

A PROPÓSITO DE LA DIRECCIÓN ESTRATÉGICA EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS CONSTRUCCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA*

FOR THE PURPOSE OF STRATEGIC MANAGEMENT IN
PUBLIC ORGANIZATIONS CONSTRUCTION OF PUBLIC
ADMINISTRATION IN LATIN AMERICA

FOR THE PURPOSE OF STRATEGIC MANAGEMENT IN
PUBLIC ORGANIZATIONS CONSTRUCTION OF PUBLIC
ADMINISTRATION IN LATIN AMERICA

SOBRE GESTÃO ESTRATÉGICA EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS.
CONSTRUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA AMÉRICA
LATINA

SUR LE MANAGEMENT STRATÉGIQUE DANS
LES ORGANISATIONS PUBLIQUES. CONSTRUIRE
L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN AMÉRIQUE LATINE

CÉSAR AUGUSTO CUADRO BELTRÁN†

Fecha de recepción: 16 de febrero de 2022

Fecha de aprobación: 31 de marzo d 2022

* Artículo de reflexión, producto de la investigación en virtud de la maestría en Gestión Pública y Gobierno en la Universidad de Santander, UDES.

† El autor es abogado de la Fundación Universitaria San Martín, Bogotá (2010), especialista en Derecho Administrativo, Universidad Santo Tomás de Aquino (2012) y magíster en Gestión Pública y Gobierno, Universidad de Santander (2021). Desde 2013 es profesor catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad Francisco de Paula Santander. cesaragustocb@ufps.edu.co, cuadro.beltran@gmail.com. Código Postal 540003. <https://orcid.org/0000-0001-5152-0485>

Criterio Libre N.º 36
Bogotá (Colombia)
Enero-Junio
2022
e-408846
ISSN 1900-0642
ISSN electrónico
2323-0886

RESUMEN

El presente artículo ofrece una exposición acerca del creciente estado de cosas que en lo administrativo muestra América Latina y de la urgente necesidad de atender con celeridad y efectividad los distintos sectores de nuestra sociedad. Por tanto, estos planteamientos presentan las razones por las cuales el desconocimiento de las tareas de gobierno, es decir, la carencia de ideas acordes con las realidades sociales retrasa la construcción de una estructura pública que dé forma a instituciones fuertes y armonizadas con una ciudadanía que acto seguido podrá generar confianza en cada uno de los entes de la administración. Seguidamente, este análisis continúa con una discusión en virtud de la conveniencia que representa la consolidación de un sistema de dirección estratégica toda vez que es el instrumento capital de la realización de una agenda pública que busca mejorar las condiciones de vida de los administrados, atendiendo a la lectura de sus propias aspiraciones y no dejando de lado las cualidades que el entorno social ostenta. En consecuencia, una administración propositiva e innovadora se muestra notablemente útil en las organizaciones públicas si se considera además que será así y solo así, como podrá avanzar con paso seguro hacia el futuro.

PALABRAS CLAVE:

Administración pública, desarrollo humano, dirección estratégica, organizaciones públicas.

CLASIFICACIÓN JEL:

H53, H75, I31, I38, R38, N16.

ABSTRACT

This article offers an exposition about the growing state of affairs that Latin America exposes in the administrative sphere, and about the urgent need to attend quickly and effectively the different sectors of our society. Therefore, this approach exposes the reasons why ignorance of the tasks of government, that is, the lack of ideas in accordance with social realities, delays the construction of a public structure that gives shape to strong institutions harmonized with a citizenry. that, immediately afterwards, will be able to generate trust in each one of the administration entities. Next, this analysis continues with a discussion by virtue of the convenience represented by the consolidation of a strategic management system since it is the capital instrument of the realization of a public agenda that seeks to improve the living conditions of the administered, attending to the reading of their own aspirations and not leaving aside the qualities that the social environment displays. Consequently, it is a proactive and innovative administration is remarkably useful in public organizations if it is also considered that it will be like that and only like that, as it will be able to advance safely into the future.

Keywords: Human development; public administration; public organizations; strategic direction.

JEL classification: H53, H75, I31, I38, R38, N16.

RESUMO

Este artigo apresenta uma exposição sobre o crescente estado de coisas na América Latina em matéria administrativa e a necessidade urgente de atender aos diversos sectores da nossa sociedade com rapidez e eficácia. Apresenta as razões pelas quais a falta de conhecimento das tarefas do governo, ou seja, a falta de ideias alinhadas com as realidades sociais, atrasa a construção de uma estrutura pública que dará forma a instituições fortes e harmonizadas com uma cidadania que em breve será capaz de gerar confiança em cada uma das entidades da administração. A análise continua com uma discussão sobre a conveniência de consolidar um sistema de gestão estratégica, uma vez que é o principal instrumento para implementar uma agenda pública que procura melhorar as condições de vida daqueles que são administrados, tendo em conta a percepção das suas próprias aspirações e sem negligenciar as qualidades do ambiente social. Consequentemente, uma administração pró-activa e inovadora revela-se notavelmente útil nas organizações públicas se também se considerar que esta é a única forma, e só esta, de avançar com confiança para o futuro.

Palavras-chave: Administração pública; desenvolvimento humano; gestão estratégica; organizações públicas.

Classificação JEL: H53, H75, I31, I38, R38, N16.

RÉSUMÉ

Cet article présente un exposé de la situation croissante en Amérique Latine en matière administrative et de la nécessité urgente de s'occuper des différents secteurs de notre société avec rapidité et efficacité. Il présente les raisons pour lesquelles la méconnaissance des tâches de l'administration, c'est-à-dire le manque d'idées en phase avec les réalités sociales, retarde la construction d'une structure publique qui donnera forme à des institutions fortes et harmonisées avec un citoyen qui pourra bientôt générer la confiance en chacune des entités de l'administration. L'analyse se poursuit par une discussion sur l'opportunité de consolider un système de gestion stratégique, car il s'agit du principal instrument de mise en œuvre d'un agenda public qui vise à améliorer les conditions de vie des administrés, en tenant compte de la perception de leurs propres aspirations et sans négliger les qualités de l'environnement social. Par conséquent, une administration proactive et innovante s'avère remarquablement utile dans les organisations publiques si l'on considère également que c'est la seule façon, et seulement la seule façon, d'avancer avec confiance dans l'avenir.

Mots-clés: Administration publique; développement humain; gestion stratégique; organisations publiques.

Classification JEL: H53, H75, I31, I38, R38, N16.

“El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce la mayor suma de felicidad posible, la mayor suma de seguridad social y la mayor suma de estabilidad política”.

Simón Bolívar

INTRODUCCIÓN

La realidad sociopolítica de América Latina se nos presenta tan compleja como asfixiante. La situación vivida desde hace poco más de doscientos años de vida republicana nos ubica en una aporía que de manera permanente concita un estado de discusión disruptivo con cada cambio de gobierno, que parece nunca acabar. Los factores de poder en esta zona del globo se perciben desdibujados y cada vez más alineados con circunstancias nada deseables, como la apatía frente a la participación democrática, los crecientes casos de corrupción, que afectan la institucionalidad de algunos de nuestros Estados o la violencia de otros, que por tal motivo ocasionan asimetrías que bloquean las aspiraciones de por fin ver realizado un crecimiento con desarrollo. Es esta la carencia de una adecuada dirección estratégica en la administración pública, por cuanto dicha situación ha causado una deshumanización del poder en América Latina con el notable desequilibrio en el debate político. Conceptos como buen gobierno, libertades públicas, justicia social, propiedad pública o autoridad política, tan ligados a lo propuesto en la filosofía política de nuestros padres fundadores han tenido cada vez menos importancia si se considera que las políticas públicas en estos aspectos siguen sin tener la solidez que se exige a propósito de la gobernanza y gobernabilidad que describe la nueva administración pública.

Por tanto, parece claro que la modernización del Estado y su institucionalidad han venido a concebirse con base en posturas irreflexivas y autoritarias que seguidamente cierran todas las posibilidades de lograr la realización de los preceptos plasmados en la normatividad de cada uno de nuestros países, por ejemplo, el acceso a un aire más puro, empleos más estables, ciudades más seguras (Putnam, 1994, p. 1). Dicho esto, queda en evidencia que, para la construcción de la administración pública en América Latina, se exige la consolidación de un capital social y el subsiguiente aggiornamento de los grupos humanos en el escenario de lo público que, claramente, han dejado de forjarse como parte de una colaboración natural y, en lógica, deberían ser trasunto de mejores relaciones sociales en cada sector de la administración. Esto significa que lejos de lo que se ha creído siempre, no son solo los gobiernos los que deberán tener sobre sí la carga de llevarnos a un futuro posible. Se colige, en consecuencia, que se deberá proponer un trabajo social eminentemente armonizado a propósito de una acción colectiva, ya que de otro modo la visión de un Estado moderno se perdería en medio de la recurrente anacronía

administrativa.

