

Fundamentos de la **Gestión Pública** *hacia un Estado eficiente*

JORGE ENRIQUE BOLÍVAR RAMÍREZ

GERMÁN GARCÍA GALINDO



Ayudas
en la web



Fundamentos de Gestión Pública

Hacia un Estado eficiente

Germán García Galindo
Jorge Enrique Bolívar Ramírez

ALGAOMEGA
Empresas del Grupo

COLOMBIA

Alfaomega Colombiana S. A.
Calle 62 - 20 - 46 esquina, Bogotá
PBX (57-1) 746 0102
cliente@alfaomegacolombiana.com

MÉXICO

Alfaomega Grupo Editor S. A. de C. V.
Pitágoras 1139, Col del Valle de México D. F.
C. P. 03100 · Tel. (52-55) 5089 7740
Fax. (52-55) 5575 2420 - 5575 2420
Sin costo 01-800-020-4396
librieriapitagoras@alfaomega.com.mx

ARGENTINA

Alfaomega Grupo Editor Argentino S. A.
Paraguay 1307 P. B. of. 11, Buenos Aires
Tel / Fax.: (54-11) 4811 7183 / 8352 / 0887
ventas@alfaomegaeditor.com.ar

CHILE

Alfaomega Grupo Editor S. A.
Dr. Manuel Barros Borgoño 21 Providencia, Santiago,
Tel. (56-2) 235 4248 · fax. (56-2) 235 5786
agechile@alfaomega.cl

www.alfaomega.com.co



EDICIONES EAN

Universidad EAN
Carrera 11 - 78 - 47 Bogotá

© Alfaomega Colombiana S. A. 2014
© Universidad EAN

Todos los derechos son reservados. Esta publicación no puede ser reproducida total ni parcialmente. No puede ser registrada por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, fotocopia o cualquier otro, sin el previo permiso escrito de la editorial.

Edición: Dirección Gestión del Conocimiento EAN
Adaptación metodológica y pedagógica: Denise Caroline Argüelles P.
Revisión Técnica: Carlos Alberto Garzón Florez
Diseño cubierta: Ana Paula Santander

ISBN 978-958-682-940-3
ISBN Ebook 978-958-682-958-8

Hecho en Colombia
Made in Colombia

*A nuestras familias, por el permanente apoyo
y comprensión para el cumplimiento de la labor de
ayudar a formar profesionales para el desarrollo.*

Los Autores

El profesor Germán García Galindo es Administrador Público y Especialista en Finanzas Públicas de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP; Magíster en Administración de la Universidad Autónoma de Guadalajara, México; Magíster en Gestión de Organizaciones de la Universidad de Québec en Chicoutimi, Canadá doctorado de la Universidad de Granada. Ha realizado estudios de planeación y desarrollo en la DNP-OEA; de administración en la Escuela Naval de Postgrado de Monterey, Ca.; de administración de recursos en la Escuela de las Américas de Fort Benning, Ga.; de gerencia financiera y presupuesto nacional en la Universidad Militar Nueva Granada, de formación de Tutores Virtuales en la OEA, entre otros.

Ha desarrollado consultoría para entidades públicas y privadas y la docencia en programas de pregrado y posgrado en la Universidad EAN, Politécnico Grancolombiano, Universidad Central, Universidad Militar Nueva Granada, Universidad Sergio Arboleda, Universidad de Santander, Escuela Militar de Cadetes, Escuela de Comunicaciones Militares, Universidad Manuela Beltrán en las áreas administrativas y financieras.

Actualmente, es profesor asociado de tiempo completo y director del programa de Administración de Empresas en la Facultad de Estudios en ambientes virtuales.

Ha escrito artículos para las revistas *EAN*, *La Facultad Virtual*, *Logística Militar y Armas y Letras*, *Interamericana de Investigación*, *Educación y Pedagogía* de ensayos académicos y profesionales y de guiones para audio y video aplicables al estudio de las teorías administrativas y organizacionales.

Es autor de guías de estudio y material para aulas virtuales. Es coautor de los libros *Introducción al empresarismo, un enfoque por competencias, gerencia, administración, gerencia integral para el siglo XXI*, es docente investigador integrante del grupo management, es par académico de CONACES, CNA ICFES para evaluación de programas de educación superior.

Ha recibido del Gobierno Nacional la medalla al mérito logístico y administrativo «General Francisco de Paula Santander», profesor distinguido en la docencia 2004, profesor insigne del año 2005 y profesor distinguido en la investigación 2006 en la Universidad EAN.

El profesor Jorge Enrique Bolívar Ramírez es Economista de la Universidad Militar Nueva Granada; Especialista en Administración Financiera de la Escuela de Administración de Negocios –EAN, Especialista en Administración Deportiva del Centro de Estudios Militares, Magíster en Gestión de organizaciones, Diplomado en Docencia Universitaria de la Pontificia Universidad Javeriana y experto en Control Interno, Gerencia de Mercadeo y Economía Internacional.

Ha realizado estudios de Control Fiscal, Gerencia de Recursos Públicos, Asuntos Civiles y Gobierno en el Ejército de Estados Unidos.

Ha desempeñado cargos directivos en la administración pública y en la empresa privada. En la actualidad es asesor y consultor gerencial en áreas de gerencia pública y organización empresarial.

Ha participado en la implementación del sistema de control interno en entidades del sector descentralizado.

Es articulista de la revista *Armas y Letras* y conferencista en diversos eventos organizados para el sector público y la empresa privada. Ha sido catedrático en los niveles de formación

universitaria y especializaciones en áreas administrativas, económicas y financieras en la Universidad Central, Universidad EAN, Universidad Autónoma del Caribe, Universidad Sergio Arboleda, Universidad Pedagógica, Tecnológica de Colombia y Escuela Militar de Cadetes. Ha sido conferencista de agremiaciones como Fenalco y la Cámara de Comercio de Bogotá.



AYUDAS EN LA WEB

Este libro cuenta con ayudas en la web que podrá descargar del siguiente link:

<http://libroweb.alfaomega.com.mx/catalogo/fundamentos-de-gestion-publica>

Contenido

	Pág.
Introducción	19
Capítulo 1. Conceptos generales de la gestión pública	23
Competencias	25
Tópico generador	27
Preguntas generadoras	27
Palabras clave	28
Puntos de aprendizaje	28
1.1 Conceptos teóricos	29
1.1.1 Administración	29
1.1.2 Administración pública	32
1.1.3 Gestión	38
1.1.4 Gestión pública	39
1.1.5 Nación	40
1.1.6 Poder	41
1.1.7 Gobernabilidad	42
1.1.8 Servicio público	43
1.1.9 Política	46
1.1.10 Política pública	48
1.1.11 Bienes públicos	49
1.1.12 El gobierno	55
1.2 Gerencia pública	56
1.3 El Estado	59
1.3.1 Elementos del Estado	60
1.3.2 Tipos de Estado	62

	Pág.
1.4 Estructura de la administración pública	62
1.4.1 Rama legislativa	70
1.4.1.1 Senado de la República	70
1.4.1.2 Cámara de Representantes	71
1.4.1.3 Comisiones permanentes	72
1.4.1.4 Comisiones de carácter legal	75
1.4.1.5 Comisiones adscritas a organismos nacionales e internacionales	77
1.4.1.6 Comisiones especiales de seguimiento	77
1.4.1.7 Comisión del crédito público	77
1.4.1.8 Trámite de aprobación de las leyes	78
1.4.2 Rama ejecutiva	82
1.4.2.1 La Presidencia de la República	82
1.4.2.2 El Vicepresidente de la República	83
1.4.2.3 Los Ministerios	83
1.4.2.4 Los Departamentos Administrativos	85
1.4.2.5 Las Superintendencias	87
1.4.2.6 Los establecimientos públicos	88
1.4.2.7 Las empresas industriales y comerciales del Estado	90
1.4.2.8 Las sociedades de economía mixta	91
1.4.2.9 Las entidades descentralizadas indirectas	92
1.4.2.10 Entidades territoriales	92
1.4.2.11 Las comisiones intersectoriales	93
1.4.2.12 El Consejo de Ministros	93
1.4.3 Rama judicial	94
1.4.3.1 Jurisdicción común y ordinaria	95
1.4.3.2 Jurisdicción de lo contencioso administrativo	95
1.4.3.3 Jurisdicción constitucional	95
1.4.3.4 Jurisdicción de paz	95
1.4.3.5 Jurisdicción de comunidades indígenas	96
1.4.3.6 Fiscalía General de la Nación	96
1.4.3.7 Consejo Superior de la Judicatura	96
1.4.4 Órganos de control estatal	98

	Pág.
1.4.4.1 Ministerio público	99
1.4.4.1.1 El Procurador General de la Nación	100
1.4.4.1.2 Defensoría del Pueblo	102
1.4.4.1.3 Personero Municipal	103
1.4.4.2 Contraloría General de la República	103
1.4.4.3 Contralorías departamentales, municipales y distritales	106
1.4.4.4 Organización electoral	106
1.4.4.5 Organismos autónomos	106
Resumen	107
Conclusiones	108
Actividades de aprendizaje	109
Bibliografía	110
 Capítulo 2. Teoría del Estado	 113
Competencias	115
Tópico generador	117
Preguntas generadoras	117
Palabras clave	117
Puntos de aprendizaje	118
2.1 Origen y evolución del Estado	119
2.1.1 Estado moderno	136
2.2 Orden jurídico estatal	139
2.3 Constitución Política	161
2.4 Actos Administrativos	170
2.5 Formas de Estado	175
2.5.1 Estado unitario	177
2.5.2 Estado federal	179
2.5.3 Confederación de Estados	182
Resumen	185
Conclusiones	187
Actividades de aprendizaje	187
Bibliografía	188

	Pág.
Capítulo 3. Finalidad de la administración pública	191
Competencias	193
Tópico generador	195
Preguntas generadoras	195
Palabras clave	196
Puntos de aprendizaje	196
3.1 Finalidad de la administración pública	199
3.2 Legitimidad de la administración pública	200
3.3 Eficiencia de la administración pública	203
3.3.1 Reingeniería	208
3.3.2 Benchmarking	212
3.3.3 Outsourcing	221
3.3.4 La competitividad	224
3.3.5 El servicio de la administración pública y el interés general	229
3.4 Administración pública y administración privada	230
Resumen	251
Conclusión	253
Actividades de aprendizaje	254
Bibliografía	255
 Capítulo 4. Función pública	263
Competencias	265
Organizador previo	267
Preguntas generadoras	267
Palabras clave	268
Puntos de aprendizaje	269
4.1 Función pública	271
4.2 Finalidad y ámbito de la función pública	273
4.2.1 Objeto	273
4.2.2 El concepto de función pública	273
4.2.3 Ámbito de aplicación	275

