en el manejo de lo público; pero como el Estado había estado alejado del mercado, no se notaba la importancia, porque se trataba del Estado del Bienestar. Entonces eran más importantes los argumentos jurídicos y políticos que los patrones propios de la economía de mercado.

De modo que hasta finales de los años setenta la aplicación de los conceptos y técnicas del management en la práctica administrativa pública seguía siendo más bien testimonial y limitada, quedando oculta por la prevalencia de las disciplinas tradicionales como el derecho o la hacienda pública. Además, su aplicación en la administración pública no estaba ajena a la confusión sobre sus intenciones y verdaderos contenidos.

La gestión pública tiene sus particularidades que Echebarria y Mendoza señalan: la administración pública es diferente; la gestión pública y privada se parecen en todo lo que no es importante; el management público es el paradigma integrador; convergencias entre la gestión pública y la privada; la gestión empresarial es una forma menos eficiente de gestión privada.

No se puede negar las condiciones diferentes en la gestión pública entre las que se destacan cuatro aspectos así: la sustitución del mercado por el proceso político como mecanismo de asignación de recursos; el hecho de que las administraciones públicas tienen el carácter de poderes públicos; la naturaleza distinta de los procesos de creación de valor por parte del sector público, y la dificultad de medir el valor creado.

Importante tener en cuenta cómo el proceso político sustituye al mercado como mecanismo de asignación de recursos, considerando las características de los bienes públicos que se identifican por dos particularidades: una, la indivisibilidad y otra la no exclusión; mientras que los bienes privados son divisibles y excluyentes, que sacan del mercado a quien no tiene capacidad de pago. Por otro lado, el proceso político es el mecanismo para la asignación de recursos por dos factores: uno, porque define el monto del gasto público o sea la asignación de recursos para los programas de oferta y dos, porque toma las decisiones sobre la porción del presupuesto disponible para suministrar los distintos bienes y servicios públicos, en lugar de que sea la ley de oferta y demanda. Otro autor señala los dos principios para identificar los bienes públicos así: No exclusión y no rivalidad.

Anotan que la administración pública, como poder público, significa que este organismo tiene particularidades que carecen las empresas privadas. La sociedad ha dotado al Estado de facultades para elevarse por encima de la base social y ejercer autoridad sobre ella en temas de regulación y convivencia, que realiza a través de servicios y trámites, y las demás funciones asignadas por la constitución política; puede y debe, formular políticas públicas y también crear los instrumentos de regulación, todo con la dotación de los factores de legitimidad que sustentan estas facultades.

En cuanto a los procesos de creación de valor, dicen Echebarria y Mendoza, que los del sector público son diferentes a los del sector privado, donde en estos se transforman insumos para generar un nuevo bien o servicio con nueva utilidad, que tiene precio y demanda en el mercado. Mientras que el Estado ofrece satisfactores o utilidades diferentes sin precio de mercado, pero que satisfacen necesidades humanas en el seno de la organización social, como son: la garantía de los derechos, la emisión de moneda, la administración de justicia, los programas de bienestar social o la regulación de la actividad privada.

Complementan los autores diciendo que por supuesto, este tipo de valor muestra serias dificultades para medirlo, por varias razones: una, por la carencia de precio; dos, por la existencia de los impactos, que va más allá de los resultados o productos de los procesos productivos; y tres, por la dificultad para determinar cuál es el impacto de los productos y resultados que genera la administración.

Echebarria y Mendoza hacen énfasis en que, si bien es cierto que la gestión empresarial no ofrece las fórmulas para resolver todos los problemas de la gestión pública, también es cierto que muchos de ellos sí

se pueden resolver con este medio. El asunto consiste en identificar correctamente donde, en qué y cuándo, los instrumentos de gestión empresarial se pueden utilizar con beneficio real. Las técnicas de gestión empresarial nacieron con la finalidad de dar respuestas pertinentes a los requerimientos del mercado y con ello lograr la eficiencia y la eficacia necesarias para el éxito empresarial. Por ello es necesario examinar las características del mercado que son: i) en el mercado se producen transacciones individuales; ii) en la transacción resultante entre comprador y vendedor, los ofertantes reciben el pago de un precio a cambio; iii) el elemento constitutivo del escenario del mercado es la competencia que surge porque a este escenario pueden acudir muchos oferentes y demandantes de modo que el comprador tiene el poder de elegir. Dadas las condiciones del mercado y de la lógica de actuación que se deriva de las mismas, la gestión pública debe hacer las respectivas consideraciones sobre su acción en el seno del mercado. Para ello debe tener en cuenta: i) la primacía de la lógica de adaptación al entorno; ii) un modelo de decisión racional; iii) un sesgo marcado hacia la cuantificación; y iv) un marcado carácter intraorganizativo, según detallan los autores del artículo.

Para aplicar las técnicas de gestión empresarial en la administración pública, esta debe tener en cuenta la aplicación de los siguientes instrumentos en el nivel de direccionamiento general: i) planificación estratégica, ii) gestión de los procesos de cambio organizativo, iii) dirección por objetivos y iv) dirección de proyectos. Y a nivel de áreas especializadas, los siguientes: i) marketing, ii) dirección de operaciones, iii) diseño organizativo, iv) dirección de recursos humanos, v) gestión de servicios, vi) gestión financiera, vii) gestión de sistemas de información y viii) control de gestión.

Es necesario delimitar el ámbito de aplicación de las técnicas de gestión empresarial. Para el efecto es necesario considerar tres campos a saber: a) el sector público como un todo, b) las organizaciones individuales y c) el funcionamiento interno de cada organización. El primero es el nivel macro y los dos restantes son el nivel micro. Igualmente hay que considerar en qué áreas se aplica directamente el paradigma privado, en cuales se realiza una adaptación creativa y en cuáles se realiza una re-conceptualización antes de aplicarlos.

Es necesario considerar que para la aplicación del management en la gestión pública, hay que pensar en una conceptualización propia, ya que existe también la dimensión ideológica y cultural donde operan los valores reconocidos y comúnmente aceptados sobre lo que se concibe como buena gestión; y por otro lado, unas instituciones de responsabilidad que limitan el poder y pueden poner sanciones por ruptura de los valores. La interrelación entre ambas dimensiones permite subrayar la poca viabilidad de impulsar la introducción de técnicas de gestión sin aceptar al mismo tiempo la legitimidad de los valores y de las funciones gerenciales.

Dicen los autores citados, que el mercado facilita la difusión de las nuevas técnicas, a través de la observación, y copia de los procedimientos de los competidores. Pero, esto significa que la incorporación de los elementos del management al sector público se deba hacer copiando un conjunto de técnicas pero que estén completamente acabadas y listas para aplicar de manera estándar. Donde funcione correctamente está bien; pero en muchos casos la especificidad de los problemas públicos hace imposible encontrar soluciones pre-elaboradas. Entonces la administración tiene las dos alternativas: 1) de adaptar sustancialmente las técnicas privadas o 2)

de diseñar sus propios modelos. Por supuesto, considerando las diferencias de los bienes públicos con los privados, es más conveniente diseñar los propios modelos para los bienes públicos, aunque el mercado sea el mismo; pero la conducta del consumidor es diferente para ambos casos.

Recomiendan que hay que crear un nuevo marco de responsabilidad, para orientar la modernización sobre la base de la generación de resultados y que este marco se concreta en tres tipos de acciones: 1) la delimitación de los subsistemas de gestión, 2) el fortalecimiento de las funciones directivas, y 3) la introducción de las fuerzas del mercado.

Finalmente, los autores hacen referencia al management público como paradigma de gobernabilidad del sistema colectivo y dicen que trasladar al sector público la lógica de la racionalidad económica individual y egoísta, presenta insuficiencias ante la necesidad de aplicar valores colectivos y atender requerimientos de coordinación interinstitucional obligatorias en la gestión de políticas públicas. En estas circunstancias, las administraciones se enfrentarán con problemas de gestión para los que el management, tal cual como se conoce actualmente, en su doble vertiente de contenido y de sistema de legitimación, no ofrece un paradigma adecuado.

### **3.2. EL CONCEPTO DE LO PÚBLICO**

El primer aspecto que se debe considerar en el concepto de lo público, es que aún no existe una definición precisa y única sobre este tema y que todavía se presentan debates y confrontaciones conceptuales, porque lo público tiene cierto grado de complejidad. Por eso, para abordar el análisis

de la gerencia pública, es conveniente examinar diferentes posturas que se han planteado sobre el tema.

### **1) Enfoque de los bienes públicos**

Dicen Pedro Nel Paéz y José Silva (2008), que *“La teoría moderna de los bienes públicos o sociales a partir de la economía del bienestar (enfoque normativo) descansa en buena parte en el paradigma Musgrave – Samuelson, que a su vez parte del enfoque Wicksell – Lindhal. Los bienes públicos o sociales presentan dos características mutuamente independientes: la inexcluidad y la indivisibilidad o no rivalidad en el consumo.”* Quieren decir que los bienes públicos tienen estas dos características: que el mercado no excluye a ningún individuo, como el aire, donde todos caben y si entra un nuevo individuo a respirar, nadie tiene que retirarse; y no rivalidad, porque no existe competencia entre los individuos ya que todos tienen acceso al mismo bien sin que uno le reste posibilidades al otro. Así que este enfoque define los bienes públicos como los que tienen las características de no exclusión y no rivalidad.

Por otro lado y en una fuente más universal como es el diccionario Wikipedia, dice que *“el bien público en cuestión es un bien económico cuya naturaleza implica que no es divisible, no es rivalizable, ni excluible. Un bien es no divisible cuando para producirlo y distribuirlo no se puede fraccionar en partes para su uso o disfrute. Es no rival cuando su uso por una persona en particular no perjudica o impide el uso simultáneo por parte de otros individuos, por ejemplo, una señal de radio (medio de comunicación), y es no excluyente cuando no se puede impedir su usufructo por usuarios potenciales o reales.”*

## 2) Polisemia de lo público

Decía Modesto Saavedra de la Universidad de Granada España en un artículo publicado en la Revista “Derechos y Libertades” editada por el Instituto Bartolomé de las Casas: *“persona pública, actividad o prestación pública, asociación pública, interés público, etc., son expresiones en las que el adjetivo público puede tener en cada caso significados diferentes. Tales significados dependen de aquellas connotaciones referentes al espacio (y, por tanto, a la visibilidad y accesibilidad), o bien a la naturaleza de los intereses en juego. Una persona o personaje público puede merecer tal calificación por el hecho de ser generalmente conocido o famoso, pero también por tener alguna relación con intereses generales, como es el caso de la persona que ocupa un cargo en la Administración del Estado. Una actividad, una prestación o un negocio realizado por una persona puede ser público por el hecho de estar abierto a todos, pero también por estar al servicio de intereses generales especialmente cualificados, adquiriendo entonces la categoría de servicio público. Una asociación puede estar abierta al público en general, es decir, puede no restringir la afiliación de sus miembros a un número limitado de personas, y no ser una asociación de carácter público por no estar vinculada, al menos oficialmente, a interés general de ningún tipo. Un asunto puede ser de interés público por el hecho de suscitar la atención de la gente en general, o bien por afectar a un interés general objetivo y especialmente relevante.”*

En las opiniones callejeras se escucha pronunciar el término “público” con diversidad de intenciones. Algunas veces, cuando se hace referencia a un sujeto; otras cuando se trata de un objeto; y también cuando se hace referencia a un proceso de contacto entre sujeto y objeto. Se le denomina público cuando se cita a una entidad como sujeto; también cuando se

refiere a un espacio como objeto; y también cuando se trata de un servicio que un sujeto le brinda a un objeto. También se le llama público a un asunto donde todos pueden intervenir porque es abierto y a vista de toda la gente, diferenciándolos con los que son reservados a la privacidad de la persona y que se tratan en la intimidad o en lugares cerrados. Es decir, la palabra público tiene diversidad de usos en el lenguaje común.

### **3) Lo público como lo estatal**

Un enfoque que ha predominado por lo menos durante dos siglos, que, inclusive, ha sembrado una opinión generalizada, es la asociación de lo público con el Estado. Se concibe que lo público es lo del Estado y que solo lo de este organismo es lo público. Veamos algunas apreciaciones sobre qué es lo público:

*“Ámbito de interés compartido por la sociedad, de interés privilegiado, prioritario y primordial, que por su índole requiere mayor intervención del Estado sin que este se constituya en el protagonista excluyente” (A. Neri)*

*“Conjunto de instancias para la deliberación colectiva y para la adopción de decisiones que afectan la colectividad en cuanto tal” (Gómez, 1996)*

*“Ámbito en el cual, a través de la participación formalmente igualitaria de todos los ciudadanos, se dirimen un conjunto de contenidos normativos: alcances y límites de la acción estatal; procedimientos, derechos y obligaciones relativos a la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad colectiva y de las normas vinculantes (leyes); derechos y obligaciones respecto del disfrute de la propiedad, los bienes y la vida privada,” (Duhau y Girola, 1990).*

*"es la participación política, el ejercicio político de los ciudadanos, en sus más diversas formas lo que funda y configura lo público"* (Sánchez-Parga, 1995)

En este enfoque, hay que tener en cuenta que por allá en el siglo XVII, primero nación lo privado, sobre la base de que los bienes susceptibles de convertirse en negocio para comercializar, fueron apropiados por algunos empresarios y se convirtieron en bienes privados, dejando otros, que no era posible convertirlos en mercancía pero poseían utilidad o valor de uso generalizado y por ello de interés general para todos, a cargo del Estado. Así que los bienes públicos, los de interés general que les competen a todos, quedaron en manos del Estado, de modo que los bienes públicos nacieron como un residuo o sobrante de los bienes privados que no tuvieron otra persona diferente al Estado que se hiciera cargo de ellos.

#### **4) Uso jurídico del término**

En el texto de la Constitución Política de Colombia promulgada en 1991, se cuentan aproximadamente 145 veces la palabra “público”, sin incluir los femeninos. El término aparece en aproximadamente 92 artículos sin contar los transitorios. El adjetivo “público” acompaña los sustantivos: poder, servidor, tesoro, cargo, organismo, servicio, interés, uso, documento, bien, espacio, patrimonio, seguridad, salubridad, autoridad, tratado, orden, ataque, establecimiento, ministerio, empleo, concurso, recursos, crédito, administración, fondos, dineros, fuerza, ente, asunto y gasto.

Se destacan los siguientes textos: en el Artículo 3, La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. En el Artículo 58, cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social y en el Artículo 123, los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento, e igualmente que la ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio. Pero, de dichas normas se deduce fácilmente que lo público no es exclusivamente lo del Estado sino que emana del pueblo; que corresponde al interés social y que los particulares también podrán ejercer funciones públicas.

## **5) Enfoque de la Ley Natural**

Una definición simple que ha hecho carrera, es afirmar que lo público es todo lo de interés general y que compete a todos los individuos de la especie. Partiendo de esta definición examinamos otro enfoque basado en el pensamiento de los clásicos.

Del pensamiento clásico pero sobre todo del método marxista, se desprende fácilmente que lo de interés general, lo que compete a todos los individuos de la especie sin distinción alguno, es todo aquello que se desprende de la ley natural, o sea de la condición biológica de la especie del homo sapiens. Así mismo, que lo publicable o publicitable y que está a luz de todos, es lo que tiene parentesco con la ley natural. Es decir, los

acercamientos con la naturaleza y sus leyes dan la clave para entender la esencia o el génesis de lo público.

Por supuesto, la anterior consideración deja otros interrogantes sobre asuntos u objetos que hoy no son catalogados como públicos sino como privados, siendo que tienen relación directa con la ley natural; y viceversa, objetos que aparentemente no tienen relación con la ley natural y sin embargo se les trata como públicos. Por ejemplo, la educación y el transporte son asuntos públicos; pero, cuál su relación con la ley natural no es expresa o directa, sino que es indirecta. De la misma manera, la alimentación tiene estrecha relación directa con la ley natural, en tanto el hambre que se produce así la persona no lo quiera, es resultado del instinto; no obstante, la alimentación no se cataloga como asunto público y en el mercado, la producción, distribución y consumo se maneja con el paradigma privado, aunque la seguridad alimentaria es objeto de política pública. La explicación es porque los alimentos se convirtieron en privados a pesar de que cumplen los requisitos para ser públicos, porque son susceptibles de convertirlos en mercancía para hacer negocio en el mercado.

Cuando se habla de la ley natural, inmediatamente se invoca las necesidades humanas, entendidas estas como los requerimientos que el ser biológico presenta para conservar viva la especie. Si lo público tiene relación con las necesidades humanas, la vinculación entre la ley natural y lo público puede también ser diversa, según la clase de necesidad y según el grado de vinculación ya sea directo o indirecto. Por eso a simple vista y de manera desprevenida, en ocasiones no se percibe la relación entre lo público y la naturaleza. Por ejemplo, la alimentación es un bien que satisface una necesidad de origen natural, que hace funcionar los órganos

por lo tanto atiende necesidades fisiológicas y atiende las mínimas necesidades subsistencia humana. Mientras que la educación es de origen cultural, armoniza con las necesidades psicológicas y permite la dignificación humana si el nivel es más alto; pero dadas las condiciones del sistema capitalista, la educación se convierte en un recurso indispensable para la mínima subsistencia humana y sin ella satisfacer las necesidades naturales y fisiológicas, es mucho más difícil. Si bien la alimentación es privada, la Seguridad Alimentaria de la comunidad es objeto de las políticas públicas y de programas gubernamentales como es el caso de los restaurantes escolares.

En esa línea podemos afirmar entonces que hoy existen temas o asuntos que debieran estar dentro del paradigma público pero que se encuentran total o parcialmente dentro del paradigma privado, como la satisfacción de las necesidades de alimentación, vestuario, vivienda, recreación, comunicación, que sólo parcialmente se incluyen dentro de las políticas públicas.

Lo único que puede ser igual para todos y que puede ser de interés general, es lo que todos tienen en común. Lo que todos tienen en común son las especificidades inherentes a la especie biológica determinadas por la ley de la naturaleza, ya sea que tengan relación directa o que la relación sea indirecta. El aire, el agua, el paisaje son públicos; el espacio urbano y la movilidad tienen relación con la necesidad natural de buscar los medios de subsistencia y de integrarse entre los individuos de la misma especie, lo mismo que la comunicación social, que no se debe confundir con el periodismo. La salud está estrechamente relacionada con la ley natural y la protección en general, tanto la que se logra con la seguridad social como la que se logra con la seguridad pública, son bienes que satisfacen

requerimientos establecidos por la ley de la naturaleza. Dadas todas estas premisas, lo público es todo aquello que tiene una dependencia directa o indirecta con la ley natural por su origen en las condiciones biológicas de la especie.

### **3.3. EL CONCEPTO DE GERENCIA**

Históricamente el concepto de gerencia ha estado asociado al de administración. La palabra Administración viene del Latín *ad* que significa hacia, dirección, tendencia; y *minister* que significa subordinación, obediencia. Así, la administración es la ciencia social y técnica encargada de la planificación, organización, dirección y control de los recursos (humanos, financieros, materiales, físicos, tecnológicos, del conocimiento, etc.) de una organización, con el fin de obtener el máximo beneficio posible, que puede ser económico o social, dependiendo de los fines perseguidos por la organización. Por su parte la palabra gerencia viene del Latín *gerere* que significa administrar, más el sufijo *ente*, que significa quien hace la acción. Así que para comprender el significado y los conceptos contemporáneos de los vocablos, es mejor examinar en la historia la aplicación de los términos y los diferentes objetos a los que se aplicó según las características culturales, sociales y económicas en que se aplicó.

La guerra permitió avanzar en la ciencia y la tecnología y con ello sacar conclusiones con repercusiones en la vida civil y económica, que en el decenio de los años cincuenta penetraron al mercado y orientaron cambios en los paradigmas y conceptos vigentes en muchos frentes de las esferas económica y social, como es el caso de la organización empresarial y los patrones para la conducción de las empresas. Así como la tecnología

militar pasó a ser utilizada en la actividad empresarial, también algunos conceptos hasta esa fecha reservados para el mundo militar, fueron trasladados al campo empresarial, como los conceptos de estrategia y táctica.