En definitiva, la obtención de una administración pública construida con base en una estructura pública que dé forma a instituciones fuertes y armonizadas con una ciudadanía cercana a los entes de la administración es resultado de preocupaciones que no amainan:

En el marco del complejo Gobierno-administración pública, núcleo en el que se realiza la definición e implementación de las políticas públicas propias del Poder Ejecutivo, ha ido cobrando especial relieve en los últimos tiempos la obligación de las instancias públicas de proceder a una buena administración pública, aquella que se dirige a la mejora integral de las condiciones de vida de las personas. La buena administración pública es, pues, una obligación inherente a los Poderes Públicos en cuya virtud el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en un plazo razonable. (CLAD, 2013, p. 149).

Las manifestaciones democráticas que experimenta América Latina desde finales del siglo pasado son resultado del malestar social que vive la población al vaivén de políticas públicas contrarias a las necesidades de gran parte de la ciudadanía. Por ejemplo, las reformas constitucionales de 1991 en Colombia o de 1999 en Venezuela, en mayor o menor medida, son muestra de ello, y han significado un cisma con la institucionalidad que hasta entonces era parte de un sistema que relativamente ofrecía condiciones de estabilidad para los administrados. Sin embargo, la realidad sociopolítica de estos dos países permanece sin alcanzar la estructuración administrativa capaz de dar orden en cada uno de sus sectores. Esta estructura, notablemente menguada por una política territorial desmembrada desde el gobierno central, sigue sin ofrecer verdaderas propuestas de solución, con base en una gobernanza democrática que de forma reflexiva y con mejores argumentos se ponga en marcha más allá de la resistencia opositora que naturalmente se promueve en el ideario de un Estado democrático. La concepción de una idea de dirección estratégica en estos países solo será posible si la gobernabilidad está inserta en un programa de administración propositiva que recoge, como bien lo enseña el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, los "principios de garantía a derechos humanos

fundamentales, como la libertad política y la participación en las decisiones públicas sin dejar a nadie atrás” (Organización de las Naciones Unidas, 2021, p. 1).

En tales circunstancias, se requiere la consolidación de un Estado que, si bien es cierto no debe ser necesariamente fuerte para obtener su cometido, no es menos cierto que el cumplimiento irrestricto de las necesidades sociopolíticas crea las condiciones adecuadas para lograr la gobernabilidad. De otra parte, la comprensión de estos postulados deberá responder también a las tendencias que depara la sociedad global, toda vez que la modernización del Estado solo es posible si se está en línea con las transformaciones sociales, políticas y culturales que responden a la interdependencia natural de nuestros pueblos. Apartarse del programa político-administrativo internacional va en contravía de los principios básicos del Derecho Internacional contemporáneo, entre los cuales tienen particular importancia el arreglo pacífico de controversias, la cooperación pacífica en los Estados y la no intervención, entre otros igualmente relevantes e incluidos en el Artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas (ONU) firmada “el 26 de junio de 1945 en San Francisco, al terminar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, y entró en vigor el 24 de octubre del mismo año”.¹²

Al igual que en Colombia y Venezuela, la falta de una conciencia histórica común que permita el fortalecimiento de su institucionalidad es lo que ha obstaculizado la organización de los procesos políticos conjuntos en muchos de nuestros países. De hecho, la fractura sociopolítica en la forma de concebir las tareas propias de la administración pública y el desprendimiento de algunas de las formas de poder que otrora fueron parte del proyecto político latinoamericano, son muestra de lo que les ha impedido a México, Brasil y Argentina desligarse de problemas como el populismo, el clientelismo y la demagogia, que han venido a convertirse en el supuesto bálsamo que “alivie” a los administrados frente a la desesperanza eterna y los siempre reinantes casos de corrupción. Dada esta situación, la cultura política latinoamericana no ha podido forjarse en relación con la desigualdad social

y económica que seguidamente ocasiona actividades de gobierno contaminadas además por la violencia de Estado, como ocurrió en Chile durante el período denominado Régimen Militar (1973-1990) en manos de Augusto Pinochet, en cuyo caso se derrocó el gobierno democrático del presidente Salvador Allende. Del mismo modo ocurrió en Argentina entre 1976 y 1983, en Uruguay entre 1973 y 1984, Bolivia, entre 1971 y 1978. En Paraguay, desde 1954 hasta 1989, República Dominicana, desde 1930 hasta 1961, Perú, desde 1968 a 1980, Ecuador, desde 1972 hasta 1976. Colombia entre 1953 y 1957, Nicaragua entre 1936 y 1956, Brasil desde 1964 hasta 1985, Venezuela entre 1953 y 1958.

De acuerdo con lo anteriormente expresado, la carencia de un orden institucional que organice la administración pública constituye en primer plano, el desencuentro de la ciudadanía con el Estado, punto en el cual habrá que hacer todos los esfuerzos para reconciliar a los administrados con el país, de tal manera que la libertad y el orden sean en verdad la conciencia de la nación. De otra parte, aunque la historia social y política de América Latina ha estado enmarcada en tropiezos administrativos que dificultan la consolidación de un sistema de dirección estratégica, todo proceso administrativo deberá atarse a un soporte de dirección sistémico, así como a una agenda pública capaz de contribuir a la construcción de un escenario de cohesión social donde se atienda con celeridad y efectividad los distintos sectores de nuestra sociedad. El mundo actual invita a la forja de un entorno mayormente ajustado frente a la lógica del bienestar social, las libertades civiles y los derechos humanos. Por tanto, posturas políticas anacrónicas y apartadas del ámbito político global crean en la administración pública que se yergue en los desequilibrios que consecuentemente dejan sin bases la dirección estratégica que dé fuerza a los dictados de la inteligencia administrativa deseada.

1. Panorama de la dirección estratégica en las organizaciones públicas: expresiones fundamentales del entorno administrativo

La dinámica administrativa de las organizaciones públicas contemporáneas es la manifestación de las perspectivas que responden a la búsqueda de mejores condiciones de vida para la población que se tiene a cargo. Con base en la impronta según la cual las organizaciones públicas se desenvuelven como verdaderas empresas, el alcance de los objetivos trazados es la delimitación de las actividades y los instrumentos que efectivamente darán

¹ Naciones Unidas, Paz, dignidad e igualdad, en un planeta sano: Carta de las Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/>

² Debido a su singular carácter internacional y a las competencias de su carta fundacional, la Organización de las Naciones Unidas puede adoptar decisiones sobre la amplia variedad de problemas que enfrenta la humanidad en el siglo XXI.

realización a los resultados que, además, siempre tendrán que estar enmarcados en una renovación constante. De esta forma, construir comunidades cada vez más cohesionadas es el corolario de una serie de procesos continuos soportados con base en una sistematización inherente a los procedimientos continuados para alcanzar mejores condiciones de vida en los distintos territorios de determinada geografía.

Sobre este particular, la nueva administración pública hoy está rodeada de una concepción directiva del Estado en que los distintos elementos del quehacer organizativo aseguren, por ejemplo, una recomposición socioeconómica en cada sector objetivo, pero asumiendo que dentro de esta óptica directiva las actividades deberán estar enmarcadas en una gestión pública con carácter corporativo, donde incluso el que en otras épocas era denominado "alcalde", hoy es un gerente público. A partir de este momento las funciones y los procedimientos adelantados por los administradores públicos se conciben con una base gerencial tendiente a la obtención de resultados adecuados con una organización normativa de conformidad con cada sector de la administración. Ya en la Constitución Política de Colombia de 1991 se vislumbra una noción gerencial del Estado:

Artículo 269. En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas. (Constitución Política de Colombia de 1991, 2016, p. 244).

Sin embargo, es menester aclarar que este proceso de transformación administrativo no debe entenderse como un rompimiento dramático con los paradigmas y lineamientos del pasado, toda vez que en el transcurso de estas acciones se obtiene un futuro acorde con los resultados esperados. Las distintas expresiones de la administración pública cambian aceleradamente y es en este punto en que, entre otros, la dirección estratégica en las organizaciones públicas ha venido a constituirse como la herramienta con la que se definen los rumbos por seguir. Entendida de otra manera, la dirección estratégica en las organizaciones públicas es el ejercicio administrativo con base en procedimientos que permiten el análisis y diseño de políticas públicas en el marco de una racionalidad y aprendizaje permanentes, por ejemplo, en la toma de decisiones

conscientemente concebidas.