	Pág.
4.3 Criterios orientadores y principios rectores	275
4.3.1 Criterios orientadores	275
4.3.2 Principios rectores	276
4.4 Conceptos básicos sobre función pública	277
4.4.1 La función pública como sistema integrado	277
4.4.2 Coherencia estratégica	278
4.4.3 Factores situacionales	278
4.5 Requerimientos funcionales de la gestión pública	279
4.5.1 Planificación del talento humano	279
4.5.2 Organización del trabajo	280
4.5.3 Acceso al empleo	281
4.5.4 Evaluación del rendimiento	283
4.5.5 Compensación	285
4.5.6 Desarrollo	286
4.5.7 Responsabilidad laboral	287
4.5.8 Desvinculación	288
4.5.9 Relaciones humanas y sociales	288
4.5.10 Organizaciones de la función de gestión del talento humano	290
4.6 La función directiva	291
4.6.1 La función directiva profesional	291
4.6.2 Regulaciones específicas de la función directiva	292
4.7 Condiciones de eficiencia de la propuesta	293
4.7.1 Pluralidad de los posibles desarrollos	293
4.7.2 Marco jurídico	294
4.7.3 Diseño organizativo	295
4.7.4 Capacidad interna	295
4.7.5 Cambio cultural	296
4.7.6 Normas constitucionales sobre la función pública en algunos países	297
4.8 El poder integrador de la ética en la función pública	306
4.8.1 Marco ético para la toma de decisiones	307
4.8.2 Los desafíos éticos y las organizaciones públicas ...	309
4.8.3 El estatuto de una ética para el desarrollo	309

	Pág.
4.9 La función pública en Colombia	310
4.9.1 La carrera administrativa	321
4.9.2 El empleo	323
4.9.3 Categorías en las que se clasifican los servidores públicos	324
4.9.4 Concursos para el ingreso o ascenso en la carrera administrativa	330
4.9.5 Causales de retiro del servicio	331
4.10 Delitos más comunes contra la administración pública	332
4.10.1 Peculado por apropiación	332
4.10.2 Peculado por extensión	333
4.10.3 Conclusión	333
4.10.4 Cohecho propio	334
4.10.5 Cohecho impropio	334
4.10.6 Cohecho por dar u ofrecer	334
4.10.7 Tráfico de influencias para obtener favor de servidor público	335
4.10.8 Utilización indebida de información privilegiada	335
4.10.9 Prevaricato por acción	335
4.10.10 Prevaricato por omisión	336
4.10.11 Prevaricato por asesoramiento ilegal	336
4.10.12 Receptación, legalización y ocultamiento de bienes provenientes de actividades ilegales	336
Resumen	339
Conclusiones	341
Actividades de aprendizaje	342
Bibliografía	343
 Capítulo 5. Modelos de gestión pública	 345
Competencias	347
Tópico generador	349
Preguntas generadoras	349
Palabras clave	349

	Pág.
Puntos de aprendizaje	350
5.1 La nueva gestión pública	351
5.1.1 La nueva gestión pública como modelo y técnicas de gestión	357
5.1.2 Modelos contemporáneos de gestión pública	359
5.2 Tendencias de la nueva gestión	361
5.2.1 El modelo OCDE: orientación hacia el cliente	361
5.2.2 El gobierno empresarial	362
5.2.3 El modelo posburocrático	363
5.3 Movimientos mundiales en gerencia pública	364
5.3.1 New Public Management (NPM)	365
5.3.2 Total Quality Management (TQM) o administración de la calidad total	370
5.3.3 Reinventing Goverment (RG) o la reinención del gobierno	370
5.3.4 National Performance Review (NPR) o revisión nacional del desempeño	371
5.3.5 International Organization For Standartization (ISO) u organización internacional para la normalización	372
5.3.6 Infraestructura ética	373
5.3.7 Otros movimientos	373
5.4 El modelo de gerencia pública en Colombia	376
5.4.1 Capacitación de servidores públicos	377
5.4.2 Eficiencia en las actividades de las entidades estatales	379
5.4.3 La racionalidad de la administración pública	379
5.4.4 El manejo gerencial de los recursos del Estado	380
5.4.5 Estrategias y competitividad en la gerencia pública	381
5.4.6 Niveles de productividad en la gerencia pública	382
5.4.7 Modernización del Estado y reforma política	384
Resumen	389
Conclusiones	390
Actividades de aprendizaje	390
Bibliografía	391

	Pág.
Capítulo 6. Planeación y presupuesto	395
Competencias	397
Tópico generador	399
Preguntas generadoras	399
Palabras clave	399
Puntos de aprendizaje	400
6.1 Concepto de planeación	403
6.1.1 El pensamiento estratégico	405
6.1.1.1 El direccionamiento estratégico	406
6.1.1.2 Los valores estratégicos	407
6.1.1.3 La misión	408
6.1.1.4 La visión	410
6.1.1.5 La estrategia	410
6.2 Evolución del sistema de planeación pública	412
6.3 Los planes de desarrollo	421
6.3.1 Los programas	424
6.4 El caso colombiano	425
6.4.1 Banco de programas y proyectos de inversión nacional	430
6.4.2 Proyectos de inversión	434
6.5 El presupuesto público	437
6.5.1 El presupuesto en Colombia	441
6.5.1.1 Principios básicos del presupuesto	447
6.5.1.2 El proceso del presupuesto	449
Resumen	453
Conclusiones	455
Actividades de aprendizaje	456
Bibliografía	457
 Capítulo 7. Contratación pública	 461
Competencias	463
Tópico generador	465
Preguntas generadoras	466
Palabras clave	466
Puntos de aprendizaje	467

	Pág.
7.1 Contratación estatal	469
7.2 Elementos esenciales del contrato administrativo	475
7.2.1 Requisitos generales de los contratos administrativos	478
7.2.2 Principios de la contratación pública	480
7.3 Tipos de contratos	484
7.4 Contratación estatal en Colombia	486
7.4.1 El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública en Colombia	487
7.4.2 Principios de la contratación administrativa aplicados en Colombia	494
7.4.3 Inhabilidades e incompatibilidades para contratar	503
7.4.4 Estructura básica del procedimiento licitatorio	506
7.5 Ley 1150 de 2007 modificación a la Ley 80 de 1993-.....	519
7.5.1 Modalidades de selección.....	521
7.5.2 Contratación pública electrónica.....	526
7.5.3 Distribución de riesgos en los contratos estatales	528
7.5.4 Selección objetiva.....	528
7.5.5 Garantías en la contratación.....	529
7.5.6 Publicación de proyectos de pliegos de condiciones y estudios previos.....	529
Resumen	533
Conclusiones	534
Actividades de aprendizaje	535
Bibliografía	536
 Capítulo 8. Control de gestión pública	 537
Competencias	539
Tópico generador.....	541
Preguntas orientadoras	541
Palabras clave	541
Puntos de aprendizaje	542
8.1 Principios orientadores de la función administrativa	543
8.2 Control	546
8.2.1 Tipos de control	548

	Pág.
8.2.2 Control de gestión	552
8.2.3 Modelo de control de gestión	554
8.3 Gestión pública	557
8.3.1 Medición de la gestión pública	563
8.3.2 Beneficios de la medición de gestión	564
8.3.3 Metas de productividad y de gestión	565
8.3.3.1 Proceso de evaluación de gestión	565
8.3.4 Información para evaluar la gestión	568
8.4 Indicadores de gestión	569
8.4.1 Elementos que caracterizan a los indicadores de gestión	572
8.4.2 Tipos de indicadores de gestión	573
8.4.3 Criterios para el diseño de los indicadores de gestión	576
8.4.4 Formulación	578
8.4.5 Relación de los indicadores con los factores estratégicos	582
8.5 Evaluación de resultados de la gestión pública en Colombia	584
8.5.1 Sistema de evaluación de resultados	584
8.5.2 El sistema nacional de evaluación de resultados de la gestión pública y el estado comunitario	585
8.6 Sistemss de gestión de la calidad.....	587
8.6.1 Grandes modelos de la calidad.....	589
8.6.2 Gestión de calidad en el sector público colombiano	598
8.6.2.1 Sistema Integrado de Gestión-SIG-.....	599
8.6.2.2 Sistema de Gestión de la Calidad.....	601
8.6.2.3 Sistema de desarrollo administrativo SISTEDA	602
8.6.2.4 Modelo Estándar de Control Interno-MECI.....	604
Resumen	607
Conclusión.....	609
Actividades de aprendizaje	609
Bibliografía	610

Introducción

El estudio de la gestión pública resulta útil para cualquier ciudadano en general y en particular para los profesionales de diversas disciplinas, ya que permite conocer el mundo de las instituciones públicas respecto de su historia, su deber ser, la ciencia política, las relaciones de poder, los tipos de gobierno, las formas de Estado, el ordenamiento jurídico, el proceso administrativo aplicable a este tipo de organizaciones y otros tantos aspectos que siempre serán importantes para el estudioso de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Este Libro aborda la temática de la gestión pública con un enfoque gerencial y ofrece un contenido en lenguaje blando, sin perder el rigor conceptual, a manera introductoria para todos los interesados en conocer las particularidades de la administración pública en diversas organizaciones del sector.

Si bien es cierto que la acción del Estado se enmarca en un ordenamiento jurídico legal, también lo es que las prácticas para la administración de los recursos del Estado exigen cada vez más la aplicación de criterios de racionalidad y el uso de herramientas de las ciencias de la administración moderna, las finanzas, la tecnología, el control, la eficiencia, la eficacia y la productividad de los recursos públicos, de manera que los funcionarios al servicio del Estado asuman su papel como lo hace un gerente eficiente en la empresa privada, el cual debe responder por el adecuado manejo del patrimonio de accionistas, socios o propietarios del capital de la firma.

En el mundo de hoy, los gobiernos han iniciado un proceso de modernización, democratización, apertura participativa, tecnificación, simplificación de trámites y han optado por establecer incentivos a las entidades públicas y para los servidores estatales que se destaquen por sus mejores ejecutorias, buscando con ello incrementar la eficiencia competitiva. Este propósito justifica el conocimiento de las prácticas del Estado y su funcionamiento y busca superar las causas de su criticada lentitud en la gestión, las rigideces normativas y los excesivos controles existentes en las disposiciones legales.