De los diversos escritos existentes sobre administración y gerencia donde se consignan las experiencias y realizaciones de las empresas en el mundo, se puede percibir que durante los años cincuenta se generalizaron dos tendencias de cambio en los esquemas de dirección: por un lado toma fuerza la utilización del presupuesto como una herramienta para mejorar el control de las operaciones, que al principio fueron anuales y luego se extendieron hacia el mediano plazo; y por otro lado se observa la producción de la escuela de Harvard que hace fuerza en la importancia de una estrategia corporativa, inspirando su propuesta sobre estrategia en los conceptos ya conocidos en el otro campo. Para esa época se inicia el uso de los procesos estratégicos como herramienta fundamental para alcanzar objetivos y se introduce los conceptos de misión y visión, con la finalidad de alcanzar resultados financieros satisfactorios para los inversionistas. Posteriormente, ya en el decenio de los sesenta, se generaliza el enfoque y los planes estratégicos se convierten en la esencia de la dirección de las empresas. Para los años setenta el concepto de calidad pasa a ocupar el protagonismo y en los años ochenta la competitividad se convierte en el tema de moda para la alta gerencia, hasta terminar el siglo con las propuestas de Michael Porter como eje conceptual relevante, donde la estrategia genérica y la ventaja competitiva se convierten en aspectos centrales.

Pero a pesar de esta evolución que fácilmente se puede palpar al ver los libros publicados y las fechas de las ediciones, tres (3) marcos doctrinarios

sientan los fundamentos de los conceptos y los modelos gerenciales, tal como lo plantea el colombiano Morales (1992) haciendo referencia las escuelas americana, europea y japonesa cuando se trata de la planeación estratégica, aclarando que no es que existan tres escuelas establecidas, sino que se aprecian tres estilos para hacer planeación estratégica que por su carácter esencial, podemos denominar “escuelas”. Según el autor, así como hay diferencias también se presentan elementos comunes, como el caso de que las tres plantean que: primero está lo de afuera y después se organiza lo de adentro e igualmente para las tres, lo importante es el entorno. Lo que fácilmente se puede notar, es que los contenidos de las tres escuelas reflejan de manera clara los patrones culturales que imperan en las sociedades asentadas en los países donde se generaron. Es decir, la cultura o idiosincrasia de cada país, se refleja en la producción intelectual del mismo.

1) La escuela americana basa su propuesta en la competencia y la importancia de superar a las empresas rivales que ofrecen el mismo bien o servicio. Para ello la mayor preocupación de la gerencia son los movimientos de las empresas competidoras y a partir de ellos definir las acciones de ella misma, como si las otras fueran el enemigo, y por lo tanto es necesario desequilibrarlas, para lo cual obliga a entablar una guerra de mercadotecnia. En el interior de la organización, son factores determinantes del éxito los relacionados con la productividad, que le permita abordar en la parte externa, el tema de la competitividad. O sea que el éxito depende de que se derrote al rival.

2) La escuela europea pone relevancia en aspectos del servicio, sin destacar tanto los factores de competencia, para lo cual la relación de la empresa con el cliente es un asunto estratégico. Ello significa que

conjuntamente con el cliente se toman muchas decisiones relacionadas con el producto, para lo cual pierde importancia la producción masiva y estandarizada y se destaca la producción de pequeñas cantidades de cada artículo, con mayor diversidad de series que satisfagan una demanda variada. El asocio con los proveedores es un aspecto fundamental, porque permite la rápida expansión de la empresa sin mayor inversión en activos fijos, los cuales se pueden suplir con la especialización de los proveedores. De modo que el negocio no es solamente vender, sino vender y comprar. Se trata más de una gerencia corporativa donde se enfoca hacia proveedores y clientes conjuntamente para mirar hacia la expansión. O sea que el éxito depende de la mutualidad y el ganar-ganar.

3) Por su parte la escuela japonesa, que prácticamente revolucionó los modelos gerenciales en los años setenta con resultados en los ochenta, introdujo importantes elementos que hoy se han introducido en el catálogo de conceptos de la gerencia pública. Para la escuela japonesa, el principal factor del éxito empresarial es la satisfacción del cliente y con ello la creación de un particular concepto de calidad. Independientemente de lo que haga o deje de hacer la competencia e independientemente del enfoque corporativo amarrando los proveedores, si el cliente está satisfecho, la empresa tiene asegurado su futuro. La planificación estratégica se realiza en función del cliente y para ello los factores claves del éxito están determinados por la necesidad de brindar la calidad apropiada a los requerimientos del cliente. El aprendizaje, la superación de lo aprendido, el consenso, la innovación, son factores integrados al enfoque estratégico japonés, que contiene un particular método para el control de calidad y lograr la satisfacción del cliente, mediante procesos continuos de mejoramiento de los procedimientos, como principal motor de la gestión empresarial.

Ya en lo que se refiere a la definición, Crosby (1988) define a la gerencia como *“el arte de hacer que las cosas ocurran”*. Pablo Roberto Motta (1997) dice que gerencia *“es el arte de pensar, de decidir y de actuar; es el arte de hacer que las cosas se realicen y de obtener resultados, los cuales pueden ser definidos, previstos, analizados y evaluados, y deben obtenerse a través de las personas en una interacción humana constante”*. En ambos casos, el género se define como un arte y la esencia del ejercicio gerencial se concentra en dos elementos: la ejecución y los resultados. Así, si la gerencia es un arte, significa que no todo se puede aprender mediante conocimientos adquiridos, sino que también contiene un componente que nace en el interior de la persona con base en las habilidades y destrezas del individuo.

Si el concepto de gerencia está asociado a la ejecución y los resultados, entonces también tiene una estrecha relación con la gestión, según el concepto aplicado al término gestión. Gestión proviene del latín *gestio*, que se refiere a la acción y a la consecuencia de la misma. Es decir, la gestión encierra principalmente, los resultados de la acción, ya que, como lo señala la fuente elemental y universal de Wikipedia, *“El término gestión es utilizado para referirse al conjunto de acciones, o diligencias que permiten la realización de cualquier actividad o deseo. Dicho de otra manera, una gestión se refiere a todos aquellos trámites que se realizan con la finalidad de resolver una situación o materializar un proyecto. Según el marco de referencia COBIT 5, la gestión planifica, construye, ejecuta y controla actividades alineadas con la dirección establecida por el cuerpo de gobierno para alcanzar las metas empresariales”*. Es decir la gestión es un conjunto de actividades para lograr un resultado. Dicho de esta manera, lo más importante de la gestión es el logro de las metas. El diccionario cita a

COBIT 5 que es *Control Objectives for Information and related Technology*, que es un conjunto de herramientas de soporte empleadas por los gerentes para reducir la brecha entre los requerimientos de control, los temas técnicos y los riesgos del negocio.

Entonces, hay una especie de consenso entre muchos autores, en la afirmación que la gerencia implica la articulación de todos los actores y recursos de una organización para que a través de los procesos de planificación, ejecución y control se logren los objetivos previamente establecidos, de lo cual se deduce que en la gerencia están los procesos de gestión, donde se diseña la organización y se toman decisiones. Así, podemos afirmar que los fundamentos de la gerencia reposan sobre los conceptos de:

- Planificar
- Ejecutar
- Controlar.

El otro aspecto que se debe considerar, se refiere a los principios o fundamentos sobre los cuales se logran los objetivos previstos y los impactos esperados, utilizando de la mejor manera los recursos disponibles para arrojar los resultados planificados. Se trata de que los procesos de planificación, ejecución y control, deben realizarse sobre la base de:

- la Eficiencia,
- la Eficacia
- la Efectividad.

### **3.4. GERENCIA PÚBLICA EN EL SIGLO XXI**

De las reseñas de autores hechas al comienzo de este capítulo, más otras lecturas disponibles en la literatura sobre la materia, se puede extraer varias conclusiones acerca del surgimiento de la Gerencia Pública en la esfera del pensamiento y en las acciones prácticas de administración del Estado. Pero también de las mismas lecturas salen algunos interrogantes que invitan a la reflexión sobre hechos históricos que van más allá de los círculos académicos y que repercuten sobre la realidad de la gestión pública en el Siglo XXI.

Las ideas sobre las conveniencias, o al menos sobre la pertinencia, de aplicar los instrumentos de la empresa privada en el manejo del Estado, se planteaban ya desde comienzos del siglo XX, casi que simultáneamente con el surgimiento de la corriente de la Administración Científica cuyo mayor exponente fue Frederick Taylor (1911). Igualmente en el medio siglo hubo propuestas y planteamientos en este mismo sentido como lo señala Hood y en los años ochenta nuevamente aparecen escritos sobre el tema. Pero de las fechas de los escritos se deduce que es después del Consenso de Washington (noviembre de 1989) cuando toma fuerza la producción intelectual sobre la materia y es durante los años noventa, que se presenta la avalancha de artículos y escritos que las reseñas anteriores señalan.

Lo que se observa en la narración histórica, es que es a partir de 1990 que se profundiza la preocupación intelectual por la construcción de: 1) un nuevo concepto de lo público, 2) por un nuevo tipo de Estado y 3) por relaciones Estado-Sociedad diferentes. Con ello, surgen también nuevos enfoques sobre la gestión pública y sobre la administración del Estado, que,

como se vio anteriormente, existen diversas posturas y diferencias entre los autores.

Pero para comprender este fenómeno es necesario echar una mirada a los fenómenos ocurridos en el mundo económico, donde se presentó un cambio profundo en la modalidad del sistema capitalista. Como se anotó anteriormente pero que vale la pena reiterar, la dominación y predominio del capitalismo empresarial concentrado principalmente en la inversión industrial, fue sustituido por el predominio del capital rentista, o de especulación como le llamaba Keynes. Los capitalistas, que otrora le daban relevancia a la concentración de su capital en inversión de riesgo con utilidades variables, pasan a la preferencia de la inversión de renta fija a través de los fondos de inversión. Ejercen su influencia política y logran colocar el Estado al servicio de sus intereses. Cambian la estructura de financiamiento de este organismo castrando totalmente la capacidad de emisión de moneda y vuelven relevante la fuente del crédito por la vía de la colocación de papeles en el mercado de capitales. Con ello, se obliga al cambio de las políticas económicas (fiscal, monetaria y cambiaria) y se establece una misión diferente al organismo, alejada de lo que se conoce como el Estado del Bienestar.

En esta modalidad diferente del capitalismo, la colocación preferente del capital, ya no se dirige hacia el sector privado sino a financiar al Estado. La acumulación capitalista se orienta a suministrar fondos al Estado, que brinda mayor seguridad aunque menos rentabilidad, pero fija. Y los fondos que canalizan el ahorro acumulado, se convierten en fuente de financiamiento del Estado por la vía del crédito. Y el Estado modifica su rol para abandonar el bienestar social y el bien común para concentrarse en el recaudo de impuestos para pagar el servicio de la deuda.

Para cumplir eficazmente con esta modalidad de capitalismo, el rol del Estado se modifica sustancialmente y su misión institucional se concentra en dos funciones principales: a) Disminuir el gasto público y b) frenar la inflación. La primera, para canalizar prioritariamente el dinero recaudado mediante impuestos, a pagar cumplidamente el servicio de la deuda, expresada principalmente en papeles de renta fija colocados en el mercado de capitales; y el segundo, para bajar el riesgo de que la inflación sobrepase el valor de la renta fija, que el mismo gobierno paga a los tenedores de sus propios títulos valores.

Por supuesto que una misión del Estado con estas características, lo primero que debe hacer es quitarse de encima la responsabilidad del manejo de los bienes y servicios públicos; pues esta función significa elevada carga en el presupuesto de gastos. Para ello, la alternativa de traslado de lo público al mercado se convierte en el mecanismo más expedito, abriendo así la puerta para que los bienes y servicios cuyo manejo era exclusivo del Estado, puedan ser administrados por personas naturales y jurídicas privadas. Como estos bienes y servicios, por haber estado en el seno del Estado, se les denominaba públicos, se viene la privatización de lo público.

Ya con lo público en el escenario del mercado para su distribución y asignación social, es necesario adoptar el paradigma de mercado para su intervención. El mercado había sido consolidado desde el Siglo XVIII como mecanismo de funcionamiento del sistema económico y como tal, había cimentado sus propias reglas de operación y su propia racionalidad que se aplicaba a los bienes y servicios privados, de modo que esas mismas reglas se deben aplicar ahora también a los de carácter público. Igualmente, las

reglas del mercado determinan los factores de éxito para navegar en el mismo, entre las que se destaca el enfoque gerencial para abordar los procesos empresariales en el seno del mercado.

Se crea de esta forma la necesidad de aplicar el enfoque gerencial en el manejo de lo público y como el Estado no se puede sustraer de la administración de este tipo de bienes y servicios, aunque esté al máximo la privatización de lo que es posible privatizar, ya que todos los bienes y servicios que administra el organismo no se pueden privatizar, también el organismo tiene que adoptar en la administración pública los instrumentos de carácter gerencial para navegar en el mercado. Nace la gerencia pública.

Por supuesto que, tal vez nadie lo discute, existe la conveniencia y las bondades de aplicar los principios de eficiencia, eficacia y efectividad a los procesos públicos; pues considerando que los bienes públicos son los de interés general que nos compete a todos, lo más indicado es que se manejen de la manera más sana posible. Pero, la pregunta obligada es si para alcanzar estos propósitos es necesario introducir en el Estado “a raja tabla” los parámetros del paradigma privado; o si es procedente alcanzar los fines mediante otros mecanismo más acordes con la esencia de los bienes públicos en razón a su estrecha relación con la ley natural y los atributos propios de las condición biológica de la especie humana. Es decir, utilizamos el paradigma privado para aplicar eficiencia, eficacia y efectividad, o construimos un nuevo paradigma que permita circular en el mercado con los mismos criterios pero debidamente adaptado a los bienes públicos.

La creencia generalizada a finales del Siglo XX fue que era necesario introducir los postulados de la administración privada en la administración del Estado; pero entre los mismos autores, como Echebarria y Mendoza, detectan que este enfoque no es lo más pertinente. Es necesario sí, tomar algunos elementos del paradigma privado, pero se requiere hacer los ajustes y modificaciones derivados de las propias especificaciones que contienen los bienes y servicios públicos, tanto en el proceso de producción de los mismos, como en la distribución en el mercado.

En la descripción histórica se observan varias etapas sobre los enfoques de la administración pública que se pueden iniciar en el cameralismo de los alemanes. Pero, para no ir tan lejos y remontándonos solo al siglo XX, podemos partir del enfoque burocrático, o Teoría de la Burocracia, cuyo máximo exponente es Max Weber (1910). La administración bajo esta forma de pensamiento se centra en: i) el seguimiento de normas, reglas y procedimientos, ii) así como el concepto de racionalidad, considerándose éstos como elementos definitivos para que la organización alcance sus objetivos.

Luego podemos destacar lo que Hood llama la Administración Pública Progresiva (APP) que se reseñó al comienzo de este capítulo, cuyas características se describen en el cuadro comparativo con la Nueva Gestión Pública (NGP) hecho por el mismo autor, que también se le conoce como la Administración Pública orientada a Resultados y que incorpora elementos del paradigma privado como se anotó.

En la NGP se destaca como una característica, la inclusión del denominado “gerencialismo” y la delegación de funciones a los directivos,

de tal forma que se les concede una capacidad de decisión y autonomía para que resuelvan situaciones de la entidad y para para que ellos mismos desarrollen sus metas y objetivos, tal como lo reconocen Christensen y Laegreid (2011). Se implanta el sistemas de evaluación del desempeño, el presupuesto con base en resultados y los llamados convenios de desempeño (Culebro, 2008) como los que establece la Lay 909 de 2004 para los cargos de nivel gerencial.

Dice Culebro (2014) que *“De manera más específica, en la reforma administrativa sobresalen tres elementos principales: 1) la reducción del tamaño del sector público y de la búsqueda de la eficacia a través de dos mecanismos; primero, por medio de privatizaciones de empresas públicas y en segundo lugar mediante la generación de contratos con el sector privado para mejorar los servicios públicos. 2) Reorganización de los sistemas de la función pública para lograr una cultura más emprendedora en el gobierno a través de cambios estructurales y la implementación de un sistema de indicadores para medir el desempeño del gobierno; del gobierno; y 3) la aplicación de métodos gerenciales para aumentar para aumentar la autonomía y la responsabilidad de las agencias públicas por medio, de la creación de indicadores de desempeño y la evaluación por resultados (Minogue, 2001).”*

### **3.5. LA POST-NGP**

En el primer decenio del presente siglo, surge una nueva corriente de pensamiento, que es una variante de la NGP, que se le conoce como Post-NGP y cuyo autor más conocido es Tom Christensen, en esa época, profesor de Administración Pública y Teoría de la Organización en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Oslo, Noruega.

Después de dos decenios de ensayar la NGP en países como Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y otros, hicieron un balance sobre la aplicación de esta modalidad en la administración pública y sacaron conclusiones sobre la necesidad de hacer ajustes tendientes a mejorar las condiciones de aplicabilidad de dicho enfoque para mejorar la eficiencia, la eficacia y la efectividad.

Dicen Tom Christensen y Per Lægreid en un artículo publicado a comienzos de 2007 en la Revista Gestión y Políticas Públicas que edita el CIDE de México, que *“A diferencia de las reformas de la NGP, que estuvieron dominadas por la lógica de la economía, se emprendió una segunda generación de reformas inicialmente denominadas “gobierno conjunto” GC, “joined-up government” y conocidas más tarde como “totalidad del gobierno” TG, “whole-of-government”, el cual “pretendía poner en práctica una estrategia más holística utilizando, además de la economía, conocimientos de las demás ciencias sociales (Bogdanor, 2005).”*

Señalan los autores en el artículo que *“El alcance de la TG<sup>12</sup> es bastante amplio. Se puede distinguir entre normatividad TG e implementación TG, entre lazos horizontales y verticales. Sus destinatarios pueden ser un grupo, una localidad o un sector político (véase Pollitt, 2003a). Las actividades TG pueden abarcar uno o todos los niveles de gobierno e involucrar a grupos ajenos a éste. Se trata de unirse en lo alto, pero también en la base, de enriquecer la integración a nivel local, y de involucrar sociedades público-privadas. El concepto TG no representa una serie coherente de ideas y herramientas, se puede ver mejor como un término incluyente que describe un grupo de respuestas para el problema de la fragmentación aumentada*

---

<sup>12</sup> TG: Totalidad del Gobierno

*del sector público y los servicios públicos y la aspiración para aumentar la coordinación (véase Ling, 2002).”*

En cierta forma, la Post-NGP echa para atrás algunos avances realizados por la NGP basados en el enfoque privado y que ya en la administración del Estado no se acomodan muy bien. Las nuevas medidas vuelven a fortalecer la capacidad política central restando autonomía a las agencias descentralizadas. Este enfoque obliga a contar con capacidad de negociación ya sea al interior del gabinete, entre ministerios y departamentos involucrados en grupos de trabajo intersectoriales, programas o proyectos, o agencias especializadas involucradas en prestación de servicios, es decir, se trasciende el sectorialismo para promover un enfoque suprasectorial.

Por supuesto, esos cambios significan también modificaciones en la mentalidad de los servidores públicos, lo cual se vuelve fundamental para aplicar en el enfoque de Totalidad del Gobierno (TG), sobre lo cual dice los autores que *“Comparada con la primera, las reformas post-NGP se enfocan más en construir un sentido de valores sólido y unificado, en formación de equipos, involucramiento de organizaciones participantes, y en mejorar la capacitación y autodesarrollo de los servidores públicos”*.

También el liderazgo se vuelve una herramienta determinante de este enfoque e igualmente las normas éticas y otros factores de tipo cultural relacionadas con el manejo de lo público, destacando el papel de la simbología en lo más amplio del concepto como son los patrones culturales de identidad y pertenencia, lo cual conlleva un componente de comunicación que se vuelve trascendental.

En resumen, el concepto de Totalidad de Gobierno ajusta la NGP y aborda la integración tanto vertical como horizontal, siendo esta última lo más trascendental para propiciar la coordinación y trascender el enfoque sectorial de la gestión pública, para impulsar una orientación suprasectorial que responda de manera integral a los problemas y necesidades de la comunidad.