Durante la última década la dirección administrativa en las organizaciones públicas ha cobrado una notoriedad con tal grado de importancia, que aspectos como la política tecnológica, que se mostraban ajenos al aparato administrativo, hoy son parte indeleble en la toma de decisiones que con claridad pueden incidir o no en el desarrollo de las naciones. Ideas como la organización de zonas autonómicas, no necesariamente federalizadas, pero sí descentralizadas, es la búsqueda de realizar una autonomía territorial que responda con toda seguridad a las aspiraciones de alcanzar la democracia en los espacios administrativos. Esto significa que la continua transformación de los grupos sociales conduce al urgente planteamiento de conceptos que adecuadamente puedan responder a las complejidades que dicha transformación genera con ocasión de la eventual fragilidad administrativa, la violencia social y/o la desconfianza ciudadana, entre otras cuestiones que igualmente representan preocupaciones de los gobiernos que, con seriedad y propuestas innovadoras, deberán involucrar un pacto social en que medie una conciencia común a propósito de crear instituciones competentes, eficientes, inclusivas, responsables y con prácticas probas. Dicho de otra forma, la dirección administrativa debe estar enmarcada en una concepción holística que permita la interacción de la ciudadanía en la creación de un servicio público que obedece al fortalecimiento de la transparencia, esto es, la inclusión del concepto de gobierno abierto en las relaciones administrativas.

Dada la relevancia que cobra la modernización del Estado, la dirección administrativa de las organizaciones públicas se hace eco en gran parte de la institucionalidad internacional por la ingente necesidad de formar servidores públicos que conscientemente atiendan a la función social y democrática que se tiene entre manos. Bajo este pensamiento la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en Colombia, ha diseñado un programa de formación denominado "Gerencia Pública Integral" con el propósito de transmitir concepciones ajustadas a la comprensión de la gerencia pública como elemento base para la construcción de criterios propios en la toma de decisiones, amén del ejercicio de gobernar en concordancia con los fines de una sociedad justa:

El gerente de excelencia se dedica fundamentalmente a conversar, al contrario de lo que nos enseñan en Iberoamérica con mucha frecuencia en

los cursos de uso del tiempo, en donde el gerente capaz sería el que está encerrado en su despacho, protegido por secretarías que no dejan pasar a nadie y que solo habla con su *staff* inmediato, o aquel que está todo el día pensando en el futuro.

En Colombia, a partir de la Directiva Presidencial 10 de 2002, y especialmente, como ya se indicó, con el Título VIII de la Ley 909 de 2014 se contemplan disposiciones que dan inicio a la implementación de un Sistema de Gerencia Pública, entendido como tal el conjunto de previsiones, instrumentos y mecanismos dirigidos a delimitar y particularizar el ejercicio gerencial, en tanto que se reconoce su especial incidencia en el logro de los objetivos y metas de las entidades y organismos públicos y en el mejoramiento de la gestión pública (Muñoz, Giraldo, 2008, p. 19).

En el ámbito de esta misma línea, el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) con sede en Guatemala, orienta sus acciones con base en la Política General de Gobierno 2020-2024, un instrumento orientador de la actividad directiva en este país y para lo cual se han definido estas mismas intenciones como se ve a continuación:

[...] la presente Política General de Gobierno (PGG) se fundamenta en el Plan Nacional de Innovación y Desarrollo –PLANID–, en la que se definen los lineamientos y acciones públicas estratégicas articuladas que deben seguir las instituciones del sector público durante el período de administración gubernamental 2020–2024, en sinergia con las Prioridades Nacionales de Desarrollo, derivadas del proceso de integración del Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032 y la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En ese contexto, y dado que la mejora sustancial de las condiciones de vida de la población guatemalteca, comprendiendo el entorno social, político, económico y ambiental, requiere de una transformación con bases estructurales, la PGG propone cinco pilares estratégicos: 1) Economía, Competitividad y Prosperidad, busca lograr el objetivo de un mayor crecimiento económico y el aumento significativo de las fuentes de empleo sostenible; 2) Desarrollo Social, alcanzar el objetivo de atender de manera directa y efectiva a los más pobres, impulsando compensadores

sociales efectivos y focalizados; 3) Gobernabilidad y Seguridad en Desarrollo, persigue mejorar la gobernabilidad del país para una convivencia en paz y armoniosa, que permita condiciones adecuadas de inversión; 4) Estado Responsable, Transparente y Efectivo, pretende administrar de manera efectiva y transparente las instituciones del Estado para ponerlas al servicio de los ciudadanos; 5) Relaciones con el Mundo, con la finalidad de asegurar el aprovechamiento de las relaciones internacionales, para que además de las buenas relaciones diplomáticas mejore el orden del comercio internacional, turismo, inversión y el trato a nuestros migrantes.

1.1. La experiencia en América Latina

Aunque no desaparecen los desafíos en gran parte de la región, la forja de un cambio de ruta en la administración pública, partiendo de la inclusión de novedosas prácticas en la dirección del Estado y la obtención de un talento humano debidamente formado es lo que le ha permitido a América Latina dar un giro de 180 grados frente a la comprensión del Estado, por cuanto esto mismo implica un salto cualitativo en la forma en que se proyecta la labor directiva de nuestros países. Si bien es cierto el lenguaje social y la propaganda política han estado enmarcados siempre en desestimar la figura del servidor público,³ entre las muchas cosas que interesan a la ciudadanía, aspectos como la vigilancia pública efectiva son hoy parte indiscutida de nuestras sociedades. El concepto de gobierno abierto, tan ligado al de buen gobierno, se encuentra inserto en el ideario de organizaciones como la OCDE, que con decidido acento hace notar los avances obtenidos por América Latina con relación a las labores que varios de nuestros países han adoptado para prestar mejor atención a las demandas del administrado. La implementación de reformas en la institucionalidad de algunos de nuestros Estados ha conducido a la creación de sistemas de administración en que la transparencia, la rendición de cuentas o el acercamiento a la comunidad son parte irremediable de todo gobierno latinoamericano, como también lo

³ Aunque han existido esfuerzos, el recurrente rechazo que la ciudadanía presenta hacia los administradores públicos sigue sin tener mayores cambios. En los últimos veinte años nuestros gobiernos han ejercido con tal grado de ineficiencia que los administrados han tenido como opción apartarse de la cuestión político-administrativa. De otra parte, la propaganda desafortunada en estas cuestiones genera el lamentable resultado de no contar con una cohesión ciudadana que conduzca al progreso y movilidad social sostenida.

anota el CLAD en su Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016) en virtud de la cual en su capítulo tercero expresa que “Los ciudadanos son titulares del derecho fundamental a la buena administración pública, que consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana”.

Dicho lo anterior se deduce que, en el escenario de estos planteamientos, la concepción de acuñar una fuerte aproximación a conceptualizaciones orientadas a dar un paso adelante en la administración pública latinoamericana, es el resultado de acallar las dificultades que han caracterizado a muchos de nuestros países por tantos años. No está demás anotar que, sin embargo, todavía no se ha logrado clarificar dichas conceptualizaciones, tomando en cuenta que, en ocasiones, se plantean sin estimar la realidad social, la cultura política, la historiografía o la economía de nuestra región. De hecho, con un cierto grado de imprecisión todavía se habla del concepto de “país en vía de desarrollo” a todas luces asumiendo que otros países (por ejemplo, los denominados países industrializados) ya han abandonado su carrera por el alcance de un desarrollo sostenido en atención a que, en virtud de esta circunstancia no requieren emprender esfuerzos para obtener mejores condiciones de vida.

Bajo esta óptica, hoy más que en cualquiera otra época, el deseo de lograr una vida de conformidad con el bienestar humano se evidencia, del mismo modo en Haití⁴ (sin duda el país más deprimido de América Latina), que en alguna de los países de Europa occidental o incluso que de los países sudamericanos. Es así que, desde un punto de vista teórico, el concepto de “país en vía de desarrollo” es una posibilidad, aunque bien vale aclarar que no lo es en términos reales. En tal circunstancia la terminología referente al desarrollo, si bien sugiere que todos los países se encuentran en vía de desarrollarse, es menester igualmente mencionar que la dinámica económica de algunos países ha generado significaciones como la de “país emergente” para referirse a aquellos que se han mostrado más próximos a obtener un estado de industrialización.