La experiencia en el desempeño de cargos públicos y en el ejercicio de la docencia en diversas instituciones educativas que orientan programas de formación de gerentes, y específicamente en la cátedra de gestión pública ha permitido identificar la necesidad de consolidar en un sólo libro, los elementos básicos del proceso administrativo estatal. Este conocimiento puede facilitar la comprensión del mundo de la administración pública, bien para desempeñar el papel de gerente público, asumir los roles como proveedor de bienes o prestador de servicios; bien para asumir cargos públicos de elección popular, por nombramiento o por contrato de prestación de servicios o para ejercer la docencia; o bien como ciudadano del común interesado en vigilar la manera en que se invierten los dineros que transfiere al Estado, en su obligación como contribuyente.

Cada una de las ocho unidades de este libro se contextualiza en un entorno global y se ejemplifica con el caso colombiano. El *capítulo primero* aborda los conceptos generales de gerencia pública y de teoría y estructura de la administración; el *capítulo segundo* trata de la teoría del Estado, su origen y evolución, orden jurídico, actos administrativos. Se analizan igualmente las formas del Estado; el *capítulo tercero* se refiere a la finalidad de la administración pública, su legitimidad, eficiencia, servicio e interés general; el *capítulo cuarto* describe la función pública:

estudia específicamente la finalidad y el ámbito, los criterios, los principios, los conceptos básicos, los requerimientos funcionales, la función directiva, las condiciones de eficacia y el papel integrador de la ética del servidor público; el *capítulo quinto* dedicado a los modelos de gestión pública presenta la nueva gestión pública, los modelos de técnicas de gestión, las tendencias de la nueva gestión pública y los movimientos mundiales de gestión pública; el *capítulo sexto* está dedicado a la evolución de la planeación y el presupuesto públicos; el *capítulo séptimo* hace referencia a la contratación pública: estudia los elementos, los tipos de contrato y el proceso de contratación; finalmente, el *capítulo octavo*, control de gestión pública, trata los principios orientadores, los tipos de control y el modelo de control de gestión de calidad.

Este texto se acompaña de un CD que incluye un compendio de normas aplicables al Estado colombiano: la constitución política, la ley orgánica de planeación, el estatuto orgánico del presupuesto, la ley de contratación estatal, la ley del empleo público, la ley de control fiscal, la ley de control interno, la ley del sistema de gestión de calidad, el código disciplinario único, el estatuto anticorrupción, la ley antitrámites, entre otras, que regulan las acciones estatales y que sirven como marco para la toma de decisiones del gerente público. Así mismo, se incluyen los símbolos patrios que sirven para reformar la identidad y la unidad nacional.

Desde ahora el estudiante y el lector en general disponen de un libro que les permitirá iniciar un acercamiento al conocimiento de los conceptos, a las diversas actividades inherentes a la gestión del Estado y encontrar los aspectos coincidentes entre la gestión pública y la gestión privada; también, determinar los factores que difieren entre una y otra, para fomentar a través del conocimiento la formación de profesionales para el cambio y el mejoramiento continuo y permanente de la acción empresarial en sus relaciones con las entidades de naturaleza pública.

Esta es también una cordial invitación a no limitarse únicamente a comentar y criticar la problemática estatal, a no dejar pasar inadvertidas las acciones de corrupción, ineficiencia, negligencia e incumplimiento en las funciones y demás prácticas inusuales que deterioran y desprestigian la imagen de los servidores públicos; este es un llamado a ud. amigo lector para que se convierta en un verdadero promotor del mejoramiento utilizando las herramientas establecidas en la Constitución y en las leyes; a exigir los derechos, consagrados para regular las relaciones entre Estado y sociedad. En otras palabras, ejercer como un verdadero agente de cambio que contribuya a construir el camino hacia un Estado eficiente.

Capítulo 1

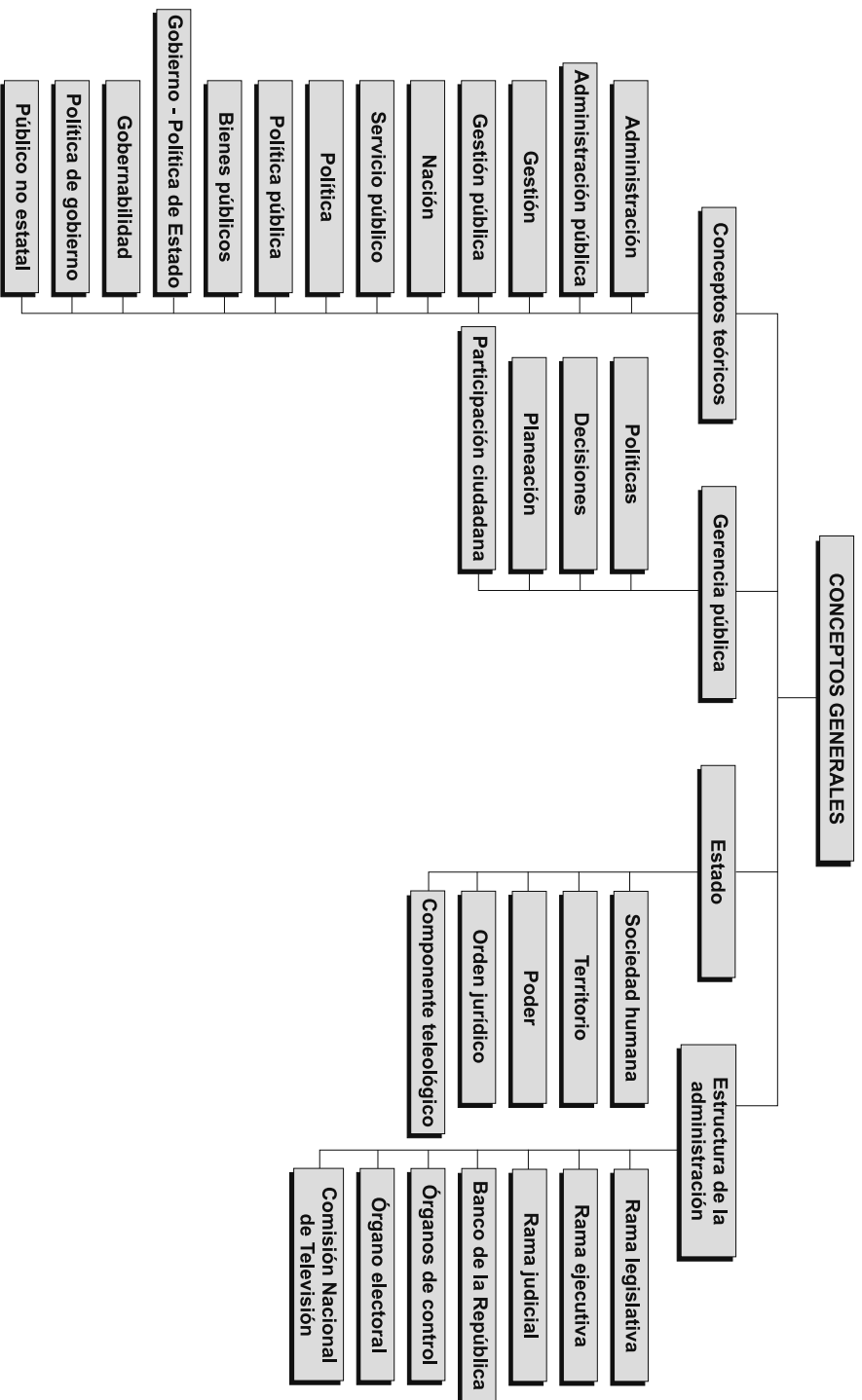
Conceptos generales
de la gestión pública

Elementos iniciales

• Competencias que se desarrollarán en este capítulo:

Al finalizar el presente capítulo el lector:

- Diferencia los conceptos de administración, administración pública y gerencia pública.
- Identifica el papel de la gerencia pública en los diferentes países del mundo.
- Comprende la división del poder público entre las ramas de un Estado.
- Identifica la estructura orgánica de un Estado.



Tópico generador

- ¿Qué pasaría si no existiera un aparato regulador de las relaciones entre el Estado y la sociedad?
- ¿Cómo sería la vida en sociedad si no existieran autoridades?
- ¿Quién protegería los derechos de los ciudadanos?
- La sociedad contemporánea manifiesta cada vez más su interés por conocer el funcionamiento del aparato administrativo del Estado, está pendiente del cumplimiento de la ley y ocasionalmente hace uso de mecanismos para la verificación de la gestión de sus gobernantes; en consecuencia, es necesario que exista una adecuada ilustración sobre los aspectos básicos de la organización estatal, sobre su estructura y acerca de los elementos que la integran, de las funciones y las relaciones de coordinación entre las instituciones que la conforman.

Preguntas generadoras

- ¿Sabe usted para qué existe el Estado?
- ¿Encuentra usted alguna diferencia entre los conceptos de Estado, gobierno, nación, poder público?
- ¿Sabe usted cómo está organizado el Estado?
- ¿Cómo se distribuye el poder político del Estado?

Palabras clave

- Administración pública
- Bienes públicos
- Estado
- Gerencia pública
- Gestión pública
- Gobierno
- Nación
- Poder
- Ramas del poder público
- Servicio público
- Planeación
- Participación ciudadana

Puntos de aprendizaje

Organización y funcionamiento de un Estado. Se refiere a la forma como está conformado el Estado, los elementos que lo integran, la estructura de poder y las actividades que realizan las organizaciones encargadas de ejercer el poder público.

Gobierno. Cuerpo ejecutivo intermedio entre la ciudadanía y el Estado, integrado por las personas que ejercen el poder político.

Nación. Es la sociedad natural de los hombres que tienen unidad de territorio, de costumbres y de lengua, y que comparten una vida y una conciencia en comunidad.

Estado. Es una sociedad humana que ocupa un determinado espacio geográfico, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que la estructura y cuyo objetivo es alcanzar el bien público.

Poder. Es la capacidad o potencial para influir en las decisiones y controlar los recursos.