### **3.6. LA GERENCIA PÚBLICA COLOMBIANA**

Antes de hacer comentarios relacionados con una opción nacional para abordar el tema de la gerencia pública, es procedente tener en cuenta el fenómeno de “*colonialismo intelectual*” que afronta la sociedad colombiana, llamando así al hecho del sometimiento de los pensadores del país, a la producción intelectual de los autores europeos y norteamericanos, como si solo allá, en esos países, se produjera conocimiento válido. Es una tendencia generalizada a considerar que la sabiduría solo es posible si se refiere a las ideas de los intelectuales de esos continentes y que los nacionales colombianos no tienen la capacidad de producir conocimientos.

Sin embargo, es conveniente reflexionar sobre los planteamientos acerca del eurocentrismo y la influencia en el pensamiento originada desde la antigüedad en las culturas griega y romana, que luego se trasladó a Norteamérica. También es pertinente hacer reflexiones de carácter epistemológico sobre planteamientos realizados por otro tipo de pensadores en materia de ciencia y conocimiento, como los hechos en China y acá en Latinoamérica por los brasileños Paulo Freire y Carlos Rodrigues Brandao y el colombiano Orlando Fals Borda, entre otros, quienes introdujeron en la esfera del conocimiento el enfoque de la Investigación Participativa. Para no ir más lejos, un ejemplo muy común es

el caso de la ingeniería agronómica en los años sesenta, que hizo énfasis en el conocimiento basado en los productos de las empresas multinacionales fabricantes de agroquímicos y posteriormente, en los años ochenta, se vio obligado a regresar al conocimiento ancestral de los campesinos basado en el conocimiento empírico de las leyes de la naturaleza.

Como se ha podido observar a lo largo del presente capítulo, los temas de gestión pública y los de gerencia pública han sido analizados y estudiados a partir de la producción intelectual en países extranjeros y considerando casos y experiencias de los gobiernos de esos Estados. Pero la pregunta obligada es si las condiciones reales de aplicación de las experiencias son similares al caso colombiano como para tomar dogmáticamente y de manera mecánica las enseñanzas de los países extranjeros para resolver la problemática de la gestión pública y de administración del Estado colombiano. Colombia tiene sus propias particularidades y si se trata de una gestión pública eficaz, debe ser totalmente pertinente y pragmática frente a la realidad histórica de este país. La cultura, la heterogeneidad geográfica y económica, las particularidades del régimen político y las particulares especificidades del Estado, entre otros factores, exigen que se piense en un diseño e implementación de modelos de gestión pública especialmente contemplados para la realidad colombiana.

En este capítulo se incluyen algunos comentarios y reflexiones sobre aspectos que se deben tener en cuenta para realizar la gerencia pública en Colombia, comenzando con el reconocimiento de la necesidad de conformar un modelo propio, que quizá retome elementos del exterior, pero que se adapte a las propias condiciones nacionales. Si se trata del enfoque gerencial, por definición este no puede ser rígido sino lo suficientemente

flexible para que se adapte con pragmatismo a las condiciones concretas de la realidad del país.

- La gerencia pública en Colombia está en proceso de construcción. Algunos dicen que no existe y otros, con base en la legislación vigente, dicen que sí. Pero tal vez, ni lo uno ni lo otro; porque a partir de la Constitución de 1991 que sembró las bases jurídicas para introducir el nuevo enfoque en la gestión pública a partir del concepto de Estado Social de Derecho, se han expedido muchas leyes y normas para la implementación del modelo gerencial; sin embargo, aún se conservan muchos elementos del enfoque burocrático como reducto del pasado, por lo cual lo que se presenta es un híbrido que confunde lo normativo y lo conceptual. Consecuencialmente, se puede afirmar que el enfoque gerencial en la gestión pública se encuentra en proceso de construcción, lo cual significa que no se debe aplicar de manera mecánica y rígida los modelos traídos de países extranjeros ni creados por organismos multilaterales, sino que se debe diseñar esquemas funcionales con base en las condiciones específicas de la realidad colombiana.
- Que la gestión pública en Colombia necesita que se aplique el enfoque gerencial, es una realidad; pues parece que nadie se opone a que el manejo de lo público se ejecute sobre los principios de eficiencia, eficacia y efectividad, motivado por la satisfacción de las necesidades de la comunidad y pensando en el bien común y el interés general. No obstante, en el terreno de lo práctico existen muchos obstáculos para la aplicación de los principios, ocasionados principalmente por razones culturales, por las características del

régimen político, por las condiciones de las finanzas públicas y por el anacronismo del sistema de control.

- El régimen político es un factor que impide la aplicación del enfoque gerencial en toda su dimensión. El Régimen Democrático, cuyas características se basan en el “clientelismo”, la imposición vertical de arriba hacia abajo, la presencia de élites de poder oligárquico, las distorsiones en la cultura política, la conducta electoral motivada por el interés personal y la corrupción, entre otras, es una barrera fuerte para que al interior del Estado se apliquen procesos y procedimientos técnicamente diseñados y en concordancia con los principios gerenciales de calidad.
- La transformación del Estado requiere de avances simultáneos en todos sus componentes. Se observa que la Rama Administrativa del Poder Público cuenta con normas apropiadas al enfoque gerencial; pero el Ministerio Público, el control fiscal, el componente corporativo de la representación popular y por supuesto, el componente judicial, no marchan al mismo ritmo de transformación, quedando anacrónicos algunos frente al momento histórico y como tal, convirtiéndose en obstáculos que limitan las posibilidades de transformación de la gestión pública.
- El sentido financierista en el manejo del Estado, derivado de las presiones de los organismos multilaterales con fines de proteger las políticas neoliberales y el servicio de la deuda, crea limitaciones a la técnica de la gestión pública, que debe someterse al control riguroso de los recursos fiscales y sacrificar metodologías apropiadas para realizar los procesos de gestión. Este manejo que desde el nivel

central se impone y controla, atenta contra la autonomía municipal consagrada en la Constitución y contra la descentralización administrativa, ya que desde la nación se fijan los métodos y procedimientos para el manejo de las finanzas públicas territoriales, los cuales condicionan cualquier intento de progresar en la gestión pública pragmática y pertinente frente a las realidades regionales y locales.

- El fortalecimiento de la Democracia Participativa es importante para la consolidación del enfoque gerencial en la gestión pública territorial; pero, para el efecto, también se requiere el fortalecimiento de la descentralización política, condición que no existe en Colombia. En este país existen normas sobre descentralización administrativa, pero adolece de un fuerte centralismo político. En la descentralización administrativa existen las normas pero en la realidad es muy discutible por los métodos sutiles que utiliza el nivel central para someter a los territorios a las imposiciones de la nación. La descentralización política significa el empoderamiento de las comunidades locales para su intervención en la toma de decisiones que le competen sobre la construcción de su propio futuro. Lo que se observa es que a pesar de las normas vigentes, la descentralización administrativa no ha avanzado lo suficiente por la debilidad en la descentralización política, de modo que para lograr éxito en la descentralización administrativa, debe ir acompañada con la descentralización política.
- El modelo de gerencia pública que se construya en Colombia, debe contener mecanismos para fortalecer la capacidad de las comunidades locales en la toma de decisiones sobre la construcción

de su propio futuro, dentro de los principios de la democracia participativa y como complemento de la descentralización administrativa que rige normativamente.

- El uso de los dos términos gestión y gerencia es similar debido al papel que significa la palabra “resultados”. Al hablar de hacer que las cosas se hagan (gerencia) y de realizar actividades para lograr resultados (gestión) los dos conceptos van de la mano. No obstante, los autores hacen consideraciones que implican diferencias: hablan de la gestión cuando se trata de un conjunto de acciones que recoge aspectos de la comunidad conjuntamente con los del interior de las organizaciones para tratar asunto públicos; mientras que asocian la gerencia a la administración pública, como medio para manejar las organizaciones. En estas condiciones habría que definir la gerencia como un medio para realizar la gestión y entonces decir “la gestión pública con enfoque gerencial”, en contraposición a la gestión pública con enfoque burocrático. Es decir, según este planteamiento, la gerencia se refiere a la microgestión y la gestión a la macrogestión.
- Debido al carácter jurídico que se desprende del concepto de Estado de Derecho, conjuntamente con la escuela burocrática, la gestión pública debe contar con un piso jurídico que le imprima la validez legal requerida. Los procesos de gestión pública no pueden limitarse ni reducirse a la aplicación mecánica y mucho menos exegética de normas jurídicas, pero sí debe contar con un soporte en la base que le otorgue legalidad, considerando que el Estado solo puede hacer lo que la ley le permite hacer. Pero en todo caso dejar claro que una cosa son las normas jurídicas que operan como base de legalidad y otra diferente son los procesos de gestión que se realizar sobre dicha

base y que se sustentan en conceptos de la teoría de la administración pública. No se puede identificar la administración pública como el cumplimiento de leyes y decretos.

- Recogiendo las proposiciones de Metcalfe y considerando la comparación con la teoría económica, es conveniente considerar las organizaciones macro y las organizaciones micro, las primeras, como un número plural de organizaciones independientes con dirección y operación autónoma y separada; y las segundas como una sola unidad autónoma en su dirección y operación. Así, tendríamos que utilizar dos conceptos de gestión, uno para la macrogestión y otro para la microgestión.
  
- No se debe considerar que la gerencia pública es introducir los elementos del paradigma privado en la administración de lo público y menos aún, en el manejo del Estado. Los argumentos de Echebarria y Mendoza en el sentido que los factores determinantes del direccionamiento estratégico y las decisiones no provienen del mercado sino de factores políticos, son de peso suficiente. Como ejemplo se puede ver la elasticidad de la curva de demanda de los bienes y servicios públicos que por su origen natural, es completamente inelástica y también la variable “conducta del consumidor” de la función demanda, cuyo móvil no es la racionalidad de los precios del mercado sino el instinto natural derivado de la necesidad humana. Es decir, la gerencia pública no debe someterse a las condiciones del mercado.
  
- Definición: Gerencia pública es el arte de hacer que las cosas se realicen aplicando los principios de eficiencia, eficacia y efectividad,

mediante los procesos de planificación ejecución y control, para lograr la satisfacción de necesidades y solución de problemas de las comunidades.

- En tal caso, es conveniente entonces hacer una comparación con la gerencia privada, la cual se puede definir diciendo que: Gerencia Privada es el arte de hacer que las cosas se realicen aplicando los principios de eficiencia, eficacia y efectividad, mediante los procesos de planificación ejecución y control, para lograr la maximización de las ganancias del propietario de la empresa.

## **CAPITULO IV:**

### **EL ENFOQUE DE LA GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL**

Lógicamente, si se habla de la construcción de las condiciones de vida futura, de abajo hacia arriba, de adentro hacia afuera, aprovechando los recursos y potencialidades existentes en el nivel local y con mucha relevancia en los actores y el liderazgo propios, dos aspectos son de vital importancia: por una parte, los procesos públicos urbano-regionales y por la otra el papel de la administración del Estado en los niveles territoriales.

En la gestión pública territorial recae la gran responsabilidad de los procesos de desarrollo endógeno, o lo que es lo mismo, este no se podrá realizar, sin la existencia de la adecuada gestión pública en los niveles territoriales, que para el caso colombiano se concentran en los departamentos y municipios como entidades básicas, y todas las demás variantes complementarias a estas entidades, como los esquemas asociativos, las zonas geográficas y los distritos. Casi que pudiéramos afirmar, que el principal protagonista del desarrollo endógeno es la gestión pública territorial, porque, aunque en el mundo capitalista el desarrollo económico es responsabilidad del sector privado y los agentes dinamizadores son los empresarios, el Estado siempre será el rector de los procesos económicos, sociales e institucionales que en este caso se enmarcan dentro de una región o localidad.

Después de observadas algunas apreciaciones de carácter conceptual y por ello genéricas, sobre los temas que nos atañen, como las descritas en los capítulos anteriores, podemos mirar un segmento que nos aproxime a la realidad colombiana en materia de administrar el desarrollo endógeno

como una posibilidad, aun no explorada, que puede aportar beneficios en materia de construcción del futuro con mejores condiciones de vida para la población. Por supuesto, es necesario reconocer algunos factores inherentes a esta realidad nacional, que marcan parámetros condicionantes de la gestión pública, por su peso en el ordenamiento institucional, como son las normas jurídicas que determinan la posibilidad de operación para los organismos del Estado, en razón a que en el país rige el Estado de Derecho, dónde este organismo solo puede realizar lo que la ley expresamente le permite. Con ello, desde el punto de vista de la utilidad práctica de las proposiciones, no es razonable considerar instrumentos de gestión únicamente con soporte teórico, sino que se debe enfocar el asunto tomando como punto de partida las normas establecidas por la Constitución y la ley y que se convierten en obligatorias para el ejercicio de la gestión pública. No obstante, como ya se anotó, no se debe reducir la administración pública, a la aplicación mecánica y exegética de normas jurídicas, ya que estas solo constituyen el piso de legalidad sobre el cual se construyen los procesos de gestión soportados en la conceptualización sobre administración pública. El tema de las normas es un asunto del derecho que resuelven los abogados, mientras que el tema de la administración pública tiene su propio nicho teórico y conceptual, que soporta los procesos de la rama administrativa del poder público.

#### **4.1. EL CONCEPTO DE GESTIÓN**

Considerando las anotaciones del capítulo anterior, tomemos como punto de partida la definición que expone el DNP en la cartilla Gestión Pública Local publicada conjuntamente con la ESAP en octubre de 2007, en la cual dice que ***“El concepto de gestión pública está directamente asociado a los resultados que logre una Administración, y se ha***

***definido como: proceso dinámico, integral, sistemático y participativo, que articula la planificación, ejecución, seguimiento, evaluación, control y rendición de cuentas de las estrategias de desarrollo económico, social, cultural, tecnológico, ambiental, político e institucional de una Administración, sobre la base de las metas acordadas de manera democrática***”, donde se encierran varios aspectos conceptuales a destacar. Por una parte, el tema de los resultados como eje de la gestión; en segundo lugar, la articulación de los procesos de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación, en la ejecución de las estrategias de desarrollo de todas las dimensiones del desarrollo endógeno integral y finalmente el condicionamiento a metas previamente definidas.

En tal sentido, para definir un esquema de gestión pública territorial, es necesarios precisar detalles de cada uno de los procesos asociados al conjunto como son: la planificación, la ejecución y el control, contando que este es una conjugación de las acciones de seguimiento y evaluación.

En el marco de la conceptualización de la gestión, bien podemos afirmar que democracia participativa es la realización de la macrogestión de manera conjunta y con responsabilidad compartida entre el Estado y la sociedad. Es decir, que los procesos de planificación, ejecución y control, deben realizarse conjuntamente entre los dos “bandos”, para lo cual se necesita mecanismos de concertación o conciertos y compromisos de igual a igual entre los organismos del Estado y las organizaciones de la sociedad. Así, democracia participativa significa que la planificación, la ejecución y el control, deben realizarse conjuntamente mediante procesos de concertación entre las dos partes.

El anterior comentario sobre democracia participativa, porque los procesos electorales son simplemente expresiones de la democracia representativa, ya que mediante ese ejercicio ciudadano se designan los representantes de la ciudadanía ante los organismos del Estado. Por ello, la diferencia con la democracia participativa debe definirse en el marco de los procesos de gestión, de modo que la participación se exprese mediante la intervención decidida y protagónica de los representantes de la ciudadanía en los tres procesos de gestión.

De otro lado, también hay que considerar que el logro de los objetivos en materia de satisfacción de varias de las necesidades humanas, sólo es posible si se cuenta con la participación de los actores sociales, hacia donde va dirigido el propósito de las políticas y programas del Estado; es decir, en este tipo de necesidades, el Estado solo, sin la intervención de los beneficiarios, no puede lograr los objetivos de satisfacción; se necesitan ambos. Por ello la construcción del instrumento de solución de la necesidad humana debe ser conjunta y concertada y bajo los parámetros conceptuales de la gestión pública. En resumen, democracia participativa es la realización de los procesos de gestión en condiciones de co-gestión con responsabilidad compartida entre los organismos del Estado y las organizaciones de la sociedad.

El DNP considera que son tres los actores principales en la gestión pública territorial, según lo anota en la cartilla ya citada anteriormente: 1) la administración, 2) la dirigencia política y 3) la comunidad ya sea individual u organizada.

La tabla que incluye en dicha publicación la podemos observar a continuación:

## ACTORES Y SU INTERVENCIÓN EN LOS PROCESOS DE GESTIÓN

ACTORES	PLANEACIÓN	EJECUCIÓN	CONTROL
Administración Local	Coordina y formula el Plan de Desarrollo sobre la base del programa de gobierno, a partir de los recursos disponibles para la inversión	Elabora los planes de acción, el plan operativo de inversiones y el presupuesto. Realiza procesos Interadministrativos (Contratación).	Elabora los informes de seguimiento y gestión con base en las metas del Plan. Realiza procesos de rendición de cuentas.
Sociedad Civil	Participa en la formulación del Plan de Desarrollo a través del Consejo Territorial de Planeación directamente y a través de reuniones que promueva la Administración.	Participa en la identificación, formulación y ejecución de proyectos. Se hace responsable por el buen uso de los bienes públicos.	Ejerce funciones de veeduría y control social de las acciones públicas en la entidad territorial.
Dirigencia Política	Aprueba las políticas, estrategias y programas establecidos en el Plan de Desarrollo. Participa en las decisiones.	Aprueba el plan de inversión, el presupuesto y otras normas.	Recibe y aprueba los Informes de gestión. Realiza control político

FUENTE: Adaptación de la Tabla N° 6 (pag 35) de la Cartilla Gestión Pública Local (DNP, 2007)

#### 4.1.1. La Planificación

El proceso de planificación dentro la gestión pública territorial debe contemplar dos aspectos ya señalados en otros textos del autor<sup>13</sup>: el largo plazo y el enfoque sistémico.

1) En el primer aspecto, tener en cuenta que el artículo 339 de la Constitución Política dice que *“Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley”* y en el Artículo 342 establece que *“La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales”*. Perro el Gobierno Nacional en desarrollo de estas normas constitucionales, tramitó lo que hoy es Ley 152 de 1994, la cual es una ley orgánica, pero no se refiere a un plan de desarrollo sino a un plan de gobierno, algo diferente al espíritu de la Constitución, ya que en sus artículo 5 y 6 de la ley, establece el contenido de dicho plan señalando que se refiere a la acción estatal en el nivel nacional; y en el artículo 38 de la misma ley, establece que los planes de las entidades territoriales *“Se adoptarán con el fin de garantizar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de sus funciones”*, recalando que es un instrumento de gestión aplicado a las acciones del gobierno, mientras que la responsabilidad del desarrollo es de todos los actores sociales, principalmente el desarrollo económico que requiere el protagonismo de los empresarios.

---

<sup>13</sup> CERÓN, Miguel. Ideas sobre Planificación y Proyectos. Publicaciones FUCSO. Cali, 2015.

El desarrollo, como proceso para cambiar las condiciones de vida de una comunidad humana, es un proceso de muy largo plazo, que inclusive, puede exigir el relevo generacional con modificaciones culturales profundas, lo cual significa que en cuatro años que tiene el horizonte de los planes de que trata la Ley 152 de 1994, no es posible lograr los objetivos de desarrollo de una comunidad territorial y mucho menos, la comunidad nacional.

Una salida viable, mientras el país resuelve el tema del horizonte del plan trascendiendo el cortoplacismo, puede ser la utilización de la propuesta del DNP consignada en el documento “Propuesta metodológica para la elaboración de planes estratégicos territoriales” publicado en noviembre de 2007, donde dice que *“la planificación estratégica es un poderoso instrumento que facilita los diagnósticos, los análisis y la toma de decisiones, al focalizarlos hacia los asuntos prioritarios para el desarrollo de una organización. De esta manera, se posibilita la convergencia de voluntades e intereses diversos alrededor de las acciones, que es necesario emprender desde el presente, para constituir un proyecto compartido de sociedad futura en el ámbito de un desarrollo humano sustentable, que permitirá adecuarse a los cambios y requerimientos de un mundo en permanente transformación”*. Y más adelante señala que *“Planificar estratégicamente es crear condiciones para transformar o actuar sobre asuntos cruciales para el desarrollo. Es planificar para el cambio, procurando romper inercias, conscientes de que el cambio exige transitar etapas que requieren maduración, tienen su propio ritmo y exigen perseverancia, porque los resultados finales –o la transición hacia otros niveles– sólo se cosechan si hay continuidad en el accionar estratégico, durante lustros o décadas”*.