⁴ La renta *per cápita* de Haití es la más baja y en este caso, el país tiene la economía más decreciente de toda América. Su movilidad social es casi inexistente, razón por la cual se ubica en el puesto 145 de 177, esto es, detrás de otros países que exponen bajos ingresos en referencia al índice de desarrollo humano (IDH) aportado por el Plan de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Entre otras definiciones para este concepto se ha propuesto aquella según la cual un país se entiende emergente si recientemente se ha industrializado, esto es, por cuanto su economía no alcanza el lugar de aquellas ya desarrolladas, pero han obtenido avances concluyentes en relación con el grupo de países en desarrollo.⁵

Según como se podrá observar, no hay una única definición para este concepto. De hecho, con la metodología de ordenar algunos países partiendo de acrónimos instintivamente organizados, se identifican aquellos que dependiendo de sus características macroeconómicas se ubican dentro del grupo de los emergentes. Con base en estos planteamientos, la EAE Business School en Madrid, de acuerdo con lo expresado por el Banco Mundial, menciona a los BRIC (Brasil, Rusia, India, China) lo cual no deja afuera variaciones en estos acrónimos, si se toma en cuenta que del mismo modo algunos países árabes (BRICA), además de México (BRIMC) y Argentina, agrupados con Vietnam, Indonesia, Sudáfrica y Turquía, bajo el acrónimo de “VISTA” constituyen esta denominación. De otro lado, así como ocurre con Brasil y México, la referida escuela de negocios hace notar que el sistema de información financiera estadounidense Dow Jones considera a 35 países como mercados emergentes, siendo Argentina, Chile, Colombia y Perú los mercados referentes de esta lista en América Latina. En efecto, según la ex directora del Fondo Monetario Internacional (FMI) Christine Lagarde, este último país constituye junto con Brasil y México, según sus propias palabras, la “nueva ola de mercados emergentes”. Como novedad dentro de estas siglas se encuentran los CIVETS, conformados por Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía, Sudáfrica.

Finalmente, no es un pensamiento alocado sugerir buenos augurios a América Latina si algunas de sus economías hoy reúnen algunos elementos del denominado “mundo industrializado”. En efecto, ese deseo de ponerse en sintonía con aquellos países es el nacimiento de la Alianza del Pacífico en 2011, una iniciativa económica y de desarrollo del presidente de Perú Alan García del cual también son parte Colombia, Chile y México, con la posibilidad de ver próximamente a Ecuador y Argentina integrando este selecto grupo. De acuerdo con su página web “Este

⁵ *Diccionario Jurídico y Social*, Enciclopedia Online: <https://diccionario.leyderecho.org/paises-emergentes/#:~:text=Significado%20de%20Pa%C3%ADses%20Emergentes%20o%20Nics%2080%99s%3A%20Los%20pa%C3%ADses,m%C3%A1s%20que%20sus%20contrapartes%20del%20mundo%20en%20desarrollo>.

es un mecanismo de articulación política, económica, de cooperación e integración que busca encontrar un espacio para impulsar un mayor crecimiento y mayor competitividad de las cuatro economías que la integran.” En todo caso, está claro que siempre habrá lugar para la reinversión en estos aspectos toda vez que todavía hay mucho por hacer, según lo manifiestan Leopoldo Fergusson y Pablo Querubín:

Alrededor del mundo los gobiernos eligen políticas económicas que distan mucho de las que promueven el bienestar social. Esto ciertamente aplica para América Latina. Durante más de doscientos años, los gobiernos de la región han fallado en proveer bienes y servicios públicos, han distorsionado los mercados y han promovido el aislacionismo empobreciendo a su población. (Fergusson, Querubín, 2018, Contraportada).

2. Condiciones para la construcción de una estructura pública en América Latina: instituciones armonizadas mediante una gobernanza multinivel

La tecnocracia quizá sea la condición primaria para la confección de una institucionalidad ordenada en dirección a crear la mayor felicidad posible para los administrados. En efecto, con una cofradía de tecnócratas se ha sugerido desde épocas tempranas una serie de conceptos administrativos que ha constituido en gran parte del mundo el escenario propicio para la obtención de un bienestar aunado al de una democracia que seguidamente se enmarcará en el de la concepción de un Estado Social de Derecho. La construcción de una estructura pública obedecerá entonces a la idea de una dirección que apunta sus acciones al reconocimiento de las personas que integran los diversos grupos sociales, aunque no únicamente como resultado de las relaciones que se estilan al vaivén de la función administrativa tradicional, sino que esa estructura institucional que se emplea ahora, adopta igualmente la comprensión de los factores que de una u otra manera engloban una gobernanza multinivel, es decir, la relación recíproca entre las instituciones subnacionales y supranacionales y viceversa, a las que corresponde distribuir el poder entre los diversos niveles de gobierno, buscando generar mayor confianza y formalidad en las negociaciones. Sobre este particular algunos connotados ex presidentes latinoamericanos como Ricardo Lagos, Óscar Arias y Juan Manuel Santos han propuesto como una opción para el alcance de las políticas públicas el ejercicio de un gobierno apoyado en una ideología

de “Tercera Vía”, que honra la democracia y promueve el desarrollo socioeconómico.

Aunque no se sugiere directamente como una panacea, la práctica de una política de “tercera vía” comporta una alternativa frente a los desequilibrios político-administrativos que han caracterizado a América Latina desde 1970. La carencia de un entorno propicio para el adelanto de proyectos conjuntos continúa retrasando el alcance de mejores condiciones de vida. Si bien es cierto algunos de nuestros países han tenido una relativa estabilidad política, aspectos como la desigualdad social y el desconocimiento de necesidades latentes de nuestras ciudades (donde el hambre y el desempleo son los de mayor apremio), crean otras circunstancias como la violencia, el detrimento de la salud emocional de muchos territorios o el aplazamiento de los proyectos que significarían el cumplimiento de un ideario de orden administrativo cabalmente aplicado. Es, por tanto, el resultado de una administración pública carente de ideas innovadoras y propositivas, como, por ejemplo, aquellas que se forjan con base en el liderazgo que hace frente a la parsimonia con que históricamente se ha imposibilitado la incorporación de un nuevo modelo de gerencia pública, además, en constante transformación.

2.1. Antecedentes de esta situación

Las manifestaciones ciudadanas acaecidas en Chile,⁶ Colombia y Cuba en atención a gobiernos políticamente desbalanceados, son una muestra del descontento generalizado de poblaciones apartadas del orden lógico que comporta la dirección estratégica en la administración pública. En efecto, de acuerdo con los planteamientos del periodista y escritor

⁶ Dadas las circunstancias vividas por Chile durante la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1990) esta nación ha dado cabida a una contundente votación en favor de renunciar a la Constitución heredada de ese régimen. El deseo de alcanzar la democracia del país a partir de un inédito proceso constituyente involucra a todos los sectores de la sociedad chilena y se enmarca con decisión en la vía de obtener una nueva Constitución más acorde con la realidad que marcan nuestros tiempos. Es conveniente aclarar que el apelativo “nueva” no debe entenderse meramente como una reforma constitucional. Este proyecto de Constitución es un proceso de transformación real, que no deberá acogerse a la ligera. En cuyo caso, el emprendimiento de este paso a la democracia avoca la conciencia ciudadana en virtud de la inteligencia política que hoy caracteriza al mundo industrializado.

argentino Andrés Oppenheimer, América Latina sigue anquilosada frente a las posibilidades de obtener el desarrollo económico de otras latitudes, claramente armonizadas con un proyecto de administración multinivel, sostenido a propósito de la economía del conocimiento, siempre de cara al futuro, por oposición al estancamiento de una región todavía atada al pasado. Pero tal situación no es gratuita. A finales del siglo XX América Latina experimentó

una situación social cada vez más difícil de manejar, que vio la necesidad de recurrir al soporte económico que Estados Unidos generó, sin que esto hubiera significado el salto social que se esperaba. Es la llamada “década perdida”, la denominación con que se definen las crisis económicas sufridas en América Latina a lo largo de la década de 1980, sin que, valga anotar, muchos países latinoamericanos hayan podido superar los embates causados por deudas externas impagables.