1.1 Conceptos teóricos

1.1.1 Administración

«Administración» es el esfuerzo coordinado de un grupo social para obtener un fin con la mayor eficiencia y el menor esfuerzo posibles.¹ Es también «el proceso de usar recursos de la organización para alcanzar los objetivos de la misma, por medio de las funciones de planeación, organización e integración del personal, del liderazgo y del control»² o «el proceso de planeación, organización, dirección y control del uso de los recursos para lograr las metas del desempeño establecido.»³ «Administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar»⁴.

El término administración proviene del latín *ad* que significa dirección o tendencia y *minister* que quiere decir subordinación u obediencia. La teoría de la administración es un conjunto de conocimientos científicos y técnicos que explican el comportamiento de las organizaciones y la forma cómo conducir las hacia resultados efectivos.

La organización es la relación de un grupo o una comunidad de personas que persiguen los mismos fines y el administrador es la persona que responde, ante la máxima dirección de la organización, por el desempeño laboral de los miembros de un grupo de trabajo.

¹ MUNCH Galindo y GARCÍA Martínez. (1998). *Fundamentos de Administración*. México: Trillas.

² ANDREW Dubrin (2000). *Fundamentos de administración*. México: Thomson. p. 3.

³ SCHERMERHORN John R. Jr. (2002). *Administración*. México: Limusa. p.8.

⁴ FAYOL Henry (1969). *Administración industrial y general*. México: Herrero Hnos. p. 138.

El desarrollo del concepto de administración ha evolucionado a partir del mismo instante en que el hombre empezó a vivir en sociedad, desde la era primitiva cuando aparecieron las primeras concepciones de grupos sociales y económicos que requerían para su convivencia sencillas aplicaciones de administración.

Inicialmente en las denominadas ciudades-Estado, Esparta, Roma, Atenas, y en otros conglomerados que fueron extendiendo su poder a territorios más amplios como resultado de las guerras de conquista y de la acumulación de riqueza, se constituyeron los primeros estados naciones. A la par de ese desarrollo, surgieron mecanismos tendientes a lograr el control político, social y económico que permitieran mantener el dominio de los territorios conquistados. Así mismo, se comenzó a generar la teoría según la cual se entendía la acción del Estado como el primer concepto de Administración, término también confundido con el concepto de Gobierno, debido al ejercicio del poder, de la dominación y el liderazgo característicos de esta instancia de autoridad, y a medida que los grupos sociales crecían y se asentaban definitivamente en los lugares escogidos para su convivencia.

Al ritmo que aumentaba el número de habitantes asentados en un mismo territorio, surgía también la necesidad de algunos servicios como la protección a la vida y a los bienes que se presumían de propiedad exclusiva de una sola persona; así iniciaron los primeros centros urbanos que luego se convirtieron en ciudades donde se concentraron grandes poblaciones, fenómeno que implicó la transferencia de un estado nómada a un estado sedentario.

De la misma forma, los modos de producción evolucionaron: de los negocios familiares o los denominados talleres artesanales en los cuales era realizado todo el proceso de producción por una misma persona, se pasó gracias al desarrollo tecnológico –que contribuyó a incrementar la productividad–, a las grandes fábricas, que a su vez conformaron industrias y sectores industriales. Estos ya no sólo abastecían la producción nacional sino que generaban excedentes, que se ofrecían fuera de las fronteras nacionales. De esta manera nació el intercambio comercial entre países, que determinó ventajas

competitivas para cada nación. Así, por ejemplo, en Inglaterra se desarrolló principalmente la industria de los textiles y en Portugal la de los vinos, que se ofrecieron en el comercio mundial.

Este notable desarrollo obedeció en gran medida a los grandes descubrimientos científicos y a la adopción de fuentes energéticas como el vapor, los derivados del petróleo y la electricidad; igualmente al perfeccionamiento de las máquinas industriales, que se constituyeron en factor determinante de la modernización de los procesos de producción.

Junto a los avances tecnológicos, se hizo necesario también el desarrollo de modernas herramientas de manejo y control de los factores de producción y de los insumos. El auge del capitalismo trajo como consecuencia una nueva forma de acumulación de la riqueza a través del mercado especulativo del dinero que determinó la creación del sector financiero. La acumulación de grandes volúmenes de recursos hizo necesario delegar su cuidado a terceras personas, diferentes a los dueños del capital, para manejarlos: así surgieron los primeros administradores de bienes que debían rendir cuenta de sus actos a los capitalistas.

Sólo a principios del siglo XX se empezó a generar teoría sobre la administración por parte de estudiosos de los procesos productivos. En los Estados Unidos, el ingeniero Frederick W. Taylor planteó los primeros postulados en su obra: «Principios de Administración Científica». Por la misma época en Europa, el ingeniero de minas francés Henry Fayol desarrolló investigaciones sobre aspectos similares en su obra *Administración Industrial y General*, publicada en París en 1916; en ambas se determina que el proceso administrativo consiste básicamente en las funciones de planeación, organización, dirección, coordinación y control. Estos fueron los pioneros de la denominada administración científica y aún está vigente su enorme contribución al desarrollo de la teoría general de la administración. Sus planteamientos han sido estudiados, criticados, reconocidos y perfeccionados por la gerencia contemporánea, una tendencia más orientada hacia la administración de procesos que hacia la gerencia.

Con el paso del tiempo se desarrollan las teorías administrativas y organizacionales necesarias para responder a la problemática de la gran industria, contexto en el que surge el administrador industrial, un verdadero conocedor de las diversas modalidades y requerimientos de la organización. Solo el conocimiento de estas herramientas puede conducir a las organizaciones por el camino del éxito y al logro de los objetivos corporativos.

La organización es una representación de poder institucionalizado basado en los postulados de la legitimidad y la aceptación de sus miembros. La legalidad no es otra cosa que estar de acuerdo con las normas que orientan su constitución y su funcionamiento.

1.1.2 Administración pública

La administración pública se encarga de la gestión humana y del manejo adecuado de los recursos físicos, materiales, técnicos y financieros que emplea el Estado para el cumplimiento de sus fines, de acuerdo con las normas constitucionales y legales que orientan la actividad gubernamental.

En otros términos, la administración pública se puede considerar como el conjunto de instituciones y de servidores públicos que desarrollan la acción encaminada a cumplir los objetivos y fines públicos con elementos tales como: gestión del talento humano, planeación y administración de recursos, contrataciones públicas y desarrollo de la infraestructura del Estado, para la prestación de los servicios públicos esenciales.

El desarrollo de las funciones de la administración pública está generalmente a cargo de personas con título profesional universitario, tecnológico, o técnico, de las diferentes disciplinas del conocimiento, de las ciencias y de las artes o que sin un estar titulado, posee las

competencias del cargo. Un servidor público, entonces, es un profesional que trabaja en una organización pública, tal como un hospital o un ministerio y, en general, en un despacho público, debidamente contratado para prestar un servicio a la comunidad en desarrollo de funciones previamente establecidas para el cargo en los diferentes niveles.

Para realizar sus actividades, la administración pública se fundamenta en la teoría general de la administración, en la teoría organizacional, en la investigación, en los desarrollos tecnológicos, científicos y técnicos; emplea, como herramientas de gestión, todos los actos administrativos que constituyen su legitimidad en cuanto al ejercicio del poder y el monopolio de la fuerza para hacer cumplir sus disposiciones, con el fin de mantener el orden y contribuir al desarrollo sostenido y permanente de la sociedad.

Por lo tanto, la administración pública está presente en todos los sectores de la vida nacional y en todos los niveles del Estado: nacional, regional y local. En tal sentido, se concluye que la administración pública responde por la planeación, la organización, la dirección y el control de los recursos públicos de la empresa más grande que es el Estado y es deseable que todas las actividades de la administración pública se orienten a producir las condiciones que garanticen la existencia permanente de la sociedad y a crear capacidades para el desarrollo de las personas integrantes de esa misma sociedad, con el fin de alcanzar la competitividad frente a otros Estados.

En contraste con la antigüedad que tiene la configuración internacional de la cultura administrativa, la primera teoría global sobre la administración pública apareció sólo hacia mediados de la década de los años cincuenta y se fundamentaba en la idea de la modernización como el proceso por el cual los países subdesarrollados estarían en condiciones de alcanzar el estadio superior de los países desarrollados. Desde la perspectiva de la administración pública, tal modernización significaba desarrollar capacidades de crecimiento, diferenciación y especialización funcional, para encarar el desafío

del cambio y la movilización social de manera estable. La modernización implicaba un modelo administrativo indicativo basado en los modelos administrativos de los países altamente desarrollados, un modelo no sólo aplicable universalmente, sino además carente de dificultades de implementabilidad insalvables.⁵

La administración pública debe dirigir sus esfuerzos a la realización de programas sociales fundamentales como son la creación y mantenimiento de una adecuada infraestructura que le permita ofrecer bienes y servicios de excelente calidad y a bajo costo, con el fin de obtener la más alta rentabilidad social a través de la justa, democrática y digna distribución del ingreso nacional. Buscar la manera de que los servidores públicos estén en capacidad de afrontar los nuevos retos de la competitividad, es decir, la capacidad de competir y lograr un resultado exitoso –lo que no es una cualidad exclusiva de la iniciativa privada, como se pudiera pensar, sino que en algunas ocasiones se ha demostrado que el gobierno puede ser más eficiente–. Esto significa enfrentarse a otros con resultados exitosos, mediante la unión de fuerzas con otros por medio de alianzas estratégicas y, de acuerdo con el modelo ideológico o conceptual, la aplicación de los modelos contemporáneos de gerencia pública.

Entre los modelos más aplicables para lograr esa eficiencia, aparece el benchmarking⁶, una herramienta indispensable para entender el concepto de competitividad y el desarrollo de ventajas competitivas a partir de indicadores previamente identificados: conveniencia, calidad, precio, cantidad, productividad, rentabilidad social, oportunidad; dicho de otra manera, los factores más importantes para la prestación de servicios a los clientes.

Otro modelo actualmente adoptado es el de la *competencia*, término

⁵ GUERRERO Omar (1998). *Principios de administración pública*. Bogotá D.C.: ESAP. p. 18.