Esta guía está dividida en cuatro secciones: en la primera define la planificación estratégica territorial; en la segunda destaca la importancia de la planificación estratégica territorial, y luego presenta aspectos claves que deben considerarse para garantizar el éxito de este tipo de procesos. En la última sección, propone una metodología para adelantar el proceso, la cual comprende elementos relacionados con la previsión de las condiciones necesarias de: 1) respaldo, liderazgo directivo, y capacidad técnica y operativa; 2) la realización de un diagnóstico estratégico; 3) el diseño prospectivo territorial; 4) la definición de estrategias, programas y proyectos que logren producir las transformaciones acordadas en los factores motrices de desarrollo; y 5) la definición de una organización tripartita integrada por el Gobierno, el sector privado, y las organizaciones sociales, de manera que se garantice la implementación, monitoreo y eventuales ajustes al plan.

2) En el segundo aspecto, es conveniente considerar el enfoque sistémico, o sea tener en cuenta los principios de la planeación establecidos en el Artículo 3° de la Ley 152 de 1994, en los literales A, C, F, G y J. Principalmente el principio de Participación (G) y el J) donde señala que se debe comprender “*la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación*”. Para la aplicación de estos principios es más conveniente realizar el ejercicio mediante el establecimiento de un sistema de planeación de operación automática y continua, en el que sean los actores sociales los responsables de la operación de todos los momentos inherentes al proceso, como son el diagnóstico, la formulación, la ejecución, el seguimiento y la

evaluación, o lo que el método estratégico de Carlos Matus<sup>14</sup> denomina momentos: explicativo, normativo, táctico y operacional.

En resumen, la recomendación que hacemos para abordar el proceso de planificación en la gestión pública territorial es que se introduzca el horizonte de largo plazo que hoy no existe en Colombia, por una parte, y que se introduzca el enfoque sistémico a través de sistemas de planificación, que tampoco existe. Para el efecto se recomienda ver el texto de Cerón (2001) sobre Gerencia Social<sup>15</sup>.

#### **4.1.2. La Ejecución**

El proceso de ejecución en la gestión pública territorial está asociado con los temas del sistema operativo y la gerencia de proyectos. Pero también hay que tener en cuenta algunas consideraciones generales sobre este proceso, distinguiendo los campos macro y micro de la gestión.

Es necesario considerar que el régimen político deseado es el de la Democracia Participativa, el cual surge como una variante de la democracia, después de los años ochenta, cuando se instauró la modalidad de Capitalismo Rentista y los soportes conceptuales neoliberales pasaron a sustentar todo el andamiaje social incluyendo las relaciones Estado-Sociedad. Desde el Siglo XVII se había hablado de la Democracia Representativa, que fue la variante que la burguesía naciente de esa época le fijó al concepto original de los griegos que se puede llamar Democracia Directa; y ahora, en época del Capitalismo Posindustrial, Capitalismo Posmoderno o Capitalismo Rentista, se introdujo la otra

---

<sup>14</sup> MATUS, Carlos. Estrategia y Plan. Siglo XXI Editores. México, 1998.

<sup>15</sup> CERÓN, Miguel. La gerencia Social Municipal. ESAP Territorial Cauca. Popayán, 2001.

variante, que se asemeja un poco más a la de los griegos que era la democracia directa, a la cual le podemos denominar democracia indirecta o como se le conoce más ampliamente Democracia Participativa.

En esta fase de ejecución se pueden hacer muchas observaciones por varios motivos:

En primer lugar, porque existen procesos públicos que requieren de la intervención de la ciudadanía para alcanzar los objetivos, como se anotó anteriormente. Hay pluralidad de necesidades y problemas de interés general donde el Estado solo, no tiene capacidad para llegar a los objetivos sociales, es decir, sin la participación de la comunidad los objetivos no se alcanzan. Ejemplos de esto se observan en los sectores institucionales de salud y educación, como es el caso de prevención de la enfermedad mediante campañas de vacunación, donde es necesario que los padres de familia acudan a la convocatoria del gobierno llevando los niños a la vacunación. O el ejemplo en educación, donde el proceso social educativo comienza en el vientre materno y durante la primera infancia, donde los programas del gobierno no pueden llegar, sin la participación de la familia no se puede avanzar e el proceso educativo y por lo tanto no se puede alcanzar objetivos sociales.

En segundo lugar, porque existen cuatro modalidades de vinculación con el Estado para la ejecución de programas y proyectos dentro de las políticas públicas: 1) la actividad directa del Estado por parte de los servidores públicos, 2) la contratación administrativa para la ejecución de proyectos, 3) la concesión para la prestación de servicios público y 4) la delegación para el cumplimiento de la función pública. En todos los casos,

la modalidad es útil para realizar la fase de ejecución en la gestión territorial. Cada modalidad tiene su propia normatividad legal.

En tercer lugar, porque en razón a las normas constitucionales, todos los bienes y servicios públicos, excepto los bienes de mérito<sup>16</sup>, son privatizables. En tal razón, la ejecución se puede realizar a través de organismos civiles o empresas mercantiles privadas, lo cual se ha hecho muy común para la ejecución del presupuesto de inversión y el ofrecimiento de los servicios del Estado, que esta labor se realice mediante empresas contratistas, lo cual también se ha prestado para que se presente corrupción y falta de ética pública en la gestión.

En cuarto lugar porque es a través de la ejecución como se concretan los servicios del Estado y la forma de satisfacer las expectativas de la comunidad en torno a la acción de los gobernantes. La acción del Estado hacia la comunidad se brinda mediante dos formas: los trámites y los servicios. A través de los primeros se ejercen derechos individuales y las personas interesadas de manera particular acuden al organismo a requerir la atención con base en normas establecidas. Los segundos son colectivos que el organismo ofrece de manera abierta, sólo cumpliendo ciertos requisitos que se exigen a los usuarios.

En este proceso es donde toma mayor fuerza el concepto de Microgestión referido en Capítulo II, por cuanto la ejecución incluye la necesidad de adecuarse o prepararse internamente para abordar los compromisos derivados del proceso de planificación.

---

<sup>16</sup> Bien de consumo privado que satisface necesidades preferentes o de importancia destacada por sus efectos positivos o porque se consideren esenciales para el desarrollo de una vida digna y cuya satisfacción se realiza a través de la vía presupuestaria por encima de la ley del mercado,

Es importante también para el abordaje de esta fase de la gestión pública territorial, tener en cuenta el concepto de “gestión de proyectos”, considerando este concepto como las fases activas del ciclo del proyecto, es decir, desde la inversión o ejecución, siguiendo por la operación hasta la terminación o cierre. Según Siles y Mondelo (2012) *“La gestión de proyectos —también conocida como gerencia, administración o dirección de proyectos— es una disciplina que sirve para guiar e integrar los procesos necesarios para iniciar, planificar, ejecutar, controlar y cerrar proyectos con el fin de culminar todo el trabajo requerido para realizar un proyecto y cumplir con el alcance estipulado, dentro de los límites de tiempo y costo definidos.”*

En Colombia, y a pesar de que existen normas técnicas establecidas para regular la gestión de proyectos como la GTC ISO 21500 y la ISO 10006:2003, se presentan serias deficiencias en esta materia por lo cual es necesario adoptar mecanismos administrativos o sistemas de gestión de proyectos, asociados al Banco de Proyectos de Inversión del que trata la Ley 152 de 1994 y en concordancia con los sistemas operativos como es el caso del MIPG: 2017. También se puede contemplar la norma para proyectos privados del PMI, denominada PMBOK.

En resumen, para realizar la fase de ejecución en la gestión pública territorial, se recomienda implementar un sistema de gestión de proyectos que se encargue de la fase de operación y terminación del proyecto, para que el proyecto no quede tirado o abandonado sin controlar el logro de los objetivos.

### **4.1.3. El Control**

Este proceso recoge las funciones de seguimiento y evaluación del proceso de ejecución para verificar si se logran los propósitos definidos en el proceso de planificación. Es un componente definitivo en la gestión pública, por cuanto se constituye en el principal instrumento para asegurar que el conjunto de la gestión esté cumpliendo con su finalidad. Lo que asegura y garantiza el logro de los objetivos es el control

En Colombia podemos hablar de cinco tipos de control: 1) control fiscal, 2) control disciplinario, 3) control político, 4) control de gestión y 5) control social. El primero, que realiza la Contraloría nacional o las territoriales y se orienta principalmente a verificar el manejo correcto de los recursos financieros; el segundo que realiza el Ministerio Público y se orienta a verificar la conducta de los servidores públicos; el tercero que realiza la corporación administrativa de elección popular y se debe orientar, aunque así no lo hace, a verificar la aplicación de las políticas de gobierno; el cuarto que se realiza con el mecanismo del autocontrol y se concentra en el sistema de control interno; y el quinto que se orienta a verificar el cumplimiento de los planes y políticas públicas y en general todos los objetos de control por parte de los organismos de la sociedad. Habría que considerar el control de manera separada, si se trata de la macrogestión o de la microgestión.

1) El control de gestión es el tema que se debe resaltar, debido que está integrado a la secuencia de procesos, por lo cual hay que considerar el tema del control interno, que fue introducido en Colombia mediante la ley 87 de 1993 y que ha tenido varias modificaciones en lo que se refiere a los aspectos normativos pero que conserva el enfoque filosófico que encierra

dicha ley y que se asemeja al que conlleva el concepto de calidad total de la escuela japonesa de gerencia empresarial privada.

La esencia del control interno, con esta filosofía, se basa en la administración del riesgo, en tanto el control le apunta al aseguramiento del logro de los objetivos. Siendo los riesgos los “enemigos” de los objetivos, ya que cuando en una organización los riesgos afloran y lesionan las actividades de los procesos impidiendo los resultados esperados en los procesos, con ello se afecta el logro de los objetivos. Ejercer el dominio sobre los riesgos, implica eliminar los factores que impiden el logro de los objetivos y por lo tanto asegura el éxito de la organización. El control, cuya misión es asegurar el logro de los objetivos, significa detener los riesgos aplicando los controles a cada uno de ellos y el autocontrol significa que quien aplica el respectivo control para frenar el riesgo, es el mismo sujeto que realiza la actividad del proceso.

El sistema de control interno que se aplica en la gestión pública se realiza mediante el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) que fue establecido en el Estado Colombiano mediante el Decreto 1599 de 2005, que fue derogado por el Decreto 943 de 2014, mediante el cual se introdujo una modificación al modelo, que luego fue nuevamente ajustado mediante el Decreto 1499 de 2017, cuando se articuló completamente al Modelo Integrado de Planificación y Gestión (MIPG), al que se hará referencia más adelante.

2) Para el control social es necesario resaltar el piso jurídico que aporta la ley 850 de 2003, que reglamenta las veedurías ciudadanas y las define como *“el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia*

*sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público”.*

Lo que se observa es que este instrumento de control no muestra mucho respaldo de parte del gobierno y que las iniciativas de la comunidad son los motores de su aplicación, por lo cual no cuenta con desarrollos conceptuales y metodologías profundas y detalladas. Su aplicación se limita a la aplicación de la norma jurídica que establece que la vigilancia de la gestión pública por parte de la Veeduría Ciudadana se podrá ejercer sobre la gestión administrativa, con sujeción al servicio de los intereses generales y la observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, y publicidad. Dice la ley que será materia de especial importancia en la vigilancia ejercida por la Veeduría Ciudadana la correcta aplicación de los recursos públicos, la forma como éstos se asignen conforme a las disposiciones legales y a los planes, programas, y proyectos debidamente aprobados, el cumplimiento del cometido, los fines y la cobertura efectiva a los beneficiarios que deben ser atendidos de conformidad con los preceptos antes mencionados, la calidad, oportunidad y efectividad de las intervenciones públicas, la contratación pública y la diligencia de las diversas autoridades en garantizar los objetivos del Estado en las distintas áreas de gestión que se les ha encomendado. Agrega que las veedurías ejercen vigilancia preventiva y posterior del proceso de gestión haciendo recomendaciones escritas y oportunas ante las entidades que ejecutan el programa, proyecto

o contrato y ante los organismos de control del Estado para mejorar la eficiencia institucional y la actuación de los funcionarios públicos.

*Sobre el ámbito del ejercicio de la veeduría la ley establece que “las veedurías ejercerán la vigilancia en el ámbito nacional, departamental, municipal, y demás entidades territoriales, sobre la gestión pública y los resultados de la misma, trátese de organismos, entidades o dependencias del sector central o descentralizado de la administración pública; en el caso de organismos descentralizados creados en forma indirecta, o de empresas con participación del capital privado y público tendrán derecho a ejercer la vigilancia sobre los recursos de origen público. La vigilancia de la Veeduría Ciudadana se ejercerá sobre entidades de cualquier nivel o sector de la administración y sobre particulares y organizaciones no gubernamentales que cumplan funciones públicas, de acuerdo con las materias que interesen a aquellas, de conformidad con su acta de constitución, sin importar el domicilio en el que se hubiere inscrito”.*

3) Comentario especial merece el control político que constituye la función esencial de las corporaciones administrativas de elección popular. Esta figura de la democracia nació por allá en Grecia de la antigüedad en el marco de la democracia directa, dentro de un esquema usado por los griegos en el que el poder no se concentraba en una sola persona sino en organismos plurales de individuos y tampoco se concentraba en un solo organismo sino que existían varios organismos de poder para que el uno vigilara al otro y todos se vigilaban entre sí de modo que no hubiera extralimitación del poder. Más adelante en la historia, cuando apareció el Estado Moderno ya en siglo XVII, los pensadores de la época retomaron la figura de la antigüedad y establecieron los tres poderes del Estado,

manteniendo dos con organismos plurales de individuos, donde uno se convirtió en el eje del control político.

La ley reglamenta el control político para asambleas y concejos definiendo la manera o el procedimiento para ejercerlo; pero no lo define determinando qué es, ni establece los alcances y limitaciones del mismo, por lo cual ante este vacío jurídico, es necesario recurrir a la conceptualización para tener claridad sobre esta materia.

A finales del siglo XX el tipo de Estado cambió y con ello las relaciones Estado-Sociedad; sin embargo las asambleas y concejos siguen ejerciendo el control político sobre la idea del concepto original de los griegos de la antigüedad. Ya en el Estado Posmoderno con el modelo gerencial de operación este concepto se debe inspirar en los mismos principios consagrados en las leyes 87 de 1993 y 489 de 1998. El control político debe incrustarse dentro de un modelo gerencial de gestión pública por lo tanto su definición se debe concebir con este criterio.

El control político debe ser la verificación o supervisión de que el gobierno esté aplicando debidamente las políticas adoptadas. Las políticas territoriales, en un Estado con descentralización administrativa pero con centralismo político, deben limitarse a la definición de pautas y criterios para tomar decisiones sobre las distintas materias que hacen parte de la agenda del gobierno, como la definición de objetivos y metas, la asignación de recursos, la selección de alternativas, la definición de prioridades, la atención de casos no previstos en los planes, la resolución del día a día, etc. La competencia para definir políticas, que se encuentran consignadas en el plan de gobierno (Ley 152 de 1994) y el plan de ordenamiento territorial (Ley 388 de 1997) es del Concejo, por lo tanto el control político

debe ser la verificación por parte de la corporación administrativa de que el gobierno esté aplicando las pautas y criterios para tomar decisiones que la misma corporación aprobó y que se encuentran consignadas en los planes.

En el mismo sentido podemos observar las políticas públicas, que constituyen el eje de la administración pública, en tanto los problemas sociales convertidos en problemas públicos, son el tema relevante para cualquier gobierno y estos se afrontan a través de políticas públicas. Así, las políticas públicas deben ser aprobadas por la corporación administrativa y la verificación de su aplicación debe ser objeto del control político.

#### **4.2. TIPOS DE GESTIÓN**

Retomando los planteamientos de Les Metcalfe que se citó anteriormente señalando el artículo publicado en el libro *De Burócratas a Gerentes* editado por el Banco Interamericano de Desarrollo en 1999 con el título “La Gestión Pública: de la imitación a la innovación”, se establece dos tipos de gestión: la macrogestión y la microgestión.

Metcalfe introduce los conceptos para dilucidar la frontera entre el Estado y las empresas privadas, cuando se trata de producir o suministrar bienes públicos al mercado, considerando la privatización de lo público en la fase del capitalismo neoliberal, donde las empresas privadas también administran bienes públicos. Pero dicho enfoque puede ser adaptado en la conceptualización general sobre gestión, ya que es pertinente y útil para abordar aspectos prácticos de la gestión territorial. Dice el autor que *“En tal caso, la gestión pública en el plano de la macrogestión se ocupa del comportamiento de todo un sistema, y la gestión privada en el plano de la*

*microgestión se centraría en el comportamiento de las partes. La analogía con la distinción macro-micro en economía es obvia pero incompleta”.*

Y complementa las apreciaciones diciendo que *“Para mayor claridad, conviene asociar la macrogestión con la dirección de las redes interinstitucionales y la microgestión con la de cada una de esas organizaciones. Cuanto más interdependientes sean las funciones de las organizaciones, mayor será la probabilidad de que se planteen problemas de acción colectiva irresolubles para la microgestión. Cuando eso ocurre, se necesita un proceso de macrogestión para garantizar la coordinación. Ello no significa que la macrogestión deba suplantar a la microgestión. En buena medida, las organizaciones individuales pueden mantener su autonomía para relacionarse con otras organizaciones dentro del marco institucional existente.”*

#### **4.2.1. Macrogestión**

Para el caso que atañe a las reflexiones asociadas al presente escrito, la macrogestión se refiere a los tres procesos que se han señalado, cuando se realizan en el exterior de una organización y se orientan al logro de objetivos para la comunidad en general asentada en el territorio de su competencia. Es la gestión realizada en un escenario que concentra varias unidades organizacionales independientes con autonomía operativa, que comparten el mismo espacio geográfico o institucional. Así, la macrogestión puede ser en un escenario territorial como un municipio, o en un escenario sectorial como un sector económico, agropecuario por ejemplo, o un sector institucional, educación, por ejemplo.

Por lo general, la macrogestión marca la pauta para la microgestión, o sea que el sentido de la articulación es de afuera hacia adentro, o, la macrogestión determina la microgestión.

La macrogestión es multiorganizacional, o sea que en una unidad macro se inscribe un número plural de organizaciones que poseen autonomía operativa, así que gerenciar una macro-organización, significa aplicar los principios gerenciales simultáneamente a un conjunto de organizaciones autónomas. Sobre este tema, ver el libro *Gerencia Pública Digerible*.<sup>17</sup>

#### **4.2.2. Microgestión**

La microgestión se refiere a los procesos de planificar, ejecutar y controlar, al interior de una unidad que posee autonomía e independencia operativa. Es decir, la microgestión se encuentra al interior de las organizaciones empresariales. Son los procesos que tradicionalmente se han asociado a gerencia de las empresas.

#### **UN ESQUEMA DE MICROGESTIÓN**

Podemos definir un esquema organizacional universal, es decir que se pueda aplicar en cualquier tipo de organización para realizar cualquier tipo de función o cumplimiento de cualquier objeto social, con cualquier naturaleza.

Como cualquier organización empresarial, la entidad pública tiene las áreas de gestión donde se realizan los tres procesos de gestión que se han venido señalando a lo largo del presente texto. Así que en el análisis

---

<sup>17</sup> CERÓN, Miguel. *Gerencia Pública Digerible*. Publicaciones FUCSO. Cali, 2013.

matricial tendríamos tres (3) columnas y diez (10) filas de la siguiente manera:

- **Filas de la matriz**

1) **Direccionamiento Estratégico:** Concentra las actividades concretas y específicas definidas para el cumplimiento de las funciones legales de la entidad, aplicadas en su área de competencia, dando respuesta pertinente a las condiciones reales que determinan el funcionamiento de la entidad, según los requerimientos de la población objetivo o necesidades de los beneficiarios. Es el diseño de la acción institucional para dar respuesta a los requerimientos de la demanda específica.