Tabla 1. Descripción de la década perdida en América Latina

Década perdida en América Latina	
Países	Descripción de la crisis
Argentina	Hacia 1976 se hicieron reformas macroeconómicas con base en un proceso de apertura económica a causa de una gran cantidad de importaciones. Aumentó el desempleo, así como las quiebras empresariales. Con una inflación alta, se generó una serie de devaluaciones durante 1981, la cual provocó un intenso malestar social.
Brasil	El alto precio del petróleo facilitó la explotación de sus diferencias comparativas, se profundizó la industrialización y se consiguió un elevado crecimiento económico, no obstante, sufriendo un gran endeudamiento y una progresiva inflación entre 1974 y 1980 dificultando así el pago de sus obligaciones.
Chile	La crisis chilena de 1984 se produjo durante la Dictadura Militar de Augusto Pinochet. Hacia 1978 a 1981 Chile vivió un período de bonanza la cual se percibe por la expansión económica dado el bajo precio del dólar. Sin embargo, el alza de las tasas de interés, el bajo precio del cobre y la desventajosa industria nacional frente a las importaciones causaron un sobre endeudamiento causando una paralización de la economía.
Colombia	Aunque la situación en Latinoamérica estuvo caracterizada por la corriente hiperinflación y las recurrentes devaluaciones, Colombia, que estuvo igualmente afectada por cuestiones de gran tensión económica, no entró en refinanciación de la deuda. Mientras en algunos países la emisión de dinero fue la base de financiación para los excesos fiscales, el desastre inflacionario permeó la región. Colombia, con inflación entre el 20 y el 30 %, era vista, a nivel internacional, como un país macroeconómicamente bien manejado, digno de ser tomado como ejemplo, aun a costa de no poder responder a sus necesidades internas.
México	La llamada quiebra mexicana de 1982, se da al no poder cumplir con los pagos de su deuda externa, esto, además a causa de un aumento de las tasas de interés que se llevaron a cabo en muchos países industrializados y por los distintos problemas económicos, que ocasionó que los capitales fluyeran hacia mejores posibilidades de rentabilidad a corto plazo.
Perú	La situación en Perú estuvo marcada por los serios inconvenientes que el clima (en concreto el fenómeno del “El Niño” que devastó la agricultura) y la escalada terrorista de Sendero Luminoso causaron a su economía. Se introdujo el inti como moneda nacional en 1985 en reemplazo del sol. Ese año asumió Alan García como presidente, con un programa económico que buscaba un mayor gasto fiscal y la limitación de los pagos de la deuda externa. Sin embargo, su gobierno fue marcado por la hiperinflación y el aumento de la pobreza, la cual pasó del 41% al 55% entre 1985 y 1991, año de la introducción del nuevo sol.
Venezuela	Durante los 70’s se aprovecharon los altos precios del petróleo, con lo cual se produjo un superávit que consecuentemente dio al gobierno de Carlos Andrés Pérez la posibilidad de nacionalizar las industrias básicas, endeudándose con el exterior. En 1981 y 1982 el crecimiento fue prácticamente nulo. La deuda se tornó impagable razón por la cual Luis Herrera Campins, se vio obligado a devaluar la moneda. Desde entonces y hasta 1990, Venezuela vivió entre recurrentes devaluaciones y una creciente volatilidad inflacionaria.

Fuente: Elaboración propia (2021).

2.2. La crisis y el Consenso de Washington

Una vez observada la dramática situación de América Latina durante los años 80, una serie de iniciativas fueron puestas en marcha para de algún modo recomponer el descalabro económico sufrido por estos territorios, evidentemente resultado de la poca o ninguna disciplina administrativa de los gobiernos en curso, dejando sin peso el siempre deseado desarrollo. En medio de esta vorágine se generaría el denominado Consenso de Washington, el cual significó un cambio de paradigma en cuanto al papel histórico del Estado, toda vez que

se presenta en un momento de desgaste del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, con lo cual existía terreno fértil para la implementación del modelo neoliberal, bajo el cual se incentivó progresivamente la competencia entre los países de la periferia y se fortaleció el modelo exportador. La razón de fondo de estos cambios apunta hacia el objetivo de hacer bajar los precios de los productos que la periferia exporta para bajar los precios de producción en el norte, aumentando así el porcentaje de ganancias.⁷

La crisis experimentada en los años ochenta en América Latina y el Caribe tiene sus orígenes en los desequilibrios macroeconómicos internos y situaciones externas que se evidenciaron durante la década de los años 70, como resultado, por un lado, del alza de los precios de los hidrocarburos, y por el otro, la devaluación del dólar, que generó una avalancha de divisas hacia América Latina y el Caribe. Esto propició que durante los años setenta la formación bruta de capital fijo con relación al incremento del PIB fuera muy superior, además de que el gasto en consumo se incrementara, en términos generales. Por tanto, el gasto total también creció en la mayoría de los países y mucho más que sus propios PIB.

El incremento del gasto fue especialmente más pronunciado en aquellos países exportadores de hidrocarburos, por cuanto sus ingresos se elevaron exponencialmente como efecto de las alzas de los precios de exportación, pero, así mismo, como efecto adverso, los países no exportadores de hidrocarburos se enfrentaron

⁷ Con el fin de ampliar lo expresado en el documento, véase Joanna Batista Polo (2009), “El condicionamiento al capital externo como instrumento para la implementación de reformas neoliberales en América Latina: La aplicación del Consenso de Washington en Argentina (1989-201)”, p. 7.

a las desventajas de tener en términos de intercambio un menoscabo durante esos años y, sin embargo, mantuvieron el mismo ritmo de gasto y en algunos casos lo incrementaron, situación que puso a los países a apurar la decisión acerca de si continuaban con el modelo de industrialización impulsado por el Estado o si por el contrario, se inclinaban por el modelo de mercado.

Ahora bien, llegados los años ochenta, se genera un efecto contrario al de los años 70, y es el abaratamiento de las materias primas y el encarecimiento de las tasas de interés en los países industrializados (Estados Unidos y Europa), situación que estimula la fuga de capitales, generando depreciación de los tipos de cambio frente al dólar y trayendo consigo alzas en el tipo de interés real de la deuda, se perdió poder adquisitivo de sus monedas, situación muy grave no solo por lo que significaba financieramente, sino porque además ya se hacía evidente la existencia de un “Estado macrocefálico y una burocracia sobredimensionada” (González, 2018), que hacía prever el fracaso del intento industrializador debido a su incapacidad para revertir la situación, encontrándose inmersos en una crisis de liquidez agobiante.

Lo anterior no era otra cosa que la crisis generada por un endeudamiento sin control, la más seria en la historia de América Latina; los mercados internacionales de capitales en su momento percibieron que América Latina no tiene capacidad de pago de sus préstamos, y en efecto, a partir de agosto de 1982 la mayoría de los países acosados por la situación toman la decisión de abandonar el modelo económico de industrialización por sustitución de importaciones (salvo algunas excepciones) y asumen una nueva estrategia de crecimiento basada en las exportaciones, respaldada por el Fondo Monetario Internacional, en medio de una situación gravosa en la que los ingresos estaban por el suelo; el crecimiento económico estancado a causa de la imperiosa reducción de importaciones, el desempleo en niveles alarmantes y la inflación haciendo estragos en el poder adquisitivo de las clases medias. Es así como a mediados de los años 80, ante la incertidumbre a nivel internacional y viendo que era muy difícil mejorar los problemas de liquidez y capacidad de pago, paulatinamente se acepta estar ante la presencia de un problema estructural de solvencia externa (Garay, 1991, p. 128); se produce entonces el cambio de orientación en las políticas estructurales en América Latina y de acuerdo con Lora (2012, p. 1),

El modelo de desarrollo basado en la protección de los mercados nacionales y la intervención estatal ha sido reemplazado por un conjunto de políticas orientadas en forma dominante hacia el propósito de mejorar la eficiencia, facilitando el funcionamiento de los mercados y reduciendo los efectos distorsionantes de la intervención estatal en las actividades económicas.

Así las cosas, y ante este panorama desolador, los planes de ajuste fueron inaplazables para los países más endeudados, como Argentina, Brasil, México, Perú, Chile y Venezuela. Surge entonces la propuesta "salvadora": El Consenso de Washington, que no era nada diferente a un conjunto de fórmulas económicas neoliberales o, como lo denomina Joseph Stiglitz (2001), "creencias ideológicas y convicciones teóricas" respaldadas e impulsadas por varios organismos financieros multilaterales⁸ entre los años ochenta y noventa, concretamente en 1989, en el que el economista británico John Williamson verificaba las diez medidas económicas que establecían el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos. Estas propuestas constituyeron una fórmula del neoliberalismo de diez puntos ideales para conjurar la crisis económica en Latinoamérica, convertida en una profunda recesión históricamente conocida como la década perdida.

Durante los años de la crisis que configuró la economía de América Latina, estos organismos financieros exigieron aplicar esas medidas para conceder créditos y "ayuda" financiera. En plena crisis económica mundial a finales del siglo XX, muchos países se vieron precisados a acatar el decálogo, especialmente los países más afectados de América Latina, sumidos en deuda pública, inflación, indisciplina fiscal, falta de competitividad internacional y crisis políticas y económicas; se necesitaba la ayuda de la divisa estadounidense. Sin embargo, hay que decir que prácticamente toda América Latina y el Caribe adoptaron estas medidas de ajuste, resumidas en estrategias de recorte, privatización y descentralización, pues ningún país del subcontinente se escapaba de la indisciplina en sus administraciones y economías y, como lo planteó Stiglitz (2001), por entonces, «las políticas del consenso de Washington fueron diseñadas en respuesta a problemas muy reales en América Latina y tenía sentido considerable aplicarlas», aunque posteriormente sería un crítico abierto de las políticas del FMI.