⁶ *Benchmarking*: Es un proceso continuo de medida de los productos, servicios y procesos en relación con los competidores más fuertes, o aquellos considerados como líderes mundiales en sus sectores. También se define como la búsqueda de las mejores prácticas de las empresas que conducen a un rendimiento superior (Mallo y Merlo, 1998: 65).

que trae inmersas dentro de su definición las características de aptitud, habilidad e idoneidad, de tal manera que cuando se habla de competencia interna se está mencionando implícitamente la obtención de más y mejores conocimientos, destrezas, habilidades y experiencias. Este modelo implica la fijación de metas cada vez más ambiciosas y su correspondiente cumplimiento. Bajo el enfoque conocido como *Kaizen* o mejoramiento continuo se busca que todos los miembros de las organizaciones estén pensando en mejorar permanentemente el producto de su trabajo. Este modelo también se identifica con el desarrollo de *habilidades competitivas* o *core competences*, que ayudan a incrementar el capital intelectual en las organizaciones. Pravlacad y Hamel afirman que ni los productos ni los servicios constituyen los fundamentos de la competitividad empresarial, sino que está tipificada por un conjunto de competencias que le ayudan a desarrollar ventajas comparativas frente a sus competidores.

En las organizaciones del sector gubernamental, es importante desarrollar el concepto de *competitividad social*, que no es otra cosa que la capacidad del Estado para producir y prestar bienes y servicios públicos en condiciones similares de calidad, oportunidad y precio, a las empresas del sector privado, con el fin de maximizar la satisfacción de los miembros de la comunidad.

Ahora bien, otro aspecto que caracteriza la administración pública contemporánea es el hecho de que en la actualidad, la tendencia está encaminada hacia procesos de integración como la globalización, la regionalización y la liberación de mercados. Algunos gobiernos han celebrado acuerdos de integración que se han materializado. Por ejemplo la Unión Europea integra 27 países en un solo mercado de ideas, bienes, servicios y estrategias de inversión, con una moneda única para 16 de esas naciones: el euro; por su parte países como México, Estados Unidos y Canadá; o Chile, Costa Rica, Colombia y Venezuela, con México, además de firmar o estar negociando tratados de libre comercio, han adelantado negociaciones con la Unión Europea y pertenecen a la agrupación de países de la «Cuenca del Pacífico». Un caso especial es la Organización Mundial del Comercio, que cuenta

con unos 153 países miembros, entre otras agrupaciones económicas y de negocios.

Cuando se habla de *globalización* se mencionan las diferentes formas de operación de las empresas del mundo entero que compiten en los diversos mercados internacionales, de manera abierta, sin barreras a través del globo terráqueo, tal como lo predijo McLuhan en su concepto de «Aldea Global». Este panorama se ha convertido en la realidad económica mundial y ha generado cambios trascendentales con base en una serie de características que inciden sobre el comportamiento de la economía mundial.

Algunos de los cambios más significativos han sido:

- La participación de nuevos países en el mercado internacional.
- Cambios sustanciales en los flujos comerciales y financieros internacionales.
- Modificaciones en el ordenamiento de la producción mundial.
- Cambios significativos en el crecimiento económico y en la estructura para el intercambio comercial entre países y, especialmente, cambios en las relaciones internacionales.

La *regionalización*, por su parte, consiste en la unión de un grupo de países que realizan actividades económicas con base en la cooperación con el fin de obtener ventajas competitivas frente a países de otras regiones. Este concepto de integración regional se viene aplicando desde hace más de un siglo cuando en Alemania se desarrollaron los *Zollverein* (o uniones aduaneras).⁷ En la época contemporánea, en 1952 se creó la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, con el fin de formar un mercado común de carbón, hierro y acero entre seis países, que desarrollaron paso a paso una unión aduanera con aranceles externos comunes con el objetivo de facilitar a través de las fronteras

⁷ CZINKOTA Michael R.; RONKAINEN Ilkka A. (2002). *Marketing internacional*. México: Pearson. p. 37.

el libre movimiento de capitales), servicios y personas y garantizar el desarrollo cooperativo de políticas internacionales comunes.

En relación con la *liberación de mercados*, Rober J. Carbaugh afirma que «el argumento de libre comercio es, en principio, persuasivo. Afirma que si cada nación produce lo que hace mejor y permite el libre comercio, a largo plazo todas disfrutarán de precios más bajos y más altos niveles de producción, ingreso y consumo que las que podrían alcanzar si no lo hicieran así. En un mundo dinámico, la ventaja comparativa cambia en forma constante a causa de modificaciones tecnológicas, productividad de los insumos y salarios, así como en gustos y preferencias. Un mercado libre impone la obligatoriedad del ajuste. Por lo tanto, en ocasiones es necesario incrementar la eficiencia en la industria, o de lo contrario los recursos fluirán de usos de baja productividad hacia aquellos de alta productividad. Los aranceles y otras barreras comerciales se conciben como instrumentos que impiden a la economía someterse a ajustes lo cual genera estancamiento económico»⁸

La administración pública, más que modelos puede entonces aplicar cualquiera de los citados condicionantes contextuales de carácter internacional o una combinación entre éstos, teniendo en cuenta que para su desarrollo es necesario considerar importantes factores como la productividad, el rendimiento, la eficiencia, las barreras comerciales existentes, el crecimiento de la economía, las disposiciones legales, la cultura empresarial de los países y la calidad de los servicios que presta el Estado con el fin de alcanzar la máxima rentabilidad social de los recursos que recauda de la comunidad.

⁸ CARBAUGH Robert. J. (1999) *Economía internacional*. México: Thomson, sexta edición. p. 123.

1.1.3 Gestión

Se entiende por gestión las acciones, operaciones y actividades específicas realizadas por una persona o un grupo humano, con el objeto de lograr unos resultados de la manera más eficiente y eficaz. Las acciones se deciden teniendo en cuenta los objetivos determinados por las necesidades organizacionales. La palabra gestión, en términos de la Real Academia Española⁹, significa administrar, hacer diligencias conducentes al logro de unos objetivos; a quien efectúa diligencias para lograr objetivos, se denomina gestor.

Ya habíamos comentado en apartes anteriores que los términos gestión y administración frecuentemente se confunden y se aplican indistintamente. Para efectos de este texto, cuando se habla de gestor, gerente o administrador público, se hace referencia a aquel servidor público que lidera procesos de toma de decisiones para el cumplimiento de los fines del Estado, con base en los principios administrativos, herramientas gerenciales y la racionalidad que implican los conceptos de eficiencia, eficacia y efectividad en el manejo de los recursos públicos para maximizar la productividad del Estado y generar rentabilidad social en las instituciones prestadoras de los servicios públicos.

En Colombia, la vigilancia de la gestión del Estado, incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en los principios de eficiencia, economía y valoración de los costos ambientales. Adicionalmente, el Departamento Nacional de Planeación tiene a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública tanto en lo

⁹ Real Academia Española. (2001). P. 1135.

relacionado con políticas como con proyectos de inversión. Los organismos departamentales de planeación realizan la evaluación de los resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios, y participan en la preparación de los presupuestos de estos últimos. La vigilancia también la realiza la ciudadanía a través de veedurías y la sociedad civil.

1.1.4 Gestión pública

La gestión pública es el proceso de articular estratégicamente las acciones de una organización estatal a su misión y objetivos, de acuerdo con las prioridades fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo, con el propósito de garantizar la mayor coincidencia entre las decisiones derivadas de la planeación y las acciones que se reflejan en el presupuesto aprobado para la respectiva vigencia fiscal.

Con el propósito de avanzar en un concepto sobre lo que en teoría administrativa se denomina gestión pública, se debe precisar previamente qué es aquello que se denomina «público». Para los propósitos de este texto, público es todo lo que se relaciona con el Estado y que debe reunir ciertos elementos que le dan este carácter. Señalemos algunos de los más representativos:

- En primer lugar la actividad que se cumple debe ser propia del Estado, bien sea por disposición constitucional, legal o reglamentaria y, en todo caso, porque busca el bienestar de toda la sociedad.
- En segunda instancia, debe ofrecer carácter coercitivo, elementos de tipo ceremonial y componentes de naturaleza simbólica.

Como un ejemplo de evento de naturaleza pública, se puede mencionar el acto de posesión del Presidente de la República donde están presentes elementos con capacidad de ejercer la coerción como son las máximas autoridades civiles y eclesiásticas, los representantes

de las altas cortes, los magistrados, los jueces y los miembros de la Fuerza Pública; también los elementos ceremoniales en los que se aplican las normas del protocolo nacional e internacional propios de estos eventos a los que asisten personalidades que representan la dignidad nacional e invitados especiales de países amigos; aparecen además en este evento los elementos simbólicos que identifican la unidad nacional como son la bandera, la cual se iza al compás de las notas marciales del himno nacional y el escudo que adorna la banda presidencial que luce el mandatario.

1.1.5 Nación

Es una sociedad natural de los hombres con unidad de territorio, de costumbres y de lengua, con una vida y conciencia comunes, de la que forma parte la nacionalidad¹⁰, en ese sentido es un elemento cultural de cohesión.

Generalmente, el concepto de Nación se asocia a la población que conforma el Estado, es decir, el pueblo nacional, de tal manera que los habitantes y sus características comunes constituyen la Nación.

Es el elemento que identifica a un conglomerado social, en su cultura, su razón de Estado, sentido de solidaridad, hermandad y comunidad. Este elemento se presenta con mayor énfasis en unos Estados más que en otros, dependiendo del liderazgo, la motivación, la acción estatal, la calidad de los servicios que se prestan, la situación política, económica y social, la producción; es decir, la calidad de vida, de acuerdo con los postulados que se fundamentan en los principios que consagran el interés general, el bien común y el mejoramiento de las condiciones para garantizar la vida, puntales del desarrollo de los pueblos.

¹⁰ LOAIZA Gallón Hernando. (1998). *Introducción a la administración pública*. Bogotá, D.C.: ESAP. p. 32.

1.1.6 Poder

Es la capacidad o potencial para influir en las decisiones y controlar los recursos.¹¹

Como uno de los elementos más significativos del Estado, el poder determina el grado de dominación a que están sometidos los miembros de otro componente: la sociedad. La legitimidad de ese poder deriva de la aceptación que logre ante los ciudadanos, del reconocimiento internacional y de su concordancia con la Constitución y la Ley.

Es así como en la teoría de la ciencia política se hace referencia al poder, como expresión del monopolio de la coerción. Se plantea que sólo existe un Estado allí donde el poder sobre la organización social territorial le pertenezca, le sea propio; donde la decisión sobre el ser y el modo de la organización tenga lugar dentro de él. El poder del Estado es soberano, lo que significa que es, dentro de su territorio, poder supremo, exclusivo, irresistible y sustantivo.