2) **Comunicación Institucional:** Contiene las actividades que facilitan las interacciones entre todos los actores relacionados con el funcionamiento de la entidad, tanto en el medio externo como en el medio interno. Es el medio de contactos entre los distintos niveles jerárquicos de la estructura para transmitir los datos necesarios para la operación y la administración de la organización.

3) **Producción de bienes o servicios:** Contiene las actividades directamente involucradas con el cumplimiento de la misión de la entidad. Se refiere al diseño y la elaboración de los productos tangibles o intangibles mediante los cuales se cumplen las funciones estatutarias de la organización.

4) **Contacto con la comunidad o marketing público:** Contiene las actividades mediante las cuales la entidad traslada sus productos o servicios a los usuarios. Define los canales de contacto y medios de distribución, así como las acciones de retroalimentación que realiza. Es el

mecanismo de crear la calidad de los bienes o servicios con procedimientos conjuntos entre la oferta y demanda.

5) Gestión del Talento Humano: Contiene los procesos inherentes a la administración de personal que hace parte de la organización, como la vinculación, el desarrollo y la desvinculación. Inducción, capacitación, bienestar, desarrollo de competencias laborales, remuneración, protección, clima laboral y cultura organizacional son aspectos relevantes.

6) Gestión de los Bienes Físicos y Materiales: Contiene las actividades de adquisición, manejo y baja de los medios físicos y materiales necesarios para la operación de la entidad. La infraestructura, el medio ambiente, los bienes muebles e inmuebles, lo mismos que las instalaciones e insumos necesarios para el cumplimiento de las funciones institucionales.

7) Gestión Financiera: Contiene las actividades necesarias para conseguir, manejar y asignar los recursos monetarios necesarios para cubrir los costos y gastos de la operación y funcionamiento de la entidad.

8) Gestión de las TIC: Contiene las actividades relacionadas con las tecnologías de la información y la comunicación, que son esenciales en la operación de la entidad, por lo cual es necesario determinar un área especializada en este tema, que se encargue del hardware y el software requeridos para la realización de los procesos.

9) Gestión de Riesgos: Contiene las actividades inherentes a la administración de los riesgos que afectan la operación de la entidad y son potenciales enemigos de los objetivos, tanto a nivel de toda la empresa como de cada uno de los procesos que se desarrollan.

▪ **Columnas de la matriz**

1) Planificar: procesos de identificación de necesidades y requerimientos, diseño de los procesos necesarios, identificación y construcción de los instrumentos y definición de los procesos y procedimientos con los cuales se realiza el cumplimiento de las funciones legales.

2) Ejecutar: Detalles de los procedimientos mediante los cuales se realizan las actividades de los procesos.

3) Controlar: Definición de mecanismos y acciones para constatar el logro de los objetivos y metas y la aplicación correcta de los diseños elaborados en el proceso de planificación.

### **4.3. EL ENFOQUE TERRITORIAL**

A raíz de la celebración del Acuerdo de Paz entre el gobierno y el grupo insurgente FARC, se vuelve relevante el tema del Enfoque Territorial que si bien es cierto había sido asunto de la agenda institucional sobre desarrollo rural desde comienzo del siglo, no se había dotado de la relevancia suficiente en el campo de la gestión pública territorial; porque no se trata de que se aplique en los 170 municipios seleccionados, ni que sea un tema asociado exclusivamente para el acuerdo con el grupo insurgente, sino que desde finales del siglo pasado en varios eventos internacionales se había planteado la necesidad de abordar el desarrollo rural con un enfoque diferente al que se utilizó durante el período del capitalismo industrial dentro del modelo para Latinoamérica de industrialización por sustitución de importaciones, en el que la zona rural se miraba como sector

agropecuario al servicio del sector industrial. Una vez agotado dicho modelo y después que se introdujo el Capitalismo Rentista, se comenzó a hablar de la necesidad del cambio de enfoque donde se sustituya el enfoque sectorial por otro que sea suprasectorial y holístico, al que se le ha llamado Enfoque Territorial, pero que mejor le asienta el nombre de “enfoque poblacional”.

El Enfoque Territorial es entonces el cambio del Enfoque Sectorial donde la zona rural se consideraba como sector económico agropecuario, para considerar todos los aspectos asociados al territorio cuyo núcleo es la comunidad humana y todos los elementos que componen el complejo rural. Así la transformación del enfoque no puede limitarse a los temas del acuerdo de paz, sino que se debe contemplar para la totalidad del campo colombiano y por supuesto, también considerarse la necesidad de modificar la gestión pública territorial que desde tiempo atrás está concebida para el enfoque sectorial. Los municipios colombianos deben cambiar los modelos de gestión pública para introducir y sostener el enfoque territorial.

En el estado del arte del enfoque territorial se pueden identificar varios casos cuyo resumen podemos apreciar a continuación.

a) Caso del departamento de Tolima

En el marco del Foro Andino de Desarrollo Rural (2006-2011) y con el apoyo de la Unión Europea, los países andinos plantearon “la necesidad de avanzar en una estrategia andina de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial”. Para llevar a cabo este propósito se seleccionó en cada país un territorio de referencia, con el fin de diagnosticar las metodologías, los

instrumentos y los procedimientos con enfoque territorial, que se estaban aplicando para la promoción del desarrollo rural en cada uno de los países, y con base en ese diagnóstico, formular propuestas que pudieran ser replicables entre los países andinos, e identificar elementos que contribuyan a la definición de una estrategia subregional andina de desarrollo rural con enfoque territorial. En Colombia se seleccionó como territorio de referencia nueve municipios del Sur del Departamento del Tolima y la metodología utilizada para realizar el diagnóstico, se acordó entre los países andinos, cuyo informe final se presentó en diciembre de 2009.

b) Caso del IICA

En agosto de 2003, el IICA publicó desde San José de Costa Rica “El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural” con autoría de Sergio Sepúlveda y otros, donde esbozó el enfoque que el Instituto venía afinando durante la última década; describe nuevas formas sistémicas de sortear los retos que enfrenta la agricultura y el medio rural y *“plantea como principio la necesidad de superar la concepción del desarrollo rural como asistencia social, para establecerlo como una verdadera estrategia de desarrollo, que integra efectivamente las articulaciones macro y sectoriales en espacios territoriales, con la meta de lograr mayor cohesión social y territorial”*.

c) Caso INCODER

Mediante Convenio de Cooperación OIM-INCODER, se definieron aspectos conceptuales, metodológicos e institucionales del Programa Integral de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial con el objetivo general de *“Contribuir en el diseño e implementación del Programa Integral de*

*Desarrollo Rural con Enfoque Territorial –PIDERT- como instrumento para la transformación productiva, social e institucional de los territorios rurales, donde los actores locales juegan un rol fundamental con el apoyo de las entidades públicas, privadas y de la sociedad civil.”.*

d) Caso DNP

Con la colaboración del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, el DNP elaboró en el marco de la Misión para la Transformación del Campo (Misión Rural), un programa con el propósito de “*saldar la deuda histórica con el campo*” que publicó con el título “Estrategia de Implementación del Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial”, donde incluyó orientaciones de política y recogió las más “*importantes experiencias colombianas de programas de desarrollo territorial y de aproximaciones espaciales, no sectoriales, al desarrollo rural, desde la era de los programas de desarrollo rural integral*”. El Departamento Nacional de Planeación con base en el CONPES 3616 “Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento”, puso en marcha en el 2012 una iniciativa piloto denominada Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial (PDRIET).” El documento tiene fecha diciembre de 2014.

Por supuesto, cada uno de los casos anteriores tienen detalles interesantes para el conocimiento del enfoque territorial, pero eso no está dentro los alcances del presente libro, simplemente los citamos para mostrar que la propuesta no surgió con el acuerdo de paz sino que desde antes ya se estaba tratando el tema.

Para acercarnos más a los propósitos de este libro entre los que se contempla la finalidad académica, es más conveniente realizar algunas reflexiones sobre el “deber ser” que puedan contribuir a los desarrollos conceptuales asociados con la gestión pública. Son comentarios tendientes a definir aspectos prácticos en la aplicación del enfoque para la realidad territorial.

#### **a) Unidad territorial objeto de la planificación-gestión**

Los linderos de los contenedores territoriales actuales, municipio, corregimiento y vereda son inadecuados. Para los fines del Enfoque Territorial, es necesario definir las regiones objeto, diferentes. Con criterios geográficos, ambientales, históricos, culturales, económicos y sociales, en el marco del ordenamiento territorial, los mismos actores locales, mediante procedimientos participativos, deben definir los linderos de las unidades territoriales de planificación-gestión donde se ejecute el enfoque territorial. El procedimiento debe realizarse con metodología apropiada que permita lograr los objetivos.

#### **b) Orientación o sentido de la relación vertical**

La tradicional relación de arriba hacia abajo, propia de las políticas públicas Top-Down que ha caracterizado el centralismo bogotano y el enfoque sectorial, debe cambiarse por otro donde la relación vertical sea de abajo hacia arriba. Para el Enfoque Territorial, no es apropiado el sentido de arriba hacia abajo. La formulación y la ejecución de los planes y las estrategias deben iniciar en los niveles locales con participación de los actores locales. Para el efecto, debe contarse con la capacidad técnica, organizativa y operativa adecuada por parte de las organizaciones de base.

### **c) Orientación o sentido de la relación horizontal**

Los procesos de planificación dentro del Enfoque Sectorial son desde la oferta (sectorial) hacia la demanda (poblacional) y así mismo son los programas y los presupuestos públicos. La mayoría son impertinentes y en el Enfoque Territorial son inadecuados. Los indicadores e instrumentos de oferta no deben ser condicionantes o determinantes de la formulación.

Para el Enfoque Territorial se requiere implementar el sentido desde la demanda (poblacional e integral) hacia la oferta (programas sectoriales). La identificación de programas y proyectos con Enfoque Territorial debe tener como punto de partida y condicionante de los objetivos, el conjunto de necesidades humanas, independientemente de la programación sectorial. Los programas y proyectos sectoriales, deben estar sometidos y responder a las expectativas de los mismos actores en materia de satisfacciones de sus necesidades. Se necesita crear y validar una metodología para identificar programas y proyectos con este sentido y en concordancia con el Enfoque Territorial.

### **d) Método de Planificación**

La planificación en el Enfoque Territorial no se puede limitar a la elaboración de planes bajo el Método Normativo. Es necesario trascender este método para orientar la acción al establecimiento de procesos de planificación, continuos y permanentes, dentro del Método Estratégico. Para el efecto, se debe diseñar e implementar sistemas de planificación como mecanismos de operación automática, cuyas interacciones constituyan procesos de planificación y como resultado generen planes,

programas y proyectos. Los sistemas permiten abordar el horizonte de largo plazo, necesario para el Enfoque Territorial.

#### **e) Organizaciones de base**

No necesariamente el núcleo de las organizaciones debe ser la organización comunal. En muchos lugares las juntas de acción comunal no llenan los requisitos exigidos por el enfoque. En cada lugar se debe examinar con realismo según sus propias particularidades, el tipo de organización primaria que constituya la base de la organización social para la participación en los procesos de gestión. En algunos casos habrá organizaciones de la sociedad civil diferentes a las juntas de acción comunal, que llenen los requisitos en cuanto a organización, capacidad técnica y operativa para cumplir los requerimientos.

#### **f) Flexibilidad y pragmatismo**

No pueden existir modelos estándar como ocurre en el Enfoque Sectorial. Cada localidad tiene sus propias especificidades y es a partir de estas que se debe adoptar el esquema de gestión y los métodos para llegar a los objetivos. Se debe valorar las condiciones de cada lugar y con la debida participación de los actores, adoptar el esquema de operación más pertinente y consecuente con las condiciones específicas del lugar.

#### **g) Políticas Públicas Municipales**

Como se necesitan las políticas públicas Bottom-Up, es necesario iniciar la formulación de dichas políticas desde el nivel municipal. Tradicionalmente

y en concordancia con las políticas sectoriales que son nacionales, las políticas públicas municipales pasan a un segundo plano y las administraciones municipales no han estado preparadas para la formulación e implementación adecuadas. Se requiere fortalecer la Administración Municipal en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, principalmente para la zona rural.

#### **h) Técnica de los diagnósticos**

El diagnóstico tradicional basado en tablas estadísticas y los acostumbrados listados de necesidades presentados por la comunidad como un pliego de peticiones, debe trascenderse. Se requieren diagnósticos orientados a la identificación de las potencialidades de la región y a la valoración de los recursos disponibles para la ejecución de estrategias de cambio hacia el mejoramiento de las condiciones futuras. El proceso de cambio debe enmarcarse dentro del concepto de Desarrollo Endógeno, por lo cual la construcción del futuro debe ser a partir de las potencialidades internas.

#### **i) Ejes de transformación**

Las estrategias que sustenten los planes de mediano y largo plazo deben girar sobre ejes de transformación pragmáticos y viables. A partir de la evaluación de las potencialidades, se debe definir un número limitado de ejes sobre los que se descargará todo el peso de la transformación. Se debe crear una metodología apropiada para que los actores de la localidad definan con acierto las trayectorias de la construcción futura hacia la visión territorial que los mismos actores determinen.

## **j) Visión de desarrollo**

El horizonte de la transformación hacia un futuro con mejores condiciones de vida, no puede ser impuesto por fuerzas externas. Serán los mismos actores quienes definan la visión territorial, para lo cual se debe definir una metodología de participación que permita una definición compartida entre todos y viable a partir de las condiciones reales existentes.

## **k) Conversión del enfoque**

El más importante mecanismo de gestión pública consiste en la conversión del Enfoque Sectorial existente hacia el Enfoque Territorial requerido. La organización territorial del Estado está concebida y organizada sectorialmente y la administración pública está reglamentada para la acción sectorial, aspectos que no pueden cambiar de la noche a la mañana. Se necesita diseñar e implementar un mecanismo que permita la conversión de los procesos sectoriales en la oferta (programas y servicios de las entidades) en procesos suprasectoriales y holísticos para el desarrollo humano integral de la población en la demanda. Es recomendable estudiar la posibilidad de que sea el concejo municipal el organismo que opere como mecanismo convertidor del enfoque sectorial (oferta) al enfoque territorial (demanda).

## **l) Sostenibilidad del proceso**

Es necesario identificar, diseñar e implementar un mecanismo de gestión pública que permita dinamizar procesos autónomos y suministrar los medios para retroalimentar el proceso de modo que la gestión mantenga su autosostenibilidad.

### **m) Dimensiones del Desarrollo**

Para los efectos de abordar el Enfoque Territorial dentro de un modelo de desarrollo endógeno, se consideran las siguientes dimensiones del desarrollo, que sustituyen los sectores institucionales:

- Dimensión Ambiental
- Dimensión Físico-espacial
- Dimensión Económica
- Dimensión Socio-Cultural
- Dimensión Político-Institucional

### **4.4. LOS FUNDAMENTOS CONCEPTUALES**

Examinemos inicialmente, antes de expresar comentarios, las notas de José Juan Sánchez en su obra “La Administración Pública Como Ciencia” (2001) haciendo referencia a la relación de esta disciplina con el Derecho Administrativo en lo que él llama “el nudo jurídico”: *“Pese al aporte que los cameralistas y otros estudios habían ofrecido antes de la Revolución Francesa a la Ciencia de la Administración, ésta sufre un estancamiento en su desarrollo por el surgimiento y expansión del Derecho Administrativo. De tal forma, los ensayos que sustentan la Ciencia de la Administración son sustituidos por la rica tradición jurídica del Derecho Administrativo surgido a partir del siglo XIX Resulta incuestionable que el Derecho Administrativo y la Administración Pública son áreas interdisciplinarias independientes, con fisonomías académicas propias, pero con una íntima vinculación entre sí, sin que se pretenda subordinar la Administración Pública al Derecho; por el contrario, el Derecho Administrativo representa un complemento de las normas constitucionales que sirven de sustento principal a la Administración*

*Pública. Llevar al extremo el "nudo jurídico" implica que la administración pública sea concebida como el conocimiento y la aplicación mecánica de los preceptos legales, lo que provoca que no se cultive ni la teoría ni el arte de administrar; los cargos ejecutivos son para personas ajenas a las técnicas y los ideales de la administración; las prácticas administrativas se caracterizan por la obediencia rígida y estricta al Derecho, sin la capacidad creadora que ellas requieren; se hace un exagerado uso de procedimientos judiciales y se da un predominio a las opiniones legales sobre los argumentos administrativos; y la obsesión con el aspecto jurídico en los asuntos públicos eclipsa los problemas de creación y administración de las normas."*

Citamos el anterior texto, porque se ha generalizado la creencia que la disciplina científica de la Administración Pública consiste en la aplicación mecánica, y a veces exegética, de las normas jurídicas, desconociendo que desde finales del siglo pasado, esta disciplina comenzó a construir su propio paradigma con desarrollo teóricos totalmente separados de la ciencia política y el Derecho. Por supuesto que en el Estado de Derecho, el gobierno solo puede hacer lo que la ley le permite, pero de esto a la creencia que hacer administración pública es la aplicación automática de leyes y decretos hay gran diferencia y distancia.

Las leyes y decretos son simplemente el piso jurídico o la base sobre la que se construyen los procesos de gestión de planificar, ejecutar y controlar, los cuales se sustentan conceptualmente en la definiciones contempladas en la teoría de la administración pública, que tiene fundamentos o principios construidos a partir de los cánones epistemológicos.

El punto de partida es la definición de Gerencia Pública, que se concibe como el arte de hacer que las cosas se realicen aplicando los principios de eficiencia, eficacia y efectividad, para lograr los objetivos de satisfacción de las necesidades de las comunidades, para lo cual utiliza el instrumento principal de las políticas públicas en el marco de la macrogestión y la microgestión.

Lo anterior significa que se debe acelerar el proceso de construcción de la ciencia de la administración pública, mediante la definición de pautas y criterios para abordar los temas reales y prácticos del proceso de gestión, alejándose del colonialismo intelectual que se basa en copiar los esquemas conceptuales de países extranjeros, para responder con pertinencia las propias especificidades nacionales. Según la epistemología tradicional, lo más importante de una disciplina de conocimiento para ser una ciencia es que cumpla los dos requisitos básicos: que tenga un objeto de estudio claramente definido y que tenga un método para realizar el proceso de conocimiento del objeto, tal como se señaló en otro aparte del presente libro. Así mismo, se debe profundizar el proceso de las políticas públicas aplicando las directrices generalmente aceptadas en todas sus etapas, basadas en las propuestas de los autores que tratan este tema, para que los planes de desarrollo se ejecuten a través de políticas públicas territoriales de manera que este mecanismo haga parte del método de la administración pública y ahí abrir un nicho para insertar la gerencia pública. Destacamos autores como Eugene Bardach, Pablo Bulcourn, Nelson Cardozo, Osvaldo Lapuente, Luis Aguilar, Mireia Grau, los colombianos Jenny López y Pedro Medellín, para citar solo algunos entre los muchos autores que han trabajado sobre el tema de políticas públicas.

En el ciclo de las políticas públicas, destacamos los siguientes pasos que se consideran en forma común:

- 1) Identificación del problema social
- 2) Conversión de problema social en problema público
- 3) Inclusión del problema público en la agenda del gobierno
- 4) Estudio de alternativas de solución del problema público
- 5) Adopción de una alternativa de solución
- 6) Formulación de la política pública
- 7) Implementación de la política pública
- 8) Evaluación de la política pública

De los análisis de José Juan Sánchez en la obra citada, se deduce que una manera de definir el objeto de esta ciencia, tomando una definición sencilla y concreta, es afirmar que el objeto de la Administración Pública como disciplina de conocimiento y para cumplir el primer requisito que se le exige a una ciencia según la epistemología tradicional, es estudiar la respuesta que el Estado brinda a las expectativas que la sociedad tiene sobre ese organismo. Qué espera la sociedad de su Estado y cómo le responde el organismo.

## **CAPITULO V:**

### **LA GESTIÓN DE LAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO**

Con fines de utilidad práctica y el análisis de la gerencia del desarrollo endógeno en Colombia, es conveniente examinar las condiciones donde se aplicarán los conceptos y propósitos definidos para la gestión pública territorial orientada al mejoramiento de las condiciones de vida para la población asentada.