8 Ortiz, C. H. (2002). Revista *Sociedad y Economía: Stiglitz vs El Consenso de Washington*, Universidad del Valle, Cali (Colombia), N° 3, p. 202.

3. Modernización y transformación sociopolítica:

Desafíos de la dirección estratégica en América Latina

Llegados hasta este punto, la historia sociopolítica en América Latina deja sensaciones agridulces. Se sugiere así una serie de inquietudes como, por ejemplo, los porqués de la desidia de las instituciones para conducir el Estado, en ocasiones generando logros en algún momento, pero que durante una gran parte de nuestra historia siguen sin tener ninguna variación. El comportamiento inexplicable frente al cumplimiento irrestricto del ordenamiento establecido riñe con la obtención de resultados efectivos, amén de esa normatividad, sin la cual se podría obtener una vida, no necesariamente de sibaritas, pero sí de seres humanos en el sentido más amplio de este concepto. América Latina es fiel muestra de ello. Mientras la tendencia al cambio es característica del llamado "mundo industrializado", esta región continúa sin adaptarse al paso firme que exponen esas latitudes, casi todas nacidas en la ignominia y la pobreza, pero hoy son el eje de una transformación permanente frente a contingencias nunca despreciables como la depredación medioambiental, el terrorismo internacional o el detrimento de la salud pública que lesiona nuestra calidad de vida, es decir, haber logrado seguridad humana, movilidad social y convivencia pacífica.

La modernización estructural de las instituciones latinoamericanas representa una necesidad siempre latente. La implementación de nuevos modelos y paradigmas en la dirección del Estado es el primer paso frente a vicios de la administración como el ejercicio estático de los procesos de gestión pública. Como bien lo enseña Albert Einstein: "Si buscas resultados distintos, no hagas siempre lo mismo". En favor del reconocimiento a un mundo siempre en movimiento, recientemente se eleva con un acentuado tono el concepto de innovación pública, el cual invita a deconstruir el entramado burocrático contemporáneo en razón de anacronismos administrativos y con ello poder enfrentar los retos que, sin embargo, todavía se retrasan por cuestiones como la carencia de una voluntad política y un gobierno abierto, restándose dinamismo y la consiguiente transformación en la dirección del Estado. De otra parte, es menester anotar que, si bien se requiere un sostenido ritmo de cambio en la administración, es igualmente necesario anotar que ese cambio en las instituciones no es a cualquier precio.

Con gran preocupación acerca de estas cuestiones, la periodista colombiana Ana Bejarano Ricarte ha puesto en camino de discusión la histórica costumbre de generar cambios baladíes en el interior de las instituciones, todo reduciéndose a cambios de nombre y sin que se produzcan resultados considerables, como, por ejemplo: "Ese gesto es en realidad una necesidad: la de cambiar una estética intrascendente, que conlleva un gasto enorme e injustificado en plena crisis económica. Desde una mirada más detenida, es también un síntoma de una manía muy colombiana: la de cambiar todo para que todo siga igual", Y agrega: "Más tarde, en 1958 Giuseppe Tomasi di Lampedusa publicó *El Gatopardo*, una novela que retrata a la perfección a cualquier aristocracia resistente al cambio: "Si queremos que todo siga como está, necesitamos que todo cambie".⁹

Como parte de esta misma preocupación subyace una necesidad de revisar cómo se conciben las políticas públicas y por qué es tan difícil acudir a una dirección estratégica en América Latina. Algo de lo que explica esta aporía es la actitud condescendiente frente a la corrupción, con la que se ha vivido en nuestros países. Ante esta situación, el profesor Quim Brugué-Torruella se ha pronunciado en los siguientes términos:

Así pues, según un primer diagnóstico, los políticos son los culpables del colapso de las políticas públicas y de sus desastrosas consecuencias. Ante los frecuentes casos de corrupción y malas prácticas de los últimos años, parece inevitable aceptar esta sentencia y reconocer la necesidad de regeneración política que está emergiendo con intensidad en la agenda pública. No es este el momento de entrar en un debate sobre el futuro de la política, aunque sí de plantear una hipótesis de partida importante para entender el fracaso de las políticas públicas.

Sin que parezca una redundancia, nuevamente aparece el concepto "Estado Social de Derecho", tan necesario como eje rector de las aspiraciones de lograr, primeramente, libertad humana y, por otra parte, orden institucional. Estas conceptualizaciones así concebidas sugieren el escenario ideal del Estado moderno, pues se consolida con base en un aparato sistémico

⁹ Bejarano, A. (julio 24 de 2021). Azul Gatopardo, en Los Danieles y Cambio:, Bogotá (Colombia) <https://cambio Colombia.com/opinion/los-danieles/azul-gatopardo>

compreensivo de las contradicciones que regularmente expone la dirección estratégica. Es en sí mismo el reconocimiento de un sentido democrático en la práctica de orientar los administrados, de tal manera que se susciten: la confirmación del pluralismo, el derecho de participación ciudadana, el bienestar social como derecho subjetivo y los límites al ejercicio del poder. Esto mismo merece particular atención en América Latina, donde los excesos en los gobiernos han sido reiterativos en gran parte de nuestros países, esto es, acudiendo a procedimientos muy lejanos a la lógica del buen gobierno, ese que se estila por oposición a la violencia y el ejercicio malsano de la economía.

El ecosistema de la innovación debe estar soportado sobre la base de un contrato social francamente asumido, entendiéndose que es así y solo así como será posible enfrentar los retos que puedan interesar a las comunidades, como los sociales, medioambientales, tecnológicos, financieros, sanitarios, etc., y dando cabida a una gobernanza multinivel en que toman parte los distintos sectores del orbe ciudadano con un sentido colaborativo (Mairal, 2011, p. 4). Ya lo expresaba el abogado y periodista colombiano Álvaro Gómez Hurtado con base en la expresión "Acuerdo sobre lo fundamental" concepto que en palabras del periodista Alberto Casas Santamaría, entrevistado por el diario *El Nuevo Siglo*, se explica de la siguiente manera:

Pues las cosas que le permitían al país evitar la violencia. El acuerdo sobre lo fundamental era un mecanismo para señalar esos puntos que le permitirían al país dedicar sus esfuerzos a un debate ideológico en el que no fueran los cargos burocráticos el objetivo fundamental de la lucha política, sino la discusión sobre los temas del país permitieran (sic) que se llevaran a la opinión pública para que esta resolviera limpiamente qué camino le convenía más al país. Por eso él habló de ese acuerdo sobre lo fundamental para conseguir que el país consiguiera unos elementos para reformar la justicia y hacer posible acabar con la impunidad y la corrupción que nos tiene sufriendo desde hace muchos años en Colombia.

3.1. Generación de cultura administrativa

La evidencia teórica y empírica sobre la modernización y transformación sociopolítica de una sociedad es, en gran medida, resultado de la disposición que tenga el Estado para generar cultura administrativa. La orientación de la labor institucional, entonces, deberá estar sujeta a un tejido de buenas prácticas con

base en las cuales se podrá aclarar el papel que deben cumplir los diferentes sectores de la administración. Desde luego, no es sí mismo un procedimiento que traiga consigo respuestas inmediatas a los problemas sociales largamente sin solución. No obstante, la consciencia colectiva del momento histórico en que se vive crea el escenario para revisar qué se ha hecho o se ha dejado de hacer en lo público, situación que implica acercarse a los procesos de maduración social en otros lugares del globo, así como el adelanto de políticas públicas de mediano y largo plazos. Acceder a una cultura administrativa puede significar un proceso complejo, en ocasiones a un costo bastante alto si se consideran las distintas intenciones que puedan surgir a lo largo de los procesos de administrar nuestras ciudades. Sin embargo, indudablemente los países comparten algunas afinidades históricas, culturales y de desarrollo que, si bien no representan una cercanía irremediablemente correspondiente, son muchas más las circunstancias en que es posible emprender un orden institucional en favor de una cultura administrativa, también entendida con base en la filosofía del buen vecino.

De acuerdo con el caso particular de América Latina, se podrá apreciar que atraviesa hace varios años un proceso de transformación regional caracterizado por no pocas propuestas y una gran cantidad de organismos en los que no se concretan las motivaciones por las que se dieron origen. Tal vez sea esta realidad la que no ha dejado evidenciar las cuestiones realmente importantes para esta región. El velo histórico que ha acompañado por tanto tiempo a América Latina ha dificultado la concepción de una conciencia común, coherente, además, con los valores históricos que la describen. La cultura administrativa se construye tomando en consideración el sentido real del servicio público, de tal manera que aspectos como la eficiencia administrativa puedan generar confianza. Es a lo que el Ministerio de Administraciones Públicas de España invita, entendido esto sobre la base de la modernización del Estado, toda vez que de otra manera es muy difícil consolidar cultura administrativa.