Para que exista el poder deben estar presentes dos partes: una que lo ostenta y lo ejerce y otra que lo acepta y lo respeta, es decir, una relación de mando y obediencia, una voluntad mutua de mandar y obedecer, un elemento coercitivo que garantice la supervivencia y haga cumplir el mandato y asegure que se obedezca, es decir, la aplicación de la fuerza física, de ser necesario, todo ello enmarcado en un orden jurídico y legal que ampare su ejercicio.

¹¹ DUBRIN Andrew (2000). Op. cit. p. 459.

1.1.7 Gobernabilidad

Es el proceso a través del cual los diversos grupos que integran una sociedad ejercen el poder y la autoridad. Al hacerlo, influyen, ejecutan políticas y toman decisiones que influyen tanto en la vida pública como en el desarrollo económico y social. Tales decisiones implican una relación individual de los ciudadanos con el Estado, la organización de las instituciones del Estado, la gestión y la producción de los recursos, así como la orientación de las relaciones con otros Estados.

La gobernabilidad supone una integración entre las instituciones concebidas formalmente y las organizaciones de la sociedad civil. Los valores culturales y las normas sociales existentes, así como las tradiciones o las estructuras sociales, son variables esenciales que influyen en este proceso de interacción.

En la gobernabilidad, aunque no tiene fundamentación normativa, se percibe la preocupación internacional como factor que influye sobre el desarrollo humano y el medio ambiente. Resulta útil señalar algunos criterios básicos para evaluarla en un contexto concreto. Tales criterios podrían ser:

- El grado de legitimidad.
- La representatividad.
- La responsabilidad ante la sociedad y su eficacia.
- El grado en el que el ambiente se ve influenciado por la gestión de los asuntos públicos.

El concepto de gobernabilidad está vinculado al modo de ejercer el poder en la administración de los recursos económicos y sociales de un Estado, especialmente desde la perspectiva del desarrollo, y ello implica además la existencia de unos indicadores de comparación entre los que destacan la transparencia y la responsabilidad de la gestión pública.

Para tener una idea de la calidad de la gobernabilidad se espera que el gobierno actúe sobre la base de los siguientes tópicos:

- La percepción de la legitimidad.
- La importancia central del papel de los ciudadanos.
- La visión de un proyecto sobre la sociedad en la que actúa.
- La adaptación de la gestión pública.

Para el análisis y valoración de la gobernabilidad pueden señalarse los siguientes aspectos:

- El tipo de régimen político en el que ésta actúa.
- El proceso de ejercicio de la autoridad gubernamental.
- La capacidad del gobierno para formular políticas públicas y para ponerlas efectivamente en práctica.

1.1.8 Servicio público

Los servicios públicos son los que están destinados a satisfacer necesidades colectivas en forma general, permanente y continua, bajo la dirección, regulación y control del Estado, así como aquellos mediante los cuales el Estado busca preservar el orden y asegurar el cumplimiento de sus fines.¹²

Por su parte, el artículo 14 de la Ley 142 de 1994, «Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones», presenta la siguiente definición¹³:

«14.20. Servicios públicos. Son todos los servicios y actividades complementarias a los que se aplica esta Ley.

¹² Ley 80 de 1993, Artículo 2.

¹³ Diario Oficial (1995). Año cxxxi. n. 41925. 11, julio. Consultada en: http://juriscol.banrep.gov.co:8080/basisjuriddocs/legislacion/normas_buscar_cont.html. p. 1.

14.21. Servicios públicos domiciliarios. Son los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía pública básica conmutada, telefonía móvil rural, y distribución de gas combustible, tal como se definen en este capítulo.

14.22. Servicio público domiciliario de acueducto. Llamado también servicio público domiciliario de agua potable. Es la distribución municipal de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias tales como captación de agua y su procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte.

14.23. Servicio público domiciliario de alcantarillado. Es la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos.

14.24. Servicio público domiciliario de aseo. Es el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos.

14.25. Servicio público domiciliario de energía eléctrica. Es el transporte de energía eléctrica desde las redes regionales de transmisión hasta el domicilio del usuario final, incluida su conexión y medición. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias de generación, de comercialización, de transformación, interconexión y transmisión.

14.26. Servicio público domiciliario de telefonía pública básica conmutada. Es el servicio básico de telecomunicaciones, uno de cuyos objetos es la transmisión conmutada de voz a través de la red telefónica conmutada con acceso generalizado al público, en un mismo municipio. También se aplicará esta Ley a la actividad complementaria de telefonía móvil rural y al servicio de larga

distancia nacional e internacional. Exceptúase la telefonía móvil celular, la cual se regirá, en todos sus aspectos por la Ley 37 de 1993 y sus decretos reglamentarios o las normas que los modifiquen, complementen o sustituyen.

14.27. Servicio público de larga distancia nacional e internacional. Es el servicio público de telefonía básica conmutada que se presta entre localidades del territorio nacional o entre estas en conexión con el exterior.

14.28. Servicio público domiciliario de gas combustible. Es el conjunto de actividades ordenadas a la distribución de gas combustible, por tubería u otro medio, desde un sitio de acopio de grandes volúmenes o desde un gasoducto central hasta la instalación de un consumidor final, incluyendo su conexión y medición. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias de comercialización desde la producción y transporte de gas por un gasoducto principal, o por otros medios, desde el sitio de generación hasta aquel en donde se conecte a una red secundaria.»

El servicio público ostenta la característica fundamental que se sustenta en el principio de la no-exclusión, el cual consiste en que el Estado tiene la obligación ineludible e inquebrantable de satisfacer las necesidades básicas esenciales de la población, sin descartar a nadie, como es el caso de los servicios de defensa y seguridad nacional, justicia, protección del medio ambiente, entre otros.

El Estado puede satisfacer el servicio público, bien sea directamente o mediante la figura de concesión, en la cual los particulares pueden ser investidos de la facultad de satisfacerlos en nombre del Estado según acuerdos de voluntades entre las partes, pero siempre bajo la tutela del Estado, con criterios de eficiencia, eficacia, calidad y cobertura. Esta modalidad se presenta en razón de la incapacidad de llegar a todos y cada uno de los habitantes distribuidos en todas las entidades territoriales de la República, en la cantidad y calidad que demandan.

Una exigencia fundamental que comportan los servicios públicos es la de la permanencia y continuidad, en tal virtud, es inaceptable la suspensión arbitraria y amañada de la prestación de los servicios; las normas generales garantizan el derecho de huelga, pero universalmente se prohíben los paros en los servicios públicos esenciales; por esta razón, cuando los movimientos sindicales que agrupan los sectores de los servicios públicos plantean sus peticiones colectivas, mediante el mecanismo de la suspensión de actividades para presionar la concesión de beneficios, el Gobierno les advierte que dichos actos pueden ser declarados inconstitucionales o ilegales.

1.1.9 Política

La política se relaciona con la actividad social humana que se caracteriza por la dominación, es decir, por tener de un lado a quien o quienes deciden y comandan y por el otro a quien o quienes reciben la orden y obedecen. Los primeros son quienes tienen el poder político, los segundos quienes «padecen» o reciben los efectos del poder.¹⁴

Acerca del concepto de política, unos afirman que es una ciencia, otros que es una profesión, los demás que es un arte. Pero todos tienen razón, porque la ciencia política ha tenido un desarrollo mucho más elaborado que la administración. Desde mucho antes que los filósofos griegos Platón y Aristóteles plantearan sus pensamientos en *La República* y en *La Política*, se declaraba que se requiere tener mucho de artista para vender una imagen, un programa y hasta una mala actuación para salir bien librado de la crítica y la respuesta de toda una sociedad, se debe dar la impresión de saber todo sobre todas las ciencias; difícil profesión, ya que es necesario dedicar toda una

¹⁴ ROZO Acuña, Eduardo (1993). *Introducción a la Ciencia Política*. Bogotá: ESAP. p.26.

vida a mantener una posición y crecer dentro de ella. Es el arte de gobernar, de acuerdo con la organización del Estado.

Para Aristóteles «política» es «politik» o «ciencia política», que corresponde a una de las tres ramas principales de la ciencia, que son distinguidas por él según sus fines u objetos. La ciencia contemplativa (incluyendo la física y la metafísica) concierne por sí misma a la verdad y al conocimiento; la ciencia práctica para el bien y la ciencia productiva para hacer objetos bellos, productivos y útiles (Cáp. VI. 6. 145^a 14-16, met VI.I. 1025b24, XI.7 1064 a 16-19, EN VI.2.1139 a 26-8).

La política es una ciencia práctica, que concierne a las acciones nobles o a la felicidad de los ciudadanos; la ciencia política estudia las tareas del político u hombre de Estado, de la misma forma como la ciencia médica concierne al trabajo del fisiólogo. La tarea más importante del político, es su rol como legislador para estructurar la constitución apropiada para el Estado.

La lucha por el control del poder del Estado es uno de los principales objetivos de la política; para lograrlo se conforman alianzas de todo tipo, donde participan partidos, movimientos, clases, grupos o fracciones de clase de diversas tendencias, ideologías, niveles de ingresos, razas, religiones, formación profesional, entre otros. Una vez se obtiene el poder, debe repartirse entre los miembros de esas clases, grupos o fracciones de clase, en virtud de su mayor o menor caudal electoral.

El reparto del poder político implica también la distribución de asignaciones presupuestales, el favorecimiento mediante la legislación orientada a beneficiar a determinados sectores de la economía: la industria, los servicios, el comercio, la banca y las finanzas.

1.1.10 Política pública

Es la expresión de la voluntad que manifiesta un gobierno, de realizar acciones encaminadas a satisfacer necesidades básicas de verdadero impacto y trascendencia, en la solución de una situación con alto grado de dificultad, y que es comunicada, comprendida y apoyada por los potenciales receptores del beneficio ofrecido.

Dicho de otra manera, cuando desde el Estado se plantean propuestas de mediano y largo plazo hacia la sociedad civil, existe la necesidad de diseñar y ejecutar programas y proyectos para cumplir los objetivos de interés social, y en ese nivel las políticas públicas desempeñan un rol fundamental.

La actividad política para construir país, consiste en concentrar el máximo de esfuerzos en pos de los objetivos que se definen como básicos y prioritarios para la sociedad en su conjunto.