Como se dijo en el capítulo anterior, si bien es cierto que la administración pública no es la aplicación mecánica de leyes y decretos, también es cierto que en la realidad colombiana a los gobernantes territoriales lo que más les interesa y preocupa, es cumplir las normas vigentes, so temor de verse inmersos en causales de sanción, ya sea fiscal o disciplinaria. Poco les preocupa los aspectos técnicos y conceptuales de la gestión pública sino principalmente el cumplimiento de las normas.

Frente a esta realidad, es necesario profundizar en los instrumentos técnicos basados en los conceptos de gerencia pública, pero contruidos sobre las normas jurídicas que obligan a los administradores a cumplir en la acción institucional. Es una reflexión que contempla el uso de los instrumentos administrativos en el marco de la conceptualización de la gerencia pública.

#### **5.1. DIMENSIÓN AMBIENTAL**

## **1) Piso jurídico**

Considerando el esquema de que la gestión pública debe partir del piso jurídico y sobre ello construir los procesos de planificación, ejecución y control, es conveniente inicialmente dar una mirada a la normatividad que rige para los municipios, la cual se consigna en la Ley 99 de 1993. En el artículo 65 de dicha ley se encuentran las funciones y competencias de estas entidades territoriales las cuales se fijan como sigue:

- 1) Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables; elaborar los planes programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales.
- 2) Dictar, con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio.
- 3) Adoptar los planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables, que hayan sido discutidos y aprobados a nivel regional, conforme a las normas de planificación ambiental de que trata la presente Ley.
- 4) Participar en la elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables a nivel departamental.
- 5) Colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales, en la elaboración de los planes regionales y en la ejecución de programas, proyectos y tareas necesarios para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.
- 6) Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en coordinación con las demás entidades del

Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano.

7) Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo.

8) Dictar, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo.

9) Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimiento del municipio, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire.

10) Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con los entes directores y organismos ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras y con las Corporaciones Autónomas Regionales, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y micro-cuencas hidrográficas.

## **2) Enfoque del Siglo XXI**

Con los cambios ocurridos en el mundo a finales del siglo XX, también se introdujeron cambios en el enfoque de la gestión ambiental, donde se destaca que la conservación pasó de ser un tema coactivo y represivo a un tema persuasivo y preventivo. El enfoque de propiciar la conservación del medio ambiente y los recursos naturales mediante amenazas y sanciones por la afectación humana de los recursos, cambió para aplicar la acción institucional mediante procesos de educación y concientización sobre la importancia de dicha conservación, para lo cual se utiliza el concepto de los servicios ecosistémicos y la gestión ambiental territorial a través de la estructura ecológica.

Dice el IDEAM que las estructuras ecológicas representan un enfoque donde se constituyen en un instrumento de planificación estratégica que contribuye al ordenamiento ambiental del territorio en términos de identificar áreas importantes para el mantenimiento de los servicios ecosistémicos, la conservación de la biodiversidad y la sustentabilidad del modelo de desarrollo. Por su parte el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS (2011), afirma que la estructura Ecológica Principal (EEP) debe ser gestionada con base en objetivos de preservación, conservación, restauración y uso sostenible de los ecosistemas.

Existen varias definiciones acerca de lo que es una Estructura Ecológica Principal como las siguientes:

*“Red de espacios y corredores que sostienen y conducen la biodiversidad y los procesos ecológicos esenciales a través del territorio, en sus diferentes formas e intensidades de ocupación, dotando al mismo de servicios*

*ambientales para su desarrollo sostenible.” (POT Distrito Capital, Art 72 decreto 190 de 2004; Art. 8 Decreto 619 de 2000).*

*“El conjunto de ecosistemas naturales y semi-naturales que tiene una localización, extensión, conexiones y estado de salud, tales que garantizan el mantenimiento de la integridad de la biodiversidad, la provisión de servicios ambientales (agua, suelos, recursos biológicos y clima), como medida para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes y la perpetuación de la vida.” (Van der Hammen y Andrade, 2003)*

*“Corresponde al conjunto de ecosistemas naturales interconectados estructural y funcionalmente necesarios para sostener los procesos y funciones ecológicas esenciales y la oferta de servicios ecosistémicos que soportan el desarrollo socioeconómico y cultural de las poblaciones en el territorio.” (Valvuela et al., 2008)*

Pero considerando el enfoque jurídico que hemos resaltado en este escrito, veamos la definición oficial consignada en el Decreto 3600 de 2007 que dice:

*“Conjunto de elementos bióticos y abióticos que dan sustento a los procesos ecológicos esenciales del territorio, cuya finalidad principal es la preservación, conservación, restauración, uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables, los cuales brindan la capacidad de soporte para el desarrollo socioeconómico de las poblaciones.”*

La base para el diseño o conformación de la EEP son los servicios ecosistémicos, de modo que hacen parte de dicha estructura, los

elementos territoriales cuyos servicios ecosistémicos contienen un elevado valor, los cuales también cuentan con diversas definiciones como las siguientes:

Boyd y Banzhaf (2006), los definen como los componentes de la naturaleza directamente usados, consumidos o disfrutados para provocar bienestar humano. Esta definición olvida, sin embargo, servicios provistos por la naturaleza que proveen bienestar a las personas de manera indirecta; por ejemplo, el secuestro de carbono realizado por los bosques, y que proveen bienestar a través de la calidad del aire o la composición de la atmósfera que los seres humanos tienen a su disposición y utilizan directamente.

Costanza et al, en el 2001, define a los servicios ambientales como flujos de material, energía y combustibles desde un stock de capital natural que, combinado con servicios de capital manufacturado y humano, producen bienestar humano.

Daily et al (1997) define bienes ambientales como el material cosechable que se obtiene desde los ecosistemas.

La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio define a los servicios ecosistémicos como *“los beneficios que las personas obtienen de los ecosistemas”*.

La gestión pública en el campo ambiental, se enmarca dentro de una simbiosis entre Ecología y Economía bajo los principios del Estilo de Desarrollo Sostenible. Ecología es la disciplina que estudia (logos) las condiciones de vida (eco) y economía es la disciplina que administra (nomos) las condiciones de vida (eco). El estilo de desarrollo es la forma

como se organizan, se administran y se asignan las fuerzas productivas (fuerza de trabajo, medios de trabajo y objetos de trabajo). El Estilo de Desarrollo Sostenible es la forma de organizar, administrar y asignar las fuerzas productivas de modo que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades (Art. 3 Ley 99 de 1993).

En la Guía para el Enfoque Ecosistémico<sup>18</sup> se incluyen doce (12) principios del enfoque como se detalla a continuación, los cuales los cuales se deben tener en cuenta para la gestión en la dimensión ambiental mediante el enfoque de los servicios ecosistémicos. Estos principios son:

Principio 1: La elección de los objetivos de la gestión, también entendida como la administración, conservación y sostenibilidad de los ecosistemas y/o áreas de interés ambiental, se orienta a los recursos de tierra, hídricos y vivos y deben quedar en manos de la sociedad.

Comentario: Los diversos sectores de la sociedad consideran los ecosistemas en función de sus propias necesidades económicas, culturales y sociales. Los pueblos indígenas y otras comunidades locales son interesados directos y deben reconocerse sus derechos e intereses. Tanto la diversidad cultural como la diversidad biológica son componentes centrales del enfoque por ecosistemas y esto debe tenerse en cuenta para su gestión. Las opciones de la sociedad se deben expresar de la manera más clara posible.

---

<sup>18</sup> Andrade A., Arguedas S., Vides R., Guía para la aplicación y monitoreo del Enfoque Ecosistémico. CEM-UICN. CI-Colombia, ELAP-UCI, FCBC, UNESCO, Programa MAB. 2011.

Principio 2: La gestión debe estar descentralizada al nivel apropiado más bajo

Comentario: Los sistemas descentralizados pueden llevar a una mayor eficiencia, eficacia y equidad. En la gestión deben participar todos los interesados directos y se debe equilibrar el interés local con el interés del público en general. Cuanto más se acerque la gestión al ecosistema mayor será la responsabilidad, la propiedad, las exigencias, la rendición de cuentas, la participación y la utilización de los conocimientos locales. Sin embargo, no necesariamente esto siempre va a ocurrir al nivel más bajo; se pueden dar casos donde el nivel regional puede ser más adecuado que el nivel municipal.

Principio 3: Los administradores de ecosistemas deben tener en cuenta los efectos (reales o posibles) de sus actividades en los ecosistemas adyacentes y en otros ecosistemas.

Comentario: Las intervenciones de gestión en los ecosistemas con frecuencia tienen efectos desconocidos o imprevistos en otros ecosistemas; por consiguiente, es necesario examinar y analizar cuidadosamente las posibles repercusiones. Para ello, tal vez sea preciso que las instituciones que participan en la adopción de decisiones deban instituir nuevos arreglos o modalidades de organización para adaptarse, si fuera necesario, a las circunstancias. Las acciones en un ecosistema pueden tener repercusiones en otros que se encuentran alejados, como pueden ser los impactos de deforestación en la cuenca alta con los sedimentos en arrecifes costeros.

Principio 4: Dados los posibles beneficios derivados de su gestión, es necesario comprender y gestionar los ecosistemas en un contexto económico de manera que se logre:

- a) Disminuir las distorsiones del mercado que repercuten negativamente en la diversidad biológica;
- b) Orientar los incentivos para promover la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica;
- c) Realizar valoraciones económicas de los servicios ecosistémicos, promoviendo la incorporación de los costos ambientales así como la distribución equitativa de los beneficios.

Comentario: Una de las principales amenazas a la diversidad biológica es la pérdida de hábitat por cambio de uso del suelo. Esto suele ser producto de las distorsiones del mercado, que infravaloran los sistemas naturales y sus comunidades y que proporcionan incentivos y subsidios que favorecen la conversión de la tierra a sistemas menos diversos. Frecuentemente, los que se benefician de la conservación no pagan el costo que ésta entraña y, análogamente, los que generan los costos ambientales; por ejemplo la contaminación, no asumen sus responsabilidades. El ajuste de los incentivos posibilita que quienes controlan los recursos puedan recibir sus beneficios y que los que generan los costos ambientales estén obligados a pagados.

Principio 5: A los fines de mantener los servicios de los ecosistemas, la conservación de la estructura y el funcionamiento de éstos debería ser un objetivo prioritario del enfoque por ecosistemas.

Comentario: El funcionamiento y la capacidad de adaptación de los ecosistemas dependen de una relación dinámica entre las especies, y entre éstas y su entorno abiótico, así como las interacciones físicas y químicas en el medio ambiente. La conservación y, cuando corresponda, el restablecimiento de las interacciones y procesos reviste mayor importancia para el mantenimiento a largo plazo de la diversidad biológica que la simple protección de las especies.

Principio 6: Los ecosistemas se deben gestionar dentro de los límites de su funcionamiento.

Comentario: Los ecosistemas deben gestionarse de manera a no provocar cambios en sus componentes o interacciones que provoquen cambios irreversibles en éstos. Para lograr los objetivos de la gestión, debe prestarse atención a las condiciones ambientales que limitan la productividad natural, la estructura, el funcionamiento y la diversidad de los ecosistemas. Los límites de funcionamiento de un ecosistema pueden estar influidos por diversos grados de condiciones temporales, imprevistas o artificialmente mantenidas y, en consecuencia, la gestión debería aplicarse con la debida precaución.

Principio 7: El enfoque ecosistémico debe aplicarse a las escalas espaciales y temporales apropiadas.

Comentario: El enfoque debería estar delimitado por escalas espaciales y temporales apropiadas a los objetivos. Esto significa que el tamaño del territorio a gestionar y el plazo en que se establecen los objetivos de gestión deben ser adecuados, lo que enlaza con el principio 8. Los usuarios, administradores y científicos serán los que definirán los límites

de gestión a nivel operativo. Se debería fomentar una conexión entre distintas áreas cuando fuese necesario. El enfoque ecosistémico considera la jerarquía de la diversidad biológica caracterizada por la interacción e integración de sus diversas escalas y manifestaciones; genes, especies y ecosistemas.

Principio 8: Habida cuenta de las diversas escalas temporales y los efectos retardados que caracterizan a los procesos de los ecosistemas, se deberían establecer objetivos a largo plazo en la gestión de los ecosistemas.

Comentario: Las acciones sobre un ecosistema pueden resultar en cambios a largo plazo, incluso una vez terminadas. Ello está intrínsecamente en conflicto con la tendencia de los seres humanos de dar prioridad a las ventajas a corto plazo y los beneficios inmediatos en lugar de a los beneficios futuros.

Principio 9: En la gestión debe reconocerse que el cambio es inevitable.

Comentario: Los ecosistemas están en continuo proceso de cambio. Cambia, incluso su composición de especies y densidad de poblaciones, por tanto, la gestión debe adaptarse a estos cambios. Independientemente de su dinámica de cambio intrínseca, la gestión de los ecosistemas está inmersa en una gama de incertidumbres y posibles "sorpresas" en las esferas; humana, biológica y ambiental. Es posible que los regímenes de perturbaciones tradicionales pueden afectar la estructura y el funcionamiento de los ecosistemas induciendo a mayores esfuerzos para su mantenimiento o ameritando incluso su restauración. En el enfoque por ecosistemas debe aplicarse la gestión adaptable para prever y tener en cuenta tales cambios y fenómenos.

Principio 10: En el enfoque ecosistémico se debe procurar el equilibrio apropiado entre la conservación y la utilización de la diversidad biológica, los recursos ambientales y su integración.

Comentario: La diversidad biológica es crítica tanto por su valor intrínseco como por la función importante que desempeña en proporcionar el ecosistema y otros servicios de los que en último término todos dependemos. En el pasado había una tendencia a administrar los componentes de la diversidad biológica en términos de protegidos o no protegidos. Es necesario adoptar una actitud más flexible en la que la conservación y la utilización se consideren en su contexto y la totalidad de las medidas se aplique en forma integral desde los ecosistemas estrictamente protegidos a los ecosistemas de factura humana.

Principio 11: En el enfoque ecosistémico y análisis deben tenerse en cuenta todas las formas de información pertinente, de conocimiento tradicional, ancestral y local incluido los saberes, las innovaciones y las prácticas de las comunidades científicas, indígenas y locales.

Comentario: La información procedente de cualquier fuente es crítica para llegar a estrategias efectivas de gestión de los ecosistemas. Es conveniente conocer mejor las funciones de los ecosistemas y las repercusiones de las actividades humanas. Debería compartirse toda la información pertinente que procede de una zona de interés con todos los interesados directos y participantes, teniéndose en cuenta, entre otras cosas, cualquier decisión que haya de adoptarse en virtud del inciso j) del artículo 8 del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Los supuestos en que se basan las

decisiones de gestión propuestas deberían ser explícitos y compararse con los conocimientos existentes y las opiniones de los interesados directos.

Principio 12: En el enfoque ecosistémico deben intervenir todos los sectores productivos o cooperativos de la sociedad y las disciplinas científicas pertinentes.

Comentario: La mayoría de los problemas de gestión de la diversidad biológica son complejos, con muchas interacciones, efectos secundarios e implicaciones y, por consiguiente, se debe contar con los conocimientos especializados necesarios y los interesados directos en los planos local, nacional, regional e internacional, según corresponda.

**Tabla de servicios ecosistémicos**

TIPO DE SERVICIO	CATEGORIA DE SERVICIO	SUBCATEGORIA DE SERVICIO	TIPOS DE USO
<b>Provisión</b>	Alimento	Agricultura	Cultivos Comerciales
			Pequeños Cultivos
			Cultivos frutales
		Pecuario	Ganado Bovino (carne y leche)
			Animales de granja
			Piscicultura
	Materiales	Oferta Hídrica	Agua para consumo humano
		Extracción de Minerales	Comercial
			Minerales preciosos
			Construcción
Suelo	Alfarería		

TIPO DE SERVICIO	CATEGORIA DE SERVICIO	SUBCATEGORIA DE SERVICIO	TIPOS DE USO
			Combustible y energía
			Madera
			Alimento ganado
			Plantas medicinales
<b>Regulación</b>	Ciclos	Regulación Hídrica	Agua potable
		Regulación Climático	Absorción de CO2, Sombra.
		Formación de Suelos	Suelos fértiles
		Mantenimiento de biodiversidad	Polinización
<b>Culturales</b>	Desarrollo cognitivo	Investigación científica	Aprendizaje académico (Especies amenazadas)
			Laboratorio natural
		Educación local ecológica	Conocimiento y disfrute
	Disfrute estético	Paisaje	Disfrute del paisaje
		Biodiversidad	Observación de flora y fauna
		Ecoturismo	Ecoturismo
	Identidad	Espiritualidad	Lugares sagrados
		Artesanía	Artesanía
		Sentido de pertenencia	Identidad cultural y social.

FUENTE: Estudio de la EEP de Popayán. 2014

En resumen, la gestión gerencial de la Dimensión Ambiental se realizaría de la siguiente manera:

PLANIFICAR: Diseñar la EEP

EJECUTAR: Realizar las actividades para cada uno de los elementos de la EEP

CONTROLAR: Verificar el logro de los objetivos en cada uno de los elementos de la EEP.

El proceso de diseño de la EEP tendría los siguientes pasos:

- 1) Identificación de todos los puntos territoriales o elementos de la geografía, que presentar interés ambiental, o que ofrecen servicios ecosistémicos.
- 2) Elaboración de un modelo de medición y valoración de los servicios ecosistémicos.
- 3) Definición de la magnitud de valoración de servicios ecosistémicos que amerita hacer parte de la EEP.
- 4) Aplicación del modelo de medición cualitativa y cuantitativa a cada uno de los puntos o elementos del territorio identificados.
- 5) Ordenamiento jerárquico de la valoración de los elementos.
- 6) Selección del conjunto de elementos que hacen parte de la EEP por la magnitud de la valoración de servicios ecosistémicos y el cumplimiento del parámetro definido para hacer parte de la estructura.
- 7) Caracterización de la situación ambiental interna de cada elemento seleccionado, identificando las acciones necesarias para la conservación, protección o recuperación ambiental.
- 8) Elaboración de un plan de acción de largo plazo para cada uno de los elementos de la estructura, el cual se convierte en el instrumento gerencial para el proceso de ejecución.

Los servicios ecosistémicos que se utilizarán para identificar, valorar y conformar la Estructura Ecológica Principal EEP son los siguientes:

- Regulación de gases
- Regulación hídrica
- Regulación de disturbios
- Regulación de poblaciones
- Control de inundaciones
- Cantidad y calidad agua
- Retención de sedimentos
- Control de la erosión de suelos
- Formación de suelos
- Reciclado de nutrientes
- Reciclaje de residuos
- Refugio de especies
- Recreación cultural
- Belleza escénica
- Ciclo de nutrientes
- Ciclo de energía

## **5.2. DIMENSIÓN FÍSICO-ESPACIAL**

La columna vertebral para realizar la gerencia de esta dimensión es el ordenamiento territorial, que opera como eje central de los procesos de planificación, ejecución y control, y sobre el cual existen diversos enfoques.

1) Fals Borda (1998), señala que el ordenamiento territorial, trata del manejo político-administrativo de los conjuntos humanos que ocupan

espacios geográficos concretos, donde las comunidades ejercen funciones sociales ligadas a la economía, la cultura y el medio ambiente. Estos espacios sociogeográficos se definen como veredas o caseríos, corregimientos, municipios, áreas metropolitanas, distritos y departamentos, para conformar el ámbito unitario de la nación.

2) Nohora Inés Carvajal (2011), dice que está el Enfoque Descendente, propio de una organización centralista con gran poder en el nivel central que, según ella, citando a Arocena (1995), en América Latina "*los procesos de constitución de los estados fueron imponiendo concepciones centralistas del ordenamiento territorial*" y por ello "*la cultura de la centralización se caracteriza por un modelo de acumulación estructuralista, cuyo agente de desarrollo es el Estado, a través de un sistema de decisión elitista y una organización del territorio centralista*" (Arocena, 1995). En este marco, en el ordenamiento territorial prima la armonización de la homogeneidad geográfica, con los procesos socioeconómicos y los requerimientos político-administrativos, pensando siempre en los espacios nacionales.