Sobre estas cuestiones se ha expresado el mencionado Ministerio:

El problema actual es cómo organizar el sector público de tal forma que pueda adaptarse a las nuevas demandas y necesidades sociales sin perder la coherencia con respecto a la estrategia global ni la continuidad de los valores de la gobernanza. El Estado moderno tiene que dar respuesta a distintos

grupos de ciudadanos. Pero existe un coste en términos de capacidad de la acción colectiva cuando se diversifica o fragmenta el servicio público. Los nuevos enfoques de gestión necesitan superar la contratación y la elaboración de informes para prestar atención renovada a intentar vincular el interés público y los valores y las motivaciones individuales. (OCDE, 2016).

3.2. Necesidad de un control de gestión

Parece reiterado decir que no hay en el mundo ninguna obra pública que antes no haya pasado por la decisión de un funcionario del Estado. Atentos a las directrices y preceptos propios de la administración pública los administradores, por lo menos, así lo indica el sentido común, la complementariedad, la evaluación de los procesos y, por tanto, el minucioso control de las actividades de la dirección socio-política, siempre serán trasunto del orden indiscutido en la debida prestación de los servicios públicos.

Sin embargo, si usted vive en América Latina, con excepción de algunos de sus territorios, sabrá que debe ocurrir algo más que una toma de decisiones para que lo ordenado por la Constitución sea ciertamente palpable, realizable. En efecto, despropósitos como la tramitomanía, la celebración de contratos inocuos o la falta de un concurso entre las instituciones del Estado, desequilibran la balanza del quehacer gubernamental. La gerencia municipal, que debe edificar el aparato administrativo adecuado para hacer frente a males tan nefastos como la corrupción, en los últimos años nos ha hecho pasar por situaciones que de modo flagrante cierran el acceso a la realización de los propósitos definidos en nuestra propia ley capital. Son tan graves estas cuestiones que la legitimidad de los directores públicos pierde un soporte institucional en tal medida que en consecuencia empobrece a todo el sistema político de los municipios.

Dar cabida al ejercicio adecuado de las actividades de gobierno exige hacerse a la atención irrestricta de la transparencia y eficiencia en cada uno de los procesos de gobierno, esto es, con una planeación que responda con disciplina política a los requerimientos establecidos por la moral pública y señalando un derrotero administrativo enmarcado en valores como son la imparcialidad y el debido respeto a los dictados de la función pública.

Dicho esto, la necesidad de un nuevo paradigma en gestión pública y gobierno evidencia que todavía hay mucho que hacer para alcanzar

el logro de una administración pública que se enfoque en formas modernas de dirigirse al ciudadano, lo cual significa que el sector público de manera imperiosa debe hacerse, por ejemplo, al mejoramiento constante de los procesos, siendo este el resultado de un talento humano y consecuentemente una gobernanza multinivel y una gobernabilidad fuertes, que se construyan con la participación de los administrados en la toma de decisiones.

¿El problema es de leyes, de academias y formación ética para nuestros funcionarios?

Pues bien, tal como se ha referido en esta disertación, las secuelas de una conciencia administrativa sin soporte ético suponen el detrimento de la *res publicum* en un grado de onerosidad tan grande que se sale de lo que podría entenderse. No han sido pocas las ocasiones en que, tratando de paliar eventualidades inadmisibles por malos manejos del erario, ha sido la justicia pública quien a partir de recursos jurisprudenciales ha buscado soportar las cargas generadas por los vacíos de la administración, una tarea que por demás entorpece otras funciones de la estructura judicial que pueden ser más importantes y trascendentales para la Nación.

Se percibe así que, dentro de las muchas formas en que se puede ejercer la gestión pública, es quizás el cumplimiento de la normatividad vigente el instrumento de equilibrio social que más se estila, toda vez que se entiende como garantía de un orden y justicia que apunten a la realización de sistemas sociales más próximos a la lógica de las sociedades contemporáneas, las cuales se caracterizan por la incorporación de nuevos modelos en la gestión de los diversos recursos que el Estado puede ofrecer.

De otro lado, no se puede desatender la voluntad política de los operadores administrativos, tan necesaria si se desea la realización de los propósitos públicos. Aunado a esto no es un despropósito pensar que ha sido la falta de un acuerdo sobre lo fundamental lo que ha impedido a algunos de nuestros municipios superar el difícilísimo problema de lograr una reconciliación general que conduzca a reconocernos como parte de un mismo proyecto de realización social y política. Las carencias de un control social cierto dificultan mucho la obtención de los objetivos trazados de permitirnos, educación con calidad, salud integral, vivienda digna o seguridad humana; estos derechos son solo algunos de los que todavía siguen sin capitalizarse.

No obstante, agrada el hecho de que, para bien de la superación de nuestras penurias, el mundo de hoy no se mantiene estático. En la cotidianidad de las distintas instituciones del mundo actual se pueden ver, en mayor o menor medida, los procesos de planeación, evaluación y ejecución de proyectos a partir de los cuales las políticas públicas ayudan a ver realizados los beneficios que pueden significar el avance de los programas propuestos por las diferentes administraciones a fin de alcanzar el mejoramiento de los distintos sectores de la sociedad. Desde luego, no es fácil. El presente escrito ha expuesto las dificultades en que se yergue la gestión pública contemporánea. Pero ya habiéndose emprendido la carrera por una administración pública más ajustada a la innovación y a la modernización del Estado, se crea la esperanza de vernos organizados sobre la base de propósitos alcanzados.

La gestión pública y todo lo que la rodea permite no ver tan lejanos los resultados de sus iniciativas, toda vez que se reconoce en esta disciplina y práctica administrativa que no es posible una gestión, ni tampoco seguridad humana, si de por medio no existe el cumplimiento de los principios de equidad, eficacia, eficiencia, moral cívica o buen gobierno. Entonces es válido asegurar que la gestión pública es un instrumento idóneo para acallar las no pocas contrariedades que la historia política de América Latina ha tenido que ver teñida de sangre y corrupción. Al contrario de estas realidades, más temprano que tarde será posible pensar en palabras que en muchas épocas se nos han hecho esquivas, como sostenibilidad, seguridad y desarrollo. La gestión pública con calidad es posible. Hay que dar el primer paso.

CONCLUSIONES

- El presente trabajo permitió establecer el papel tan importante que cumple la planificación estratégica en la gestión pública, ya que constituye la vía de formalización de las bases del modelo que se escoja para conducir y controlar la gestión en los organismos del sector público. Este análisis ha permitido evidenciar que la planificación estratégica es una herramienta fundamental, no solo para el buen desarrollo de la gestión, sino del buen desempeño de la administración pública, desde el punto de vista de la eficiencia en el gasto público en la consecución de resultados, como servicios superiores a sus ciudadanos dando pasos útiles en el entorno público, tomando en cuenta las políticas públicas a partir de la articulación del marco legal, la visión de los grupos de interés y la responsabilidad social.

- Se reafirmó la utilidad de la planeación estratégica en la gestión pública y, por ende, en la administración pública; su existencia confirma su reconocimiento institucional en la actividad que desarrolla, aunque se es consciente de las máculas y deficiencias que persisten. Esto se reitera en la realidad social que evidencia expresiones críticas respecto a la administración y su burocracia, técnica y políticamente hablando, y que distan mucho del reconocimiento y valor de la actividad desarrollada.

- Se evidencia que se hace cada vez más imprescindible la transformación del Estado, para que la percepción de confianza entre la administración pública y los ciudadanos también mejore y pase a ser una realidad; pero a esto hay que darle un tratamiento especial, debido a la importancia que reviste y por lo que representa para la administración pública; teniendo en cuenta que esta percepción incide categóricamente en la aludida confianza y, por tanto, en la gobernanza.

- Es imperioso anotar que la contumacia en el sector público latinoamericano constituye una situación seriamente problemática, si se toma en consideración la resistencia a generar políticas tendientes a una transformación de mediano y largo plazos, esto es, integrando a todos los sectores de la administración y proponiéndose acuerdos socialmente coherentes con las demandas de cada uno de estos.

- El desconocimiento de un orden institucional organizado en dirección a una nueva formación económico social, el divorcio que sistemáticamente sufre la ciudadanía con relación al Estado y la parsimonia con que se asume la prestación de los servicios públicos retrasa (y en ocasiones imposibilita) la realización de los proyectos públicos con los que podría alcanzarse el bienestar que se plantea en los diseños constitucionales de la nación.