En ese sentido, la tarea crucial es articular el Estado como representación del bien colectivo y depositario de los recursos financieros provistos por todos los ciudadanos, como ente que monopoliza la fuerza física y se encarga de regular la actividad social, con las necesidades, demandas y expectativas del conjunto de la población; por ese motivo, el rol fundamental de la política pública es compatibilizar los intereses colectivos con el interés individual, sin perder de vista que la razón sustantiva es alcanzar el bien común.

Esta relación, se enmarca en el mundo de las necesidades sociales y económicas de la población también de las urgencias políticas; del cambio cultural permanente, de la revalorización de la información y del manejo de símbolos y significados involucrados en la acción pública. De esa manera, la acción de hacer compatibles lo colectivo y lo individual, es una relación que permanentemente se está construyendo y reconstruyendo.

Actualmente, los gobiernos esbozan sus intenciones más importantes primero en su programa electoral y luego oficialmente en los planes de desarrollo. Los gobiernos mediante sus unidades técnicas de planeación formulan los planes de desarrollo; dichos planes contienen una parte general en la cual deben señalarse los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y las prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. Convenientemente, se incorporan en el plan de desarrollo, las actitudes, intenciones y valores que han planteado los ahora miembros del gobierno durante su campaña electoral.

1.1.11 Bienes públicos

La teoría de los bienes públicos plantea como características básicas para su clasificación como tales, en primer lugar, que sean de exclusiva producción pública, o sea, generados por el Estado, y en segunda instancia, que no sea posible aplicar sobre ellos ninguna prohibición para su uso a ningún miembro de la sociedad, es decir, no se excluya bajo ningún pretexto, es decir que no admita el principio de exclusión.

En ello difieren de los bienes privados en los cuales se excluye a las personas que no pueden obtener el beneficio en razón de que no tienen con qué pagar por él. En éstos el costo debe ser cubierto bien sea antes o después de recibir el servicio, según una tarifa determinada más los derechos de afiliación, si existen; un ejemplo de esto es el costo excluyente de los servicios que se ofrecen a los afiliados a los clubes privados.

Se presentan casos como el de algunos bienes cuyo suministro no varía por el hecho de que una o muchas personas los estén consumiendo; por ejemplo, las emisiones de TV por ondas aéreas: sea cual

sea la cantidad de receptores que tengan sintonizado un canal, cualquier otro podrá sintonizarlo también sin que haya ninguna pérdida de calidad. No hay por tanto rivalidad en su consumo y el aumento de la audiencia no implicará nunca un aumento de los costos de producción y emisión de programas. Además, cuando las emisiones de TV no están codificadas, no es posible impedir a nadie que las reciba en su casa. Ambas características, la no rivalidad en el consumo y la imposibilidad de exclusión son las que definen a los bienes públicos.

Conviene por tanto evitar la confusión entre los bienes públicos y los bienes de titularidad pública. Estos últimos son todas las propiedades del Estado; los bienes públicos puede que sean servidos por el Estado y puede que no.

Los bienes públicos pueden ser opcionales o no opcionales. Las emisiones de TV son opcionales ya que la decisión de sintonizar o no un canal es potestativa del televidente. La defensa nacional, en cambio, es un bien público no opcional, ya que inevitablemente se proporciona la misma cantidad de ella a todos los ciudadanos del país, sea cual sea su interés en ser defendidos.

Algunos bienes públicos no presentan claramente las características que requeríamos en su definición, son los llamados bienes públicos impuros. La educación es el ejemplo más habitual. En principio, el hecho de que asista un alumno más a las clases en nuestra Facultad no provoca que la cantidad de educación percibida por los demás disminuya por lo que no parece que haya rivalidad en el consumo, pero lo que es cierto para un sólo individuo no se cumple para un número más elevado; una universidad masificada y una clase abarrotada implican una disminución evidente de la calidad de la enseñanza.

Otra característica de la educación es que, aunque toda la sociedad se beneficia de las mejoras en el sistema educativo y del aumento de la cualificación de los profesionales del país, algunos individuos se benefician más que otros: los propios receptores de la educación, sus familiares, sus empleadores.

Si se dejara exclusivamente a la iniciativa privada la provisión de los bienes públicos, estos serían ofrecidos en una cantidad muy inferior a la socialmente eficiente. Como la producción de esos bienes tiene un costo, pero no puede excluirse a nadie de su uso aunque no hayan pagado por ellos, la iniciativa privada no podría percibir los ingresos necesarios para compensar la producción.

La intervención del Estado, bien sea encargándose directamente de la producción, bien sea subvencionando a empresas privadas, es la solución que puede garantizar el suministro suficiente de bienes públicos. Pero esa intervención plantea dos problemas: determinar cuál es la provisión óptima, en qué cantidad deben ser suministrados y determinar sobre quién deben repercutir los costos y en qué cuantía.

Supongamos que se está planeando la construcción de una presa en el cauce de un río. Muchas personas se beneficiarán con ello en diferentes formas: los campesinos que podrán utilizar las aguas del pantano para regadío, la empresa hidroeléctrica que explotará su capacidad energética, los habitantes de los pueblos que reciben protección ante las crecidas del río, los que acudirán a las instalaciones deportivas de las orillas del pantano.

Pero si se intenta que la presa sea costeadada por los beneficiarios y en proporción al beneficio que van a obtener, aparecerán muchos parásitos o gorriones (*free-riders*)¹⁵ que no reconocerán estar interesados en su construcción para eludir el pago, confiando en que los aportes de los demás sean suficientes y poder así disfrutar del servicio sin tener que costearlo.

Se requiere conocer las preferencias de los consumidores para poder estimar la cantidad óptima de bienes públicos que deben ser suministrados. Pero aunque los bienes vayan a suministrarse de forma gratuita, los consumidores estarán tentados a falsear sus preferencias, exagerándolas, para obtener con mayor probabilidad sus deseos.

¹⁵ Adaptado de: *Los Bienes Públicos*. Enciclopedia Multimedia y Biblioteca Virtual EMVI. En: <http://www.eumed.net/cursecon/9/Los%20bienes%20publicos.htm>

Si se realiza una encuesta para conocer los beneficios e inconvenientes que reportará la construcción gratuita de una carretera para un pueblo, los partidarios de su construcción declararán una previsión de beneficios muy superior a la real mientras que los posibles perjudicados exagerarán también el probable daño.¹⁶

Otro ejemplo de bienes públicos son los parques, puentes, carreteras, plazas públicas, que pueden ser usadas por todos los habitantes sin necesidad de poseer afiliación alguna; los clubes sociales, son ejemplo típico de bienes privados porque allí sólo asisten los socios o los invitados por éstos.

Una noción que complementa el concepto de bienes públicos es el de espacio público¹⁷, el cual hace parte del núcleo del funcionamiento democrático. Habermas lo ha tomado de E. Kant y ha popularizado su uso en el análisis político desde los años 70. Lo define como la esfera intermediaria que se constituyó históricamente, en la época de las Luces, entre la sociedad civil y el Estado. Es el lugar, accesible a todos los ciudadanos, donde un público se junta para formular una opinión pública.

El intercambio discursivo de posiciones razonables sobre los problemas de interés general permite que se abra paso una opinión pública. Esta «publicidad» es un medio de presión a disposición de los ciudadanos para ir en contra del poder del Estado. Pero Habermas considera que la aparición del Estado–providencia ha pervertido ese mecanismo de concertación democrática.

Se debe hacer un esfuerzo por caracterizar y comprender el papel del espacio público en una democracia de masas, es decir, un espacio mucho más amplio que antaño, con un número mucho mayor de temas por debatir, un número mucho mayor de actores que intervienen

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ Espacio Público, glosario En: http://www.wolton.cnrs.fr/glossaire/esp_espacio_pub.htm#haut.

públicamente, una omnipresencia de la información, sondeos, mercadeo y comunicación.

El espacio público no depende del orden de la voluntad. Simboliza simplemente la realidad de una democracia en acción o la expresión contradictoria de las informaciones, las opiniones, los intereses y las ideologías. Constituye el lazo político que une a millones de ciudadanos anónimos, dándoles la sensación de participar efectivamente en la política.

Se puede voluntariamente instituir la libertad de opinión, la libertad de prensa, la publicidad de las decisiones políticas, pero esto no basta para crear un espacio público. El espacio público supone, por el contrario, la existencia de individuos más o menos autónomos, capaces de tener sus propias opiniones, no «alienados por los discursos dominantes», que creen en las ideas y en la argumentación y no solamente en el enfrentamiento físico.

La idea de construcción de las opiniones por medio de las informaciones y los valores, después de su discusión, supone también que los individuos sean relativamente autónomos respecto a los partidos políticos para tener su propia opinión.

El espacio público es también el resultado del movimiento de emancipación consistente en valorar la libertad individual y todo cuanto es público, contra lo que era «privado», identificado con las prohibiciones de antaño y con las tradiciones.

Es necesario delimitar los conceptos de espacio común, espacio público y espacio político.

El espacio común es el primer espacio, lo simbolizan los intercambios comerciales, con el equivalente universal de la moneda como medio de compensar la heterogeneidad de las lenguas. Con el comercio, no solamente se intercambian bienes y servicios, sino también signos, símbolos que progresivamente tejen un espacio de familiaridad, y hasta de seguridad. La palabra común aparece en el siglo IX, procede del latín *communis* y está ligada a la idea de comunal y de comunidad.

Un espacio común es a la vez físico, definido por un territorio, y simbólico, definido por redes de solidaridad.

El espacio público es, en principio, un espacio físico: el de la calle, de la plaza, del comercio y de los intercambios. Sólo a partir de los siglos XVI y XVII ese espacio físico se vuelve simbólico con la separación de lo sagrado y lo temporal, y el progresivo reconocimiento del estatuto de la persona y del individuo frente a la monarquía y el clero. Este movimiento ocupa fácilmente dos siglos. Es, en efecto, la definición de lo privado la que, en contrapunto, permite al espacio público dibujarse y asentarse. La palabra público aparece en el siglo XIV, del latín *publicus*: lo que afecta a «todo el mundo». Público remite a «hacer público», a publicar, del latín *publicare*. Esto supone una ampliación del espacio común y la atribución de un valor normativo a cuanto es accesible a todos. En el paso de lo común a lo público, se lee lo que será más tarde la característica de la democracia, a saber, la valorización del número de personas; el complemento, en cierto modo, del principio de libertad.