3) Está también el Enfoque Endógeno en la teoría del desarrollo, que destaca la emergencia de actores locales en las áreas económica, social o cultural, capaces de imponer el interés local y, por tanto, de limitar los efectos de las lógicas macroestructurales, es decir de abajo hacia arriba y por supuesto opuesto al enfoque centralista, donde se propone un sistema de decisiones más amplio en el que la planificación parte de lo local y el territorio no se ordena desde el centro, sino que se crean formas político-administrativas que contribuyen a que las sociedades locales se autogobierren (Carvajal, 2011).

Por su parte, Jairo Ibarra Lozano (2007) dice que los enfoques del ordenamiento territorial son:

a) El “reformismo institucional” que *“concibe la descentralización y el ordenamiento territorial con un criterio exclusivamente administrativo de achicamiento de las funciones del Estado y la descentralización de las funciones y las responsabilidades hacia las localidades (municipios y departamentos) pero sin autonomía fiscal, política y legislativa.”* (Ibarra, 2007).

b) El “enfoque sociogeográfico” que *“conciben el ordenamiento territorial como un resultado histórico de las relaciones entre la sociedad regional y su entorno natural. Por lo tanto, conciben el orden territorial como un espacio socialmente construido teniendo en cuenta los aspectos económicos, culturales y ambientales de la región”*.

c) El “enfoque de Estado-Región” que concibe el tema como *“una expresión natural; las regiones no se decretan, se identifican y reconocen si nos auxiliamos de la geografía y de la lectura de mapas.”* Y que, citando a Alberto Mendoza Morales, *“las regiones son de tres clases según sus niveles y extensión: las mega regiones, las macro regiones, y las regiones propiamente dichas.”*

4) Domingo Gómez Orea (1994), señala que *“la Ordenación del Territorio es la proyección en el espacio, de las políticas, social, cultural, ambiental y económica de una sociedad y responde a un intento de integrar la planificación socioeconómica con la física”*.

5) Recurriendo al enciclopedismo, el diccionario (Wikipedia) dice que el ordenamiento territorial es la *“Ciencia Interdisciplinaria que es a su vez Ciencia Aplicada, Política y Técnica Administrativa, concebida con un enfoque interdisciplinario y global, que analiza, desarrolla y gestiona los procesos de planificación y desarrollo de los espacios geográficos y territorios, tanto Urbanos como Rurales, a menudo regiones administrativas determinadas de escala local, regional o nacional, según sus posibilidades ambientales, económicas y sociales, propiciando su desarrollo sostenible.”*

6) Pero el piso jurídico que rige en Colombia sobre el ordenamiento territorial municipal, en el Artículo 5° de la Ley 388 de 1997 establece que *“El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”.*

De la norma jurídica se desprenden varios aspectos conceptuales así:

- 1) El ordenamiento territorial contiene políticas y decisiones administrativas dentro de la gestión territorial que conllevan la planificación.
- 2) La participación de los actores mediante mecanismos de concertación es parte esencial del ordenamiento territorial.

- 3) El ordenamiento territorial es un asunto público que bien puede considerarse como uno de los bienes públicos.
- 4) El ordenamiento territorial es un instrumento que hace parte del proceso de desarrollo del territorio.
- 5) El ordenamiento territorial regula la utilización y transformación del espacio.
- 6) El ordenamiento territorial está sometido a las estrategias de desarrollo socioeconómico.
- 7) El ordenamiento territorial debe respetar las condiciones ambientales y las tradiciones historias y culturales.

En tal sentido, algunas consideraciones son necesarias para realizar la gerencia de la dimensión físico-espacial:

- 1) El O.T. hace parte de las teorías y enfoques del desarrollo creadas a finales del siglo XX y consolidadas en el presente siglo, donde se alejan los enfoques exógenos y se destacan los enfoques endógenos.
- 2) El O.T. se constituye en un requisito para las estrategias del desarrollo, en el sentido de que contribuye a crear condiciones favorables para alcanzar los objetivos del desarrollo de manera más rápida y con mayor viabilidad.
- 3) No es posible definir objetivos del O.T. sin que previamente se hayan formulado las estrategias de desarrollo económico y social.
- 4) La participación social más fuerte debe estar en la formulación de las estrategias de desarrollo económico y social para el largo plazo.
- 5) Es necesario identificar los requerimientos de espacio y territorio que presentan las estrategias económica y social, con el propósito de que el O.T. brinde una respuesta a estos requerimientos.

6) El O.T. sin estrategias económica y social y sin la identificación de los requerimientos en materia de espacio y territorio que presentan estas estas estrategias, será una definición en abstracto, que no responde a necesidades concretas y por lo tanto será impertinente.

También es necesario considerar tres (3) conceptos asociados a la gerencia de esta dimensión así:

a) **DESARROLLO TERRITORIAL:** Conjunto de obras y acciones para lograr el ordenamiento territorial.

b) **ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL:** Conjunto de actividades que se realizan para aplicar las normas jurídicas complementarias para realizar el desarrollo territorial y que se concretan en licencias, permisos y sanciones por incumplimiento de las normas que regulan la conducta de los actores sociales consecuentes con el O.T.

c) **ORDENAMIENTO TERRITORIAL:** Acondicionamiento del espacio y el territorio para responder a los requerimientos que en esta materia presentan las estrategias de desarrollo económico y social.

Para el desarrollo territorial es conveniente tener en cuenta que las obras son principalmente las de infraestructura, tanto infraestructura básica como las vías, el agua y la fuerza energética, que puede ser energía eléctrica o cualquier otra clase, y las obras de infraestructura especializada como la infraestructura ambiental, la infraestructura económica, la infraestructura social y la infraestructura institucional. En cuanto a las acciones se trata de considerar que las obras físicas son inertes y que por sí solas no permiten alcanzar los objetivos de

ordenamiento territorial por lo cual deben ser acompañadas con las acciones principalmente para propiciar el arraigo y la pertenencia de las comunidades, la cultura ciudadana, la educación cívica y demás procesos pedagógicos que acompañen el uso adecuado de las obras físicas con criterios de ética pública, lo cual, además, facilita las actividades de administración territorial.

La herramienta central para el ejercicio de la gerencia pública en la Dimensión Físico-Espacial es el Plan de ordenamiento Territorial establecido por la Ley 388 de 1997, donde se consigna el enfoque conceptual que se debe aplicar en Colombia. Este plan cuenta con una reglamentación normativa detallada, que se aplica en forma mecánica, más por el carácter obligatorio de la norma, que por la convicción de los gobiernos territoriales sobre la importancia y conveniencia de realizar una administración territorial consecuente con el modelo de Estado Gerencial. Por ello, bien se puede afirmar y existen suficientes pruebas para ello, que los POT de la primera generación fracasaron todos, aun en los municipios de categoría especial porque los objetivos generales sobre el papel del O.T. en el proceso de desarrollo regional y local, no muestra los resultados esperados. Estos planes, consignados en extensos documentos, fueron de poca utilidad práctica para tomar decisiones por parte del gobierno por varios motivos: excesiva carga técnica en aspectos innecesarios para la gestión pública, desconexión del tema central con la administración pública, demasiada injerencia de la autoridad ambiental, pero sobre todo, porque fueron formulados en el aire, en abstracto, sin cumplir el requisitos técnico de responder a los requerimientos de espacio y territorio presentados por las estrategias socioeconómicas de desarrollo de largo plazo del municipio, por motivo del vacío que existe en la normatividad sobre planificación en esta materia; pues la verdadera planificación del

desarrollo en el horizonte de largo plazo no cuenta con la normatividad que obligue a las entidades territoriales a que aborden esta materia.

Por tal razón, el proceso de formulación del POT debe realizarse siguiendo los siguientes pasos:

- 1) Definición de la visión del municipio en el largo plazo, mediante participación de todos los actores municipales.
- 2) Definición de las estrategias de desarrollo económico y social de largo plazo.
- 3) Identificación de los determinantes del O.T. (ambientales y culturales)
- 4) Identificación de los condicionantes del O.T. (requerimientos de espacio y territorio de las estrategias socioeconómicas)
- 5) Respuesta del plan a los condicionantes (modelo urbano-regional que sustenta la estructura del plan)
- 6) Formulación normativa del plan (corto, mediano y largo plazo; zona urbana, zona rural)

### **5.3. DIMENSIÓN ECONÓMICA**

La gerencia pública en esta dimensión se reviste de especiales condiciones debido al sistema económico imperante, el cual se basa en la propiedad privada de los medios de producción y en el mecanismo de funcionamiento del sistema, que es el mercado. Esto hace que los instrumentos de gerencia pública sean indirectos lo cual limita la intervención del gerente público en la rectoría de la base económica territorial. No obstante, siendo la economía la base de la organización social y la obligación del Estado de regir los procesos económicos con criterio de bienestar general y bien

común, el desarrollo endógeno requiere una intervención gerencial pertinente desde el punto de vista macro-regional que permita direccionar los procesos hacia los objetivos de mejoramiento de las condiciones de vida para toda la sociedad en el largo plazo.

Promover, dinamizar, impulsar, facilitar, incentivar, estimular, direccionar, orientar, canalizar, son los verbos que desde la gerencia pública se deben conjugar para el logro de los objetivos. No se puede hablar de hacer, ejecutar o realizar directamente, porque los actores protagonistas del desarrollo económico bajo las condiciones del sistema de mercado son los empresarios, independientemente del tamaño del negocio, ya sea mini, micro, pequeño, mediano o grande. Los empresarios son quienes le ponen el dinamismo a los procesos económicos y es a partir de este, que se generan los impulsos para los cambios cuantitativos y cualitativos que están asociados al desarrollo económico. En tales condiciones, la gerencia pública debe someterse a procesos obligados de diálogo y concertación en el marco de la democracia participativa y con intermediación de la gobernanza.

El propósito general de la gerencia pública en esta dimensión no debe ser otro que promover o impulsar el desarrollo económico. Sobre desarrollo económico existen varios enfoques conceptuales pero para los efectos de facilitar la comprensión del tema aquí utilizamos el enfoque de la escuela del dependientismo, cuya esencia es la Teoría del Valor-trabajo y particularmente el concepto de Excedente Económico desarrollado por Paul Barán<sup>19</sup>, quien en términos elementales lo define como la diferencia entre el plus valor producido por el aparato productivo (sectores primarios más sectores secundarios) menos los consumos familiares realizados por

---

<sup>19</sup> Barán Paul. La economía política del crecimiento. Fondo de Cultura Económica. México, 1975.

los propietarios de los medios de producción, o empresarios de los sectores primarios y secundarios, por lo cual también se le puede llamar el ahorro social.

Según este enfoque, el desarrollo económico consiste en la acumulación dentro de los linderos del territorio, de excedente económico o ahorro social, el cual se manifiesta a través de:

- Obras o construcciones físicas
- Maquinarias, equipos, instalaciones
- Inventario de mercancías
- Tecnología
- Capital humano
- Capital dinero o ahorro monetario

Quiere decir que en la medida en que se incremente el valor de estos activos sociales dentro de la región, independientemente de quien sea el propietario de los mismos, se está elevando el nivel de desarrollo económico, sin tener en cuenta el desarrollo social. Si aplicamos el enfoque endógeno, significa que el incremento de ese excedente económico o ahorro social a través de cualquiera de las anteriores manifestaciones, debe ser generado por el aprovechamiento o la explotación del patrimonio o las formas de capital existentes en el interior de la misma región, promovido por los mismos actores locales. El patrimonio regional está compuesto por las siguientes formas de capital:

- Capital natural
- Capital físico
- Capital material

- Capital financiero
- Capital humano
- Capital social

Las cuatro primeras formas de capital son inertes y por sí solas no dinamizan procesos de acumulación de excedente económico. Se necesita de las dos últimas formas para sacar el provecho de la dotación de los cuatro primeros.

La tarea de la gerencia pública es la de promover y apoyar el liderazgo social para que con el fortalecimiento del capital humano y el desarrollo del capital social, se avance en el aprovechamiento o explotación del capital natural, el capital físico, el capital material, y el capital financiero, todo con la finalidad de incrementar la acumulación de excedente económico dentro del territorio.

Cabe tener en cuenta que en el papel del Excedente Económico o Ahorro Social del que habla Barán, además de la función de acumulación para generar en desarrollo económico, este factor económico se encarga de sostener los sectores terciarios (comercio, servicios, finanzas, propiedad raíz) y de alimentar el estado; pues el Excedente Económico es la fuente de la base tributaria principal recurso de los impuestos que sostienen al gobierno. Por su parte, el Gobierno también contribuye a la acumulación de valor mediante el presupuesto de inversión, ya que el presupuesto de funcionamiento se dirige directamente al ingreso de consumo y el servicio de la deuda se va para el sector financiero ya sea interno o externo. Con el presupuesto de inversión se financia capital físico, capital humano y se realiza el fomento económico.

Los instrumentos más comunes, para impulsar los procesos endógenos que hemos visto en los últimos años son:

- Emprendimiento empresarial
- Alianzas público-privadas
- Clúster
- Cadenas productivas
- Programas de fomento

Por supuesto, cada uno de esos instrumentos tiene sus propias características pero sobre todo, sus propios requisitos y condiciones para alcanzar la eficacia requerida, que es lo principal en la gestión gerencial. Todas las acciones deben ser dirigidas y debe estar en el marco de una política pública pertinente.

Algunos comentarios que se pueden hacer para tener en cuenta sobre aspectos de la gerencia pública con relación a estos instrumentos comunes son los siguientes:

Según la experiencia observada en el país durante casi dos decenios, los emprendimientos no deben dejarse aislados, sino que debe estar inscritos en el marco de una política pública que permita realizar los apoyos gubernamentales de cobertura integral. El gobierno debe adoptar mecanismos de apoyo que contribuyan a solucionar las necesidades de los emprendedores comenzando con la formación del empresario y complementando con capacitación y asistencia técnica en los diversos temas empresariales. Los microempresarios requieren acompañamiento para el mercadeo y un sistema de financiamiento alternativo, adecuado a

sus condiciones, que rompa con los patrones convencionales del crédito y se acomode a las particularidades de este tipo de empresas.

Sobre las alianzas público-privadas no se reconoce una definición única pero se entiende que se trata de un “contrato de largo plazo entre una entidad pública y un privado, para brindar un activo o servicio público, en el que ambas partes asumen parte de los riesgos y la responsabilidad. Se refiere principalmente a la construcción y administración de infraestructura no propiamente económica, pero puede aprovecharse en proyectos de fomento económico. El gobierno ha reglamentado suficientemente esta modalidad de inversión. La Ley 1508 de 2012 estableció el piso jurídico para estos procesos.

Según Wikipedia, *“un clúster industrial (o simplemente clúster) es un concepto nacido a principios de la década de los 90 como herramienta para el análisis de aquellos factores que permiten a una industria específica incorporar nuevos eslabones en su cadena productiva, los factores que determinan el uso de nuevas tecnologías en sus procesos, y los factores determinantes de la generación de actividades de aglomeración. Estas ideas provienen del trabajo pionero de Michael Porter y colaboradores, quienes analizan la adquisición por parte de concentraciones territoriales de empresas de ventajas comparativas en ciertos sectores del comercio manufacturero mundial”*

Igualmente, citando a Wikipedia, *“Cadena productiva o proceso productivo es el conjunto de operaciones planificadas de transformación de unos determinados factores o insumos en bienes o servicios mediante la aplicación de un procedimiento tecnológico. Una cadena productiva consta de etapas consecutivas a lo largo de las que diversos insumos sufren algún*

*tipo de cambio o transformación, hasta la constitución de un producto final y su colocación en el mercado. Se trata, por tanto de una sucesión de operaciones de diseño, producción y de distribución integradas, realizadas por diversas unidades interconectadas como una corriente, involucrando una serie de recursos físicos, tecnológicos y humanos. La cadena productiva abarca desde la extracción y proceso de manufacturado de la materia prima hasta el consumo final.”*

#### **5.4. DIMENSIÓN SOCIAL-CULTURAL**

Examinando esta dimensión con sentido gerencial, es conveniente analizar separadamente los fenómenos de oferta y los de demanda, por cuanto la actividad central se basa en la producción y la distribución o asignación directa de satisfactores de necesidades humanas, para lo cual existen los sectores institucionales que producen y ofrecen los bienes o servicios contenedores de los satisfactores, por una parte, y la población humana que presenta las necesidades humanas y con ello la demanda de los satisfactores. Tradicionalmente se ha operado esta dimensión desde la oferta y las políticas y programas se planifican desde el nivel central, la mayoría de las veces obedeciendo a directrices que vienen desde los organismos multilaterales. Pero la gestión social con este enfoque no ha generado los resultados esperados y se presentan muchas quejas por la aplicación del enfoque sectorial. El sectorialismo ha traído impertinencia de la oferta frente a la localización y características de la demanda y el gasto público social no ha generado los impactos requeridos.

1) Es conveniente considerar un desfase entre la oferta y la demanda porque, mientras la oferta es sectorial atendiendo parcialmente las necesidades humanas, la demanda es integral y encierra el conjunto total

de las necesidades humanas, así que el primer elemento que debe considerar la gestión social es modificar este enfoque para adoptar un enfoque suprasectorial y holístico que le apunte a la atención de la integralidad humana.

2) Otro aspecto que debe contemplar la gestión pública en la dimensión social es el contexto de la democracia participativa. El tema se viene tratando con ahínco desde 1991 pero en la realidad no aparece mucha diferencia con lo que siempre se ha llamado la democracia representativa. En el fondo, la democracia participativa no debe ser otra cosa que la aplicación de métodos de co-gestión con responsabilidad compartida entre el Estado y la sociedad, por lo que la gerencia del desarrollo endógeno en la dimensión social debe aplicar los procesos de planificación, ejecución y control conjuntamente entre los organismos del Estado y las organizaciones sociales, dentro de esquemas de concertación.

Es en esta dimensión donde más se destaca la necesidad de la co-gestión en razón al peso que tiene la conjunción entre quien entrega y quien recibe en la construcción de la calidad de los bienes y servicios dirigidos a la satisfacción directa de las necesidades humanas. La calidad se construye simultáneamente en el momento en que se está realizando la entrega del servicio y es necesario la adecuada participación de quien recibe para lograr la satisfacción.

3) Otro aspecto para tener en cuenta en la gestión social es el de la “Ingeniería Social”, entendida esta como el ingenio y la creatividad de los actores sociales para la solución de sus propias necesidades y problemas. Se trata de que las mismas comunidades organizadas identifiquen y construyan soluciones sin la intervención del gobierno, pero con el apoyo y

el direccionamiento de este, por supuesto, en asuntos donde ésta esta posibilidad exista.

4) Las redes sociales son un instrumento importante para la gestión social. Pero se trata del concepto tradicional que existía antes del Internet, por cuando hoy se le llama con esta denominación a las plataformas virtuales que operan como medios de comunicación a través de internet. No se trata de estas redes sino las que se refieren a organizaciones sociales sin estatutos ni personería jurídica, que giran en torno a la información y operan de manera horizontal, sin jerarquías ni estructura formal, pero con contactos personales.

*Según Wikipedia, “Una red social es una estructura social compuesta por un conjunto de usuarios (tales como individuos u organizaciones) que están relacionados de acuerdo a algún criterio (relación profesional, amistad, parentesco, entre otras). El tipo de conexión representable en una red social es una relación diádica o lazo interpersonal. Las redes sociales se han convertido, en pocos años, en un fenómeno global, se expanden como sistemas abiertos en constante construcción de sí mismos, al igual que las personas que las utilizan.”*

En la conformación de las redes se destacan la teoría de grafos donde se identifican "nodos" o "vértices" que son entidades y operan como núcleos y las relaciones entre ellas como "enlaces" o "aristas". La estructura del grafo resultante es a menudo una red compleja de modo que red social es un mapa de todos los lazos relevantes entre todos los nodos incluidos. Se contemplan redes primarias conformadas por la familia o el vecindario, por ejemplo, y redes secundarias como las conformadas entre compañeros de trabajo, clubes sociales, culturales o deportivos.