- Se concluye igualmente que los conglomerados sociales requieren definir con toda claridad una base organizativa, si el propósito es lograr orden en el planteamiento de sus iniciativas y más propiamente, en sus ejecutorias. En tal sentido, es conveniente crear el escenario propicio para ambientar un debate en lo social, lo público y lo económico de tal manera que se recomponga la idea de "Estado" y sus elementos constitutivos como gobierno, nación u organización administrativa, para llevar dentro de sí la génesis de otros elementos que igualmente ofrecen una visión de futuro real y posible. En consecuencia, aspectos como ciudadanía, institucionalidad o poder, vienen a ser dentro del Estado la guía que

subsiguientemente establezca las condiciones para la vida en comunidad.

4. NOTAS

1. Punto importante de los planteamientos del PNUD están dirigidos al emprendimiento de acciones según las cuales se garanticen instituciones eficaces, eficientes y transparentes, en un ambiente político que haga posible el crecimiento económico, la construcción de paz y resiliencia, y la entrega eficaz de bienes y servicios públicos a las personas reduciendo brechas de participación entre personas para hacer posible la democracia. Bajo esta línea, el PNUD propende por políticas públicas que respondan a las necesidades reales y a las aspiraciones de las personas, que apunten a la erradicación de la pobreza, que fomenten convivencia y transformación de conflictividades, que respeten los derechos humanos y las libertades fundamentales. ("Un elemento clave para el Desarrollo Humano", en Programa de Naciones para el Desarrollo, PNUD. https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/democratic_governance-and-peacebuilding.html)

2. Debido a su singular carácter internacional y las competencias de su Carta fundacional, las Naciones Unidas puede adoptar decisiones sobre la amplia variedad de problemas que enfrenta la humanidad en el siglo XXI. <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/>

REFERENCIAS

Libros

Brito Ruiz, F. (2013). *Estructura del Estado colombiano y de la administración pública nacional según la Constitución de 1991*. Bogotá, Colombia: Legis Editores.

Carré de Malberg, R. (1998). *Teoría General del Estado*; trad. José Lión Depetre, 2ª. ed. en español. Facultad de Derecho/UNAM, FCE, México. 2001, 80 y 81. (Título original: *Contribution á la Théorie Générale de l'Etat spécialement d'après les données fournies par le Droit constitutionnel français*; 1 ed. en francés: París, Société du Recueil Sirey, 1922).

Fergusson, L. y Querubín, P. (2018). *Economía política de la política económica*. Bogotá: Ediciones Uniandes, Universidad de los Andes.

- González Bermúdez, S.E. y Parra Villanueva, L.F. (2018). *Gerencia pública integral. Gestión estratégica con calidad*. Bogotá: ECOE Ediciones, Universidad Libre.
- Moreno Jaimes, C. (2008). *Democracia electoral y calidad gubernativa. El desempeño de los gobiernos municipales en México*. México D.F.: Publicaciones ITESO.
- Orozco Garibay, P. A.; Diez de Urdanivia, X y García y García, M. (coords.) (2012). *Ciencia Política y Constitucional*. México: Editorial Porrúa.
- Pont Vidal, J. (2017). *La innovación en la gestión pública*. Madrid: Editorial Catarata.
- Putnam, R. D. (1994). *Para hacer que la democracia funcione*. Caracas: Editorial Galac.
- Garay, L. J. (1991). *Apertura y Protección: Evaluación de la Política de Importaciones*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, Universidad Nacional de Colombia.
- Schumpeter, J.A. (1996). *Capitalismo, socialismo y democracia*, Tomo I. Barcelona: Ediciones Folio.
- Tanaka, M. y Jácome F. (2010). *Desafíos de la gobernabilidad democrática. Reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina*. Lima: INVESP, Instituto Venezolano de Estudios Sociales. IEP, Instituto de Estudios Peruanos.
- Varios autores (1993). *Temas de Filosofía Política Latinoamericana*. Bogotá: Editorial El Búho.
- Oppenheimer, A. (2015). *Basta de historias: la obsesión latinoamericana con el pasado y las 12 claves del futuro*. Bogotá: Penguin Random House, Grupo Editorial.
- Revistas**
- Bejarano Ricaurte, A. (2021). *Azul Gatopardo, en Los Danieles: Columnas sin techo*, recuperado de <https://losdanieles.com/ana-bejarano/azul-gatopardo/>
- Brugué-Torruella, Q. (2014). Políticas públicas: Entre la deliberación y el ejercicio de autoridad. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*. 1 (1), 37-55. DOI: https://doi.org/10.5209/rev_CGAP.2014.v1.n1.45157
- Ortiz, C. H. (2002).: Stiglitz vs El Consenso de Washington. *Revista Sociedad y Economía*. N° 3, 201-214. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99617938009>
- Killsberg, B. (2005). Administración Pública en América Latina: Promesas, Frustraciones, y Nuevas Búsquedas. *Economía, Gestión y Desarrollo. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas*. N° 3, 205.
- Mairal Medina, P. (2020). Innovación pública: Una propuesta de análisis de los factores que inciden en los procesos de innovación en el sector público local. *Cuadernos de Gobierno y Administración Política*, 7 (1), 53-61. DOI: <https://doi.org/10.5209/cgap.68849>
- Varios (2020). Entrevista. Acuerdo sobre lo fundamental, el legado de Álvaro Gómez H., en *Diario El Nuevo Siglo*, recuperado de <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/11-02-2020-acuerdo-sobre-lo-fundamental-el-legado-de-alvaro-gomez-h#:~:text=El%20acuerdo%20sobre%20lo%20fundamental%20era%20un%20mecanismo,limpiamente%20qu%C3%A9%20camino%20le%20conven%C3%ADa%20m%C3%A1s%20al%20pa%C3%ADs.>
- Bibliografía digital consultada**
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, Cap. 4, Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. Panamá, 18-19 de octubre (2013). Adoptada por la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. CLAD, 149. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/0-Cartas-iberoamericanas-CLAD-2019.pdf>
- González, J. (2018). *La nueva gestión pública* [Diapositiva de PowerPoint]. <https://es.slideshare.net/jhonkeplergonzalesramirez/la-nueva-gestion-pblica>
- Chomsky, N. (s.f.) Entrevista con Ernesto Carlin – {Bitácora}. Recuperado de http://www.bitacora.com.uy/noticia_634_1.html
- Devia, S. (s.f.) La Descentralización en Colombia: Un reto permanente. Ib, *Revista de la Información Básica*. Recuperado de http://www.dane.gov.co/revista_ib
- EAE Business School (2021) *Principales mercados emergentes en Latinoamérica*. Recuperado de <https://www.eaprogramas.es/blog/internacionalizacion/principales-mercados-emergentes-en-latinoamerica>
- Lora Torres, E. (2012). *Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo*. Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Recuperado de <https://>

publications.iadb.org/publications/spanish/document/Las-reformas-estructurales-en-Am%C3%A9rica-Latina-Qu%C3%A9-se-ha-reformado-y-c%C3%B3mo-medirlo-(Versi%C3%B3n-actualizada).pdf

Mairal, P. (septiembre de 2011). *Incorporando procesos innovadores en la gestión del territorio. Modelos y casos de colaboración público-privada en el diseño de políticas y la gestión de servicios de proximidad*. Recuperado de https://www.academia.edu/1211079/T%C3%ADtulo_Incorporando_procesos_innovadores_en_la_gesti%C3%B3n_del_territorio_Modelos_y_casos_de_colaboraci%C3%B3n_p%C3%BAblico_privada_en_el_dise%C3%B1o_de_pol%C3%ADticas_y_la_gesti%C3%B3n

Munck, G. (2010). Los orígenes y la durabilidad de la democracia en América Latina: Avances y retos de una agenda de investigación. *Revista de Ciencia Política*. Vol. 30, No. 3. Recuperado de <http://www.scielo.cl/>

Muñoz, G. y Giraldo S. (2008). *Gerencia Pública Integral*. Programa Gerencia Pública Integral. Escuela Superior de Administración Pública, ESAP. Recuperado de <http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/1-Gerencia-Publica-Integral.pdf>

El Tiempo (2004). Quién maneja el Poder en América Latina. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1546670>

Oppeheimer, A. (2016, 27 de febrero). La nueva era de América Latina. *El Nuevo Herald*. Recuperado de <http://www.elnuevoherald.com/>

Pizarro Leongómez, E. (2016, 25 de febrero). La revolución democrática en América Latina. *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/>

LISTADO DE ACRÓNIMOS

Acrónimo	Significado
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública
INAP	Instituto Nacional de la Administración Pública
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Cultura