El espacio público es el lugar de nacimiento del espacio político, el más pequeño de los tres espacios en el sentido de lo que circula por él. En este espacio no se trata de discutir ni deliberar, sino de decidir y actuar. Siempre ha habido un espacio político. Simplemente, la especificidad de la política moderna democrática reside en la ampliación del espacio político, a medida que prosigue el movimiento de democratización. La palabra surge entre los siglos XIII y XIV, y viene del latín *politicus*, que toma de la palabra griega *politike* la idea esencial del arte de administrar los asuntos de la ciudad. Existe entonces no sólo un reto suplementario con relación al espacio público, que es el poder, sino también un principio de clausura más estricto ligado a los límites territoriales sobre los que se ejercen la soberanía y la autoridad.

El espacio común afecta la circulación y la expresión; el espacio público, la discusión; el espacio político, la decisión. La diferencia de naturaleza de estos tres espacios, sincrónicos en el funcionamiento diario, permite retomar el fenómeno esencial del tiempo, en el paso de lo común a lo público y de lo público a lo político

1.1.12 El Gobierno

Es un órgano intermedio entre el soberano (el pueblo) y el Estado¹⁸ y está conformado por un grupo de personas con una responsabilidad compartida para ejercer el poder político.

En Colombia, el Gobierno lo conforman, a nivel nacional, el Presidente de la República, los Ministros y Jefes de Departamento Administrativo. Para cada caso en particular, el gobierno lo conforman el Presidente y el Ministro o el Jefe del Departamento Administrativo correspondiente; por ejemplo, en el tema del servicio público de la educación, el gobierno está representado por el Presidente de la República y el Ministro de Educación Nacional. En los departamentos, el gobernador y los secretarios de despacho departamental y a nivel municipal y distrital, el alcalde y los secretarios de despacho municipal, distrital y de las localidades.

Con frecuencia, se asocia el término Gobierno con el de administración pública, por ser esa instancia la encargada de ejercer el poder político del Estado, porque es precisamente allí donde residen las facultades para ejecutar las decisiones de asignación de recursos, el cumplimiento de las políticas y de los mandatos de la Ley.

¹⁸ Juan J. Rousseau (1973). *El contrato social*. Norma.

1.2 Gerencia pública

La gerencia pública es el conjunto de políticas, acciones y decisiones estratégicas más convenientes, tendientes a realizar la producción de bienes y la prestación de servicios, por parte del Estado, para satisfacer eficientemente, las necesidades públicas de la sociedad.

Al respecto, para Olías de Lima¹⁹ la gerencia pública tiene que ver con la introducción en el sector público de las técnicas y metodologías del sector privado con el fin de hacer más eficientes y más eficaces las organizaciones públicas y agrega que el término *gerencia pública* hace referencia al conjunto de actividades conducentes a obtener bienes o productos públicos que engloban tanto las desarrolladas por la dirección como por los distintos niveles administrativos.

Bajo esta perspectiva, la responsabilidad de los servidores públicos que desempeñan cargos directivos en las organizaciones gubernamentales implica la obligación de conocer y aplicar los modelos de gerencia más avanzados, que les permitan optimizar el uso de los recursos puestos bajo su responsabilidad, con el fin de cubrir integralmente las demandas de la población.

En coherencia con lo anterior y de acuerdo con lo expresado por Guerrero²⁰, la gerencia pública actual desarrolla su acción en un ambiente global que requiere de una intensa relación de coordinación entre los países y los mercados del mundo. Como lo afirman Eric Welch y Wilson Wong esta situación implica un desafío para los

¹⁹ OLÍAS De Lima Blanca Gete. (20001). *La nueva gestión pública*. Madrid: Prentice Hall. p. 3.

²⁰ GUERRERO Omar. *El «Management» De la interdependencia global un modelo de gerencia pública. Estándar en la era de la globalización*. En: <http://www.revista.unam.mx/>

tradicionales enfoques nacionales y aun locales, e inclusive, cuando las perspectivas occidentales se aplican a los países orientales, este hecho patentiza el reto de enfrentar la brecha existente entre esas teorías y su aplicación efectiva.²¹

Otro punto de vista es el expresado en un estudio fundamentado en el enfoque oriental de la gerencia pública, en el que se afirma que los chinos se han observado a sí mismos como meros importadores de las ideas estadounidenses y europeas, en tanto que los coreanos juzgan que esas ideas han sido inaplicables en su contexto nacional;²² esta es una verdad conocida desde fines del siglo pasado, de acuerdo con los trabajos formulados hace más de treinta años, donde el principal objetivo era analizar la aplicación de los principios administrativos desarrollados por investigadores americanos y del continente europeo a las administraciones de los países en vías de desarrollo.

El impacto de la aplicación de esos modelos fue analizado por Ralph Braibanti quien afirma que, «cuando las instituciones administrativas son trasplantadas de un país a otro, su desarrollo es imprevisible y suelen satisfacer demandas diversas a las que satisfacían en la nación de origen.»²³

Ocurre un fenómeno similar con las ideas y los modelos importados, como lo hace saber Joseph Lapalombara, quien afirma que el paradigma administrativo anglosajón, no habiéndose aplicado en los Estados Unidos, se propusiera como un remedio para los defectos administrativos de otros países.²⁴ Este ha sido uno de los factores determinantes

²¹ WELCH Eric and WONG Wilson. *Public Administration in Global Context: Bringing the Gasp of Theory and Practice between Western and Non-Western Nations*. United States, Public Administration Review. Vol. 56, num. 1. 1998. p. 40.

²² *Ibíd.* p. 42.

²³ BRAIBANTI Ralph. *Burocracia política y poder judicial en Pakistán*. En: Joseph Lapalombara (comp.). *Burocracia y Desarrollo Político*. Buenos Aires: Paidós, 1970p. 328.

²⁴ LAPALOMBARA Joseph. *Burocracia y desarrollo político: consideraciones generales*. Buenos Aires: Paidós, 1970 p. 29.

de los fracasos en los modelos adoptados para gerenciar a las naciones atrasadas, ya que su aplicabilidad no es realmente eficiente por tratarse de culturas diferentes a las de las naciones de donde provienen tales estilos de gestión pública, de manera que se puede concluir que el problema es eminentemente «cultural».

Algunos teóricos, como es el caso del expresidente norteamericano Woodrod Wilson, plantearon en su oportunidad la propuesta de separar la administración de la política teniendo en cuenta que se presentan limitantes tales como la inestabilidad debido a los cambios periódicos de los equipos de los gobiernos, que determinan a su vez, bloqueos al proceso de planeación a largo plazo.

En la medida en que la gerencia pública desarrolla eficientemente su función, la economía se ve fortalecida en la misma proporción tanto en el sector público como en el sector privado.

La gerencia pública adquiere gran importancia para el desarrollo de la acción empresarial toda vez que las normas y la estructura social, política, económica y las condiciones del mercado exigen cada vez mas que los asuntos públicos tengan un manejo gerencial fundamentado en los conceptos administrativos de eficiencia, eficacia, efectividad, desarrollo y productividad, que conduzcan al logro transparente de excelentes resultados.

El rendimiento es considerado como un factor esencial para que el sector público funcione, pero este debe entenderse no solamente como un elemento económico sino en razón de la calidad del servicio que preste a la comunidad.

En este orden de ideas, el mayor esfuerzo del aparato estatal debe enfocar sus energías a la tarea vital de gobernar, tomar decisiones, formular políticas concretas e imprimir a la acción pública un liderazgo y una visión futurista que le permita realizar eficientemente sus actividades.

De los planteamientos anteriormente enunciados, se puede concluir que, al hablar de gerencia pública, se debe hacer referencia a la actividad relacionada con la ejecución de las decisiones del Estado, específicamente en lo que tiene que ver con las funciones de planeación, organización, dirección y control de las acciones gubernamentales; es decir, los procedimientos, que sumados al esfuerzo de los administradores, permiten dar cumplimiento a los fines del Estado, con un horizonte de largo plazo.

1.3 El Estado

Es una sociedad humana, que ocupa un determinado territorio, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que la estructura y cuyo objetivo es alcanzar el bien público

La palabra Estado viene del latín status y se define como una comunidad política desarrollada, a partir de un fenómeno social. El Estado es un ente jurídico supremo, no visible pero palpable en los sujetos sometidos a un orden jurídico establecido que los limita y les reconoce derechos; esos derechos son una forma de organización de vida, porque son los miembros de la comunidad quienes crean y limitan derechos, no sólo como los establece la Constitución, sino que aceptan que todo el poder se concentre en un ente supremo capaz de autorregularse.

El Estado es la organización jurídico-política más perfecta que se conoce hasta el presente. Es un ente orgánico unitario, estructurado jurídicamente bajo la forma de una corporación, que detenta el ejercicio del poder.

En un sentido amplio, el Estado representa, dirige y regula la vida de la sociedad; asimismo, es el encargado de garantizar la satisfacción

de sus necesidades públicas, así como de facilitar y vigilar el adecuado suministro de los bienes privados y públicos.

El Estado posee ciertas obligaciones esenciales que son indelegables, es decir, ante las cuales no puede recurrir a terceros para que las cumplan, ya que caracterizan la soberanía del mismo. No puede delegar, por ejemplo, la justicia ni la seguridad.

El Estado también tiene obligaciones no esenciales, es decir tiene la obligación de prestarlas pero estas pueden ser delegadas a terceros. Un ejemplo de estas sería la salud o la educación.

1.3.1 Elementos del Estado

Para que exista el Estado, deben estar presentes simultáneamente los siguientes elementos:

- **Una sociedad humana.** La figura del Estado garantiza la supervivencia de esa sociedad a través de la prestación de los bienes y del suministro de servicios públicos esenciales.
- **Un territorio.** El cual sirve de asiento a la sociedad y sobre el cual ejerce y protege la soberanía que debe ser reconocida a nivel internacional como legítima, única e indivisible.
- **Un gobierno.** Caracterizado por ser supremo y soberano, reconocido y legitimado por la voluntad del pueblo.
- **Un orden jurídico.** Que regula las relaciones entre el Estado y la sociedad y que es formulado directa o indirectamente por el constituyente primario que es el pueblo, a través de sus representantes legítimos elegidos por voto popular. Ese orden jurídico se aplica sobre la totalidad del territorio y es aceptado por todos y aplicado por el Estado, de ser necesario aplicando la coerción.
- **Un componente teleológico²⁵.** Cuyos fines consisten en procurar el interés general y la búsqueda del bien común, propuesto por todos los estamentos de la sociedad.

²⁵ La teleología es una filosofía que se fundamenta en la búsqueda de fines comunes.