5) La organización social en general es importante en la gestión social. Según la legislación colombiana, existen distintos tipos de organización entre las cuales se destacan:

- Organización familiar: cuya esencia es la reproducción y conservación de la especie humana.
- Organización comunal: cuya esencia es la defensa de los intereses comunes a personas que tienen como elemento común la vecindad de la residencia.
- Organización gremial: cuya esencia es la defensa de grupos cuya actividad económica es común.
- Organización solidaria: cuya esencia es económica pero sin ánimo de lucro.
- Organización mercantil: cuya esencia es económica con ánimo de lucro.
- Organización civil: cuya esencia es la participación en los asuntos públicos.
- Organización política: cuya esencia es la intervención en el régimen político.

6) El objeto de la gestión social es la calidad de vida de la población y por supuesto, la finalidad es el aumento o el mejoramiento de la calidad de vida; pero existen muchas definiciones sobre este tema que se derivan de distintos enfoques. Para la Organización Mundial de la Salud (OMS) la calidad de vida implicaría la percepción que una persona tiene de su situación de vida en relación con su contexto (cultura, sistema de valores), sus objetivos, aspiraciones y preocupaciones. Para la ONU, está directamente relacionada con la sostenibilidad, ya que esta característica es producto de factores monetarios tales como los ingresos, empleo y

equidad, pero también de la disponibilidad de bienes y servicios como el espacio público y centros educativos y hospitalarios. Según Wikipedia, *“Calidad de vida es un concepto que hace alusión a varios niveles de sociedades y de generalización pasando por sociedad, comunidad, hasta el aspecto físico y mental, por lo tanto, el significado de calidad de vida es complejo, ya que cuenta con definiciones que van desde la psicología, a las ciencias, política, medicina, estudios del desarrollo, etc.”*

Para los fines de la gerencia pública y con base en el enfoque de Desarrollo a escala Humana de Manfred Max-Neef, podemos decir que calidad humana es el grado de correspondencia cuantitativo y cualitativo entre el conjunto de necesidades humanas y el paquete de satisfactores disponible para satisfacerlas. Desde este punto de vista, es necesario tener en cuenta que las necesidades están dadas y por lo tanto son fijas o de poca flexibilidad, de modo que la gestión pública debe orientarse principalmente al manejo del paquete de satisfactores. El reto gerencial es solucionar la consecución, producción o generación de satisfactores y la asignación o distribución con pertinencia entre todos los grupos poblacionales y estratos socioeconómicos.

Para efecto de analizar la calidad de vida desde el punto de vista de la comparación entre satisfactores y necesidad utilizando el enfoque de Max-Neef, es conveniente considerar que las necesidades no son uniformes sino que se pueden clasificar porque existen distintos motivos para crear diferencias entre ellas. La siguiente tabla nos muestra una clasificación:

## Clasificación de las necesidades humanas

SEGÚN SU ORIGEN	SEGÚN SU FUNCION	SEGÚN SU CATEGORÍA
Naturales	Fisiológicas	Subsistencia
Culturales	Psicológicas	Dignificación

FUENTE: Elaboración propia

7) En cuanto a los aspectos culturales, es necesario tener en cuenta que en esta dimensión se cobijan dos enfoques. Por una parte la cultura como arte y tradición y por la otra, como patrones mentales que rigen la conciencia colectiva y en ese sentido determina la conducta individual en el seno de la vida social. El arte y la tradición es un factor importante para la satisfacción de las necesidades de recreación, ocio o esparcimiento y contribuye al arraigo de la identidad y pertenencia, que según Max-Neef, constituyen en sí mismas una necesidad humana.

Según documento publicado por la Consejería Presidencial para la Política Social en 1997, recomienda considerar las siguientes necesidades humanas:

Abastecimiento alimentario,  
Consumo básico,  
Vivienda,  
Salud,  
Educación,  
Saneamiento básico,  
Recreación y deporte,  
Derechos ciudadanos,  
Seguridad pública,

Seguridad social,  
Participación comunitaria,  
Tradiciones culturales,  
Unidad familiar,  
Creatividad,  
Apoyo comunitario,  
Solidaridad

## **5.5. DIMENSIÓN INSTITUCIONAL**

Las instituciones son reguladores de la conducta humana en el marco del conglomerado social, sin las cuales la complejidad de la organización social sería un caos.

Siguiendo con la fuente bibliográfica más popular, Wikipedia señala que *“Una institución (del latín institutio, de in, que implica penetración; statuere, estacionar, colocar, y el sufijo-ción, que implica acción o efecto) es un organismo público o privado creado para desempeñar una determinada labor cultural, científica, política o social. Las instituciones son sistemas de índole social y cooperativa, creados bajo imposiciones legales, que procuran ordenar y normalizar el comportamiento de un grupo de individuos (que puede ser de toda una sociedad). Las instituciones trascienden las voluntades individuales, al identificarse con la imposición de un propósito considerado como un bien social, es decir, que vendría siendo algo "normal" para ese grupo.”*

Como reguladores de la actividad social, pueden existir instituciones del Estado y también de la sociedad pero en ambos casos requieren del respaldo del Estado para que surtan efecto. En tal caso, el respaldo del

organismo se concreta en una entidad que administra la institución. Por supuesto, el ejercicio de la autoridad mediante la aplicación de la gobernabilidad, contiene instituciones representadas por entidades de la Rama Administrativa del Poder Público. Los procesos institucionales centrales para efecto del desarrollo endógeno, giran en torno a la relación Estado-Sociedad, que se rige por las normas de la democracia participativa donde los procesos de planificación, ejecución y control en esquemas de co-gestión son la esencia del ordenamiento institucional.

Para los fines de la gerencia pública la norma jurídica ha establecido el Modelo Integrado de Planificación y Gestión (MIPG), que aglutina todo el conjunto de procesos y actividades necesarios para realizar la microgestión. Presenta como eje del andamiaje operativo el ciclo de PHVA (planear-hacer-verificar-actuar) con el cual se realizan los tres procesos básicos de la gestión (planificar, ejecutar y controlar).

El MIPG, que la norma define como *“un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos, con el fin de generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio”*, tiene como soporte normativo en su última versión, el Decreto 1499 de 2017, que adopta el Manual Operativo del Modelo en el cual se consigna todas las acciones que se deben realizar para la implementación del modelo. Pero, deja los vacíos sobre el cómo se debe realizar estas acciones, lo cual es procedente, por cuanto, por definición, el modelo es simplemente *“un marco de referencia”* que debe resolver los detalles de las especificidades en cada entidad por la vía de la gerencia pública.

El modelo convierte las cuatro letras del ciclo PHVA en dimensiones y a ellas les completa con el talento humano, que define como el corazón del modelo, además de la información y comunicación, sin la cual no es posible realizar la gestión gerencial y la dimensión de la gestión del conocimiento y la innovación, para completar siete dimensiones. Es decir, las dimensiones son:

Primera dimensión: talento humano (corazón del mign)

Segunda dimensión: planear (direccionamiento estratégico)

Tercera dimensión: hacer (gestión para el resultado)

Cuarta dimensión: verificar y actuar (evaluación)

Quinta dimensión: control interno

*Dimensiones transversales:*

Sexta dimensión: información y comunicación

Séptima dimensión: gestión del conocimiento e innovación.

El modelo llama dimensiones a las áreas de gestión o las agrupaciones que recogen las funciones afines según los componentes de la organización y por otro lado denomina políticas a los procesos inherentes a la operación de la entidad para el cumplimiento sus funciones estatutarias. Estas políticas son:

1. Planeación institucional
2. Gestión presupuestal y eficiencia del gasto público
3. Talento humano
4. Integridad
5. Transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción
6. Fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos

7. Servicio al ciudadano
8. Participación ciudadana en la gestión pública
9. Racionalización de trámites
10. Gestión documental
11. Gobierno digital (antes gobierno en línea)
12. Seguridad digital
13. Defensa jurídica
14. Gestión del conocimiento y la innovación
15. Control interno
16. Seguimiento y evaluación del desempeño institucional

Los procesos generales asociados a la microgestión que se consideran de manera universal están inmersos en las políticas del modelo con otra denominación o con otro enfoque, pero son los mismos como podemos ver. No es propósito de este libro referirnos a la implementación del MIPG en las entidades porque no pretende referirse a aspectos normativos; pero sí es conveniente hacer algunos comentarios o reflexiones acerca de elementos prácticos de la implementación que se aproximen a la sustentación conceptual del instrumento, como los siguientes:

1) La planificación institucional es la planificación corporativa o planificación interna, que todas las organizaciones deben tener y que incluye las acciones relacionadas con el direccionamiento estratégico y la orientación general de la entidad para el cumplimiento de su objeto social. Aquí destacamos dos elementos a saber: que según el decreto, el modelo tiene como finalidad central convertirse en la fase de ejecución del plan de desarrollo o sea la fase de ejecución de la macrogestión; y por otro lado, que el punto de partida del modelo es el mapa de procesos, el procesograma o el modelo de operación por procesos, para lo cual los

programas o proyectos del plan de desarrollo, se deben convertir en procesos del mapa de procesos.

2) Esto quiere decir que, desde el punto de vista práctico, el primer paso que se debe dar en la implementación del MIPG, es la elaboración del Modelo de Operación por Procesos a partir del Plan de Desarrollo, tomando como base para la caracterización de los procesos, la definición de los programas incluidos en el plan.

3) Otro aspecto que se debe tener en cuenta es el método de planificación interna, ya que el Manual Operativo del DAFP se refiere a la formulación de un plan estratégico, costumbre ya enraizada en las entidades colombianas, pero en otro aparte del mismo manual dice que en la entidad se promueva la reflexión “sobre los problemas y necesidades que está llamada a resolver”.

4) El plan estratégico data su origen por allá en la década de los años cincuenta del siglo pasado en las empresas industriales productoras de mercancías tangibles con destino al mercado, por lo cual era necesario iniciar el proceso de planificación corporativa a partir de un DOFA que se definía con relación al mercado. Tanto las debilidades, las oportunidades, las fortalezas y las amenazas, tenían este carácter debido a motivos de mercado. Pero las entidades del Estado no tienen DOFA porque no producen mercancías tangibles con destino al mercado ni bienes privados. Las entidades del Estado no tienen Misión como cabeza del plan estratégico, sino que tienen objeto social, funciones y competencias, todas determinadas por la ley, ordenanza, acuerdo o estatutos que las creó. Las entidades públicas tienen como punto de partida un conjunto de necesidades y problemas que sufre las comunidades y los gerentes

públicos se ven abocados a solucionar las necesidades y problemas de la población objetivo y no a arrancar la gestión a partir de un DOFA, que no tienen por no tener mercado.

5) En estas condiciones es más pertinente y adecuado asumir la planificación institucional mediante el método del Marco Lógico que tiene como punto de partida un conjunto de problemas por lo cual la política de direccionamiento estratégico se debe resolver mediante un Plan Institucional y no mediante un Plan Estratégico.

6) En cuando al talento humano, las normas del modelo son similares a los parámetros con que se administra este factor organizacional. Teniendo en cuenta que el Estado no es una fábrica que produce bienes tangibles donde la tecnología es fundamental sino un organismo que brinda trámites y servicios, procesos cuyo eje central es el trabajo humano, el modelo declara el talento humano como el corazón del MIPG, destacando al servidor público integralmente con todos sus componentes y resaltando que el servicio a la comunidad depende en gran medida del papel que desempeña la persona humana. El modelo considera todos los renglones inherentes a la gestión humana como el bienestar, la seguridad, la capacitación y el desarrollo de competencias, haciendo énfasis en la integridad como valor que representa la ética pública, con la cual se eleva la eficacia y se propicia la conducta apropiada para la prestación del servicio público.

7) Las relaciones con la comunidad, que el modelo incluye en la Dimensión de Gestión con Valores para Resultados y que concretiza en la Política de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, se constituye en el eje fundamental para la aplicación de la democracia participativa, entendida

esta como la realización conjunta y concertada de los procesos de planificación, ejecución y control. Los escenarios de participación y las metodologías que utilice son de vital importancia.

Merece especial comentario el papel del concejo municipal en cuanto a las relaciones Estado-Sociedad, porque esta institución en el presente se ha convertido en una carga social cuya utilidad es muy poca. Es un patrimonio institucional público que puede ser útil para resolver necesidades y ocupar vacíos que hoy tiene la democracia participativa. Esta entidad tiene estrechas relaciones con el gobierno para el cual actúa como una junta directiva que aprueba decisiones que se escapan de la facultad del gobernante; pero hacia el otro lado, hacia la sociedad a quien representa y quien lo elige, no realiza procesos a pesar de que el numeral 11 del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 que modifica el Artículo 32 de la Ley 136 de 1994, asigna como una atribución del concejo “*garantizar el fortalecimiento de la democracia participativa y de los organismos de acción comunal*”. La sociedad está dispersa y con débil cohesión como para realizar la concertación que exige la co-gestión pública de la democracia participativa, desaprovechando los escenarios de participación que ha creado la misma ley. Entonces se forma una paradoja: mientras la sociedad está dispersa, atomizada, desorganizada y débil para concertar en mecanismos de gobernanza, por otro lado hay una institución subutilizada que bien puede ser el canal de contacto entre la sociedad y el Estado mediante mecanismos de aglutinamiento y rectoría ejercidos por el concejo municipal como organismo unificado, independientemente de los contactos que por motivos políticos tienen todos y cada uno de los concejales en forma individual.

8) Aquí en esta política es importante tener en cuenta el enfoque sistémico de la planificación que hemos señalado en otro aparte de este libro. Se trata de no abordar la planificación como la elaboración estática y rígida de planes, sino como el establecimiento de un sistema de operación automática, permanente y continúa que cobije simultáneamente los tres procesos mediante mecanismos de concertación.

9) En este componente es importante resaltar la importancia de la comunicación social para la gestión pública, que va más allá de la información y el contacto con los medios de comunicación mercantiles. La comunicación encierra procesos de información de doble vía los escenarios apropiados para la gestión gerencial contempla tres espacios como son la comunicación organizacional o sea al interior de la entidades, la comunicación en el seno de las comunidades y la comunicación para acompañar las relaciones Estado-Sociedad, todas con proyectos comunicativos y canales o medio apropiados para los fines gerenciales de la gerencia pública.

10) Es importante la política de innovación porque, como ya se dijo, la gerencia pública está en proceso de construcción y porque el enfoque estratégico implica que no haya acciones rígidas sino que las estrategias deben ser flexibles y pragmáticas que den respuesta a las situaciones del entorno que cada vez son cambiantes; pero no se debe confundir creatividad e innovación con el uso de las TIC únicamente. La introducción de las TIC es necesario para estar a la altura del desarrollo tecnológico, pero esto no debe ser el objetivo de la innovación. Las TIC son un medio y no un fin en sí mismo.

Finalmente, es destacable el papel de la gestión del riesgo como instrumento determinante del logro de los objetivos gerenciales. Se destaca en la versión de 2017 que el sistema de control interno está estrechamente asociado a la administración de los riesgos, por cuando la filosofía del control es la de asegurar el logro de los objetivos y los principales enemigos de los objetivos son los riesgos, de modo que no es posible realizar el control sino existe el debido manejo de los riesgos. El MECI como medio para realizar el control interno se concreta en la aplicación de controles en los procesos incluidos en el mapa de procesos y ellos son una derivación de la evaluación de los riesgos, de modo que la secuencia es: identificación de riesgos-valoración de riesgos-identificación de controles- inclusión de los controles en el procedimiento-aplicación de controles.

El MIPG sí es un modelo de microgestión adoptado para el Estado colombiano que deja ver la intención de ordenar un esquema operativo orientado a mejorar la eficacia en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado; pero no se soporta en un marco conceptual universal sino que trata de integrar un conjunto de normas expedidas en forma dispersa, por lo que se convierte en una “colcha de retazos” donde hay de todo. Por ejemplo, integra normas para combatir la corrupción, normas para las TIC, normas para la innovación, normas para la defensa jurídica del Estado, racionalización de trámites, gestión documental, rendición de cuentas, etc. Que antes habían sido expedidas con fines específicos y que ahora se pretende articular en un solo modelo. Y, como se anotó en páginas anteriores, la administración pública no se realiza por la convicción sobre su importancia sino para cumplir normas jurídicas, en forma mecánica se convierte en el esquema operativo obligatorio y generalizado en la gestión pública, así no se ajuste a los cánones universales de la gerencia pública.

## **NOTAS BIBLIOGRÁFICAS**

ANDRADE, Ángela y otros. Guía para la aplicación y monitoreo del Enfoque Ecosistémico. CEM-UICN, CI-Colombia, ELAP-UCI, FCBC, UNESCO-Programa MAB. Bogotá, 2011.

AROS p. (s.f.). Conceptualización de Espacio, territorio y Límite. Revista Latinoamericana de Estudiantes de Geografía.

BARÁN, Paul. La economía política del crecimiento. Fondo de Cultura Económica. México, 1975.

BARZELAY, Michael. La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos. Revista Reforma y Democracia N° 19. CLAD. Caracas, 2001.

BORJA, Miguel. Teorías y Enfoques del Espacio y Tiempo. ESAP. Módulo Académico. Bogotá, 2008

CAM. Modelos de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en países de la CAM. Lima, 2011.

CEJUDO, Guillermo. (Compilador). Nueva gestión Pública. Siglo XXI Editores. México, 2011.

CEPAL-ILPES. Ensayos sobre la Planificación Regional del Desarrollo. Siglo XXI Editores. México 1976

CERÓN, Miguel. Ideas sobre Planificación y Proyectos. Publicaciones FUCSO. Cali, 2015.

CERÓN, Miguel. Gerencia Pública Digerible. Publicaciones FUCSO. Cali, 2013.

CERÓN, Miguel. Gerencia Social Municipal. ESAP Territorial Cauca. Popayán, 2001.

CERÓN, M. DEVIA, A. GIRALDO, M. ORTEGA, Y. ORTIZ, J. VASQUEZ, L. Revisión de los Componentes y Formulación de Propuestas de Ajuste al POT del Municipio de Jamundí, en Concordancia con el Acuerdo de Paz. Trabajo de Grado de Maestría en Administración Pública. ESAP Territorial Cauca. Popayán, Diciembre 2017.

CHRISTENTEN, Tom y LAEGREID, Per. Reformas Post Nueva Gestión Pública. Gestión y Políticas Públicas. Volumen XVI. Número 2. CIDE. México, 2007.

CULEBRO, Jorge. Modernización Administrativa y Post-Nueva gestión Pública. Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública. Volumen III. Número 1. México 2014.

DNP. Cartilla Gestión Pública Local. Bogotá, octubre 2007.

DNP. Planeación para el Desarrollo Integral en las Entidades Territoriales. El plan de desarrollo 2012-2015. Bogotá, noviembre de 2011

ECHABARRIA Y MENDOZA. La especificidad de la gestión pública: el concepto de management público. ¿De burócratas a gerentes? BID. Washington, 1999.

GÓMEZ, Ariel. Módulo Desarrollo Local y Regional. ESAP. Programa de Maestría en Administración Pública. 2016.

HOOD, Christopher. Racionalismo Económico en la gestión Pública. Lecturas de Gestión Pública. Madrid, 1996.

LOSADA, Carlos. (Editor). De Burócratas a Gerentes?. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, 1999.

MATUS, Carlos. Estrategia y Plan. Siglo XXI Editores. México, 1998.

METCALFE, Les. La Gestión Pública: de la imitación a la innovación. ¿De burócratas a gerentes? BID. Washington, 1999.

MONTAÑEZ, Gustavo y DELGADO, Ovidio. Espacios, Territorio y Región: Conceptos Básicos para un Proyecto nacional. Universidad nacional de Colombia. Bogotá, 1998.

ROSAS-BAÑOS, M, y LARA-RODRÍGUEZ, R. Desarrollo endógeno local sustentable y propiedad común. Cuadernos de Desarrollo Rural. México, 2013.

Investigaciones Regionales N° 11, Asociación Española de Ciencia Regional. Madrid, 2007.

MAX-NEEF, Manfred y Otros. Desarrollo a escala Humana, una opción para el futuro. CEPUR. Proyecto 20 editores. Medellín, 1997.

Revista Gestión y Políticas Públicas. CIDE. México

SEPULVEDA, Sergio. El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural.

SCHJTMAN, A y BERDEGUÉ, J. RIMISP. Desarrollo Territorial Rural. Santiago de Chile, 2004.

#### REFERENCIAS:

[www.researchgate.net](http://www.researchgate.net)

[www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com)

[www.vlex.com.co](http://www.vlex.com.co)