

DESCENTRALIZACION Y MODERNIZACION DEL ESTADO

**La búsqueda de la democracia y la eficiencia con gerencia pública
competitiva**

Ensayo © preparado por

Julio SILVA-COLMENARES, Dr. sc. oec.

para el

SISTEMA UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIONES

de la

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE COLOMBIA

Santafé de Bogotá D. C., 1.993

CONTENIDO GENERAL

1. Descentralización para un Estado democrático

- 1.1 Una aproximación a las principales corrientes del pensamiento
- 1.2 Características recientes del proceso en Colombia: de la desconcentración a la descentralización

2. Modernización para un Estado eficiente

- 2.1 Hacia un nuevo concepto de Estado
- 2.2 ¿Existe contradicción insoluble entre libertad economía y mercado competitivo, de un lado, e intervención estatal y planeación, del otro lado?
- 2.3 La modernización del Estado en la Colombia de los años 90

3. Una concepción moderna de sistema para la reforma de la administración pública

- 3.1 La concepción sistémica: apoyo teórico para la descentralización y la modernización
- 3.2 Necesidad concepción de una reforma descentralizadora pero sistémica, integral pero democrática

4. El plan de desarrollo: brújula del estadista contemporáneo y del gerente público

- 4.1 La nueva concepción de plan de desarrollo en la Constitución del 91
- 4.2 De la planeación normativa a la planeación estratégica
- 4.3 La relación con el proceso general de desarrollo y la satisfacción de las necesidades sociales y ambientales

5. Un gobierno democrático y eficiente, centrado en el desarrollo humano

- 5.1 Principales bases conceptuales de la gerencia pública moderna
- 5.2 Rasgos de una gestión para la eficiencia económica y la eficacia social, con prioridad para los consumidores de bienes y servicios sociales

6. La gerencia pública y las técnicas modernas de gestión

- 6.1 La situación actual y la misión institucional
- 6.2 El mejoramiento continuo de los gerentes públicos
- 6.3 Una gerencia pública para satisfacer a los ciudadanos

Bibliografía

Resumen (abstract)

1. DESCENTRALIZACION PARA UN ESTADO DEMOCRATICO

1.1 UNA APROXIMACION A LAS PRINCIPALES CORRIENTES DEL PENSAMIENTO

No hay duda que entre los temas más discutidos y difundidos en América Latina y el Caribe en los últimos años se encuentran los referidos a la descentralización y modernización del Estado, aunque también ahora se habla de la modernización general de la sociedad. Si bien son ideas con las que se puede estar de acuerdo en principio --pues su norte fundamental se orienta hacia la democratización, el desarrollo de las fuerzas productivas y la búsqueda de un mejor puesto en el mundo cambiante de hoy--, no siempre estas expresiones significan lo mismo ni se tienen similares criterios sobre los medios para lograr estos fines.

Si se comienza por la descentralización, puede significar la simple transferencia de competencias y funciones del nivel superior a uno inferior – visto el proceso desde una concepción «simplista» de sistema—o entenderse como la modificación sustancial del aparato institucional político, con la transformación de los niveles inferiores del Estado o la incorporación de entidades privadas a funciones antes privativas del Estado, entrelazándose descentralización con privatización.

En el profundo y amplio proceso de reforma del Estado uno de los temas de mayor presencia en casi cualquier régimen político es la descentralización, aunque también es necesario decir que no existe una concepción y definición unívoca sobre este proceso y su significado e implicaciones. Además, habría que tener en cuenta como se enfoca el proceso desde diferentes corrientes del pensamiento contemporáneo, en especial político y socioeconómico. En los países del llamado «Tercer Mundo» se le vincula, en general, con la necesidad de superar lo no muy bien delimitada etapa del «subdesarrollo», mejorar la acumulación capitalista o vivir en democracia.

De otro lado, siguiendo a Pilar GAITAN PAVIA y Carlos MORENO OSPINA, la reestructuración económica y política que ocurre a nivel mundial pasa, en lo fundamental, por “el desarrollo de **cuatro grandes tendencias o fuerzas estructurales** que atraviesan las cada vez más tenues fronteras ideológicas del planeta”. En primer lugar, la revolución científico-técnica ha generado un “nuevo paisaje o geografía industrial”, al tiempo que ocurre una creciente «desnacionalización» de los estados centrales y una «mundialización» del proceso de producción. A lo anterior se suma “la pérdida de confianza en el Estado central como productor de bienes y servicios y como agente que posibilita la reproducción del sistema económico”. En tercer término, se registra también como “una tendencia universal la creciente demanda de los distintos sectores de la sociedad civil por una mayor participación y por mayores espacios de «autorrealización»”. En cuarto lugar, “existe una gran coincidencia al señalar que la privatización de actividades productivas y de servicios es otra de las grandes tendencias que pueden contribuir a la conformación de escenarios propicios para la descentralización”. [1, pp. 21-24].

Estos mismos autores, luego de hacer una breve reseña de los procesos de descentralización que ocurren –con distinta duración y profundidad– desde Cuba hasta Chile concluyen en señalar la “diversidad de escenarios donde ellos pueden desarrollarse, la variedad de regímenes políticos que los adoptan y las diferentes motivaciones que los impulsan” y encuentran que dos lógicas o propósitos comunes subyacen en tales procesos. “Primero, en todos los casos comentados se observa la necesidad de reordenar y hacer más funcional la base territorial del poder político, por lo cual se impulsa el desarrollo de estrategias tendientes a modificar las relaciones entre el Estado central, las regiones o provincias y las localidades” y, segundo, “en todos los casos puede advertirse el propósito de redefinir las relaciones entre Estado y sociedad civil”. [1, pp. 33-34]

Con igual propósito de síntesis, estos dos investigadores sociales resumen en cuatro los principales enfoques o líneas de interpretación sobre la descentralización en América Latina y el Caribe. “Un primer enfoque, el **neoconservador**, parte de la premisa según la cual el Estado no ha podido cumplir con su función reguladora, ni ha podido ampliar y manejar adecuadamente su capacidad administrativa. Sujeto, sobre todo en los países

del Tercer Mundo, a una severa crisis fiscal y a crecientes demandas distributivas, el Estado se ha burocratizado y se ha tornado eficiente”. Desde una lógica de costo-beneficio la reforma se orienta a «despolitizar» la economía y «deflacionar» la política. “El desmantelamiento del Estado ineficiente y la modernización administrativa, deben conducir a una efectiva asignación de los recursos sociales y a un mejoramiento en la calidad de los servicios básicos”. Una segunda propuesta interpretativa basada en la **sociología de la acción**, “apunta a explicar la descentralización a partir de la relación existente entre la reforma del Estado, la crisis y los movimientos sociales” y parte de la premisa básica de que el “Estado enfrenta una severa crisis, tanto en el plano externo, por el desbalance de sus economías y el endeudamiento, como en el plano interno, por su creciente deslegitimación, producto de la incapacidad de atender las presiones redistributivas”, al tiempo que la “crisis alienta la aparición de movimientos sociales, fundamentalmente de base territorial, que exigen su inclusión en el sistema productivo y una mayor participación en la toma de decisiones. (...) Resumiendo, puede decirse que dicha perspectiva ofrece una visión esencialmente positiva de la descentralización en tanto centra su análisis en las bondades de la modernización institucional y en las potencialidades democratizadoras de la reforma”. [1, pp. 35-38]

Una tercera línea de interpretación se podría denominar como **«politicista»**. “Las siguientes variables teóricas sustentan su marco de análisis: la crisis del sistema político; la forma de descentralización que se escoge para manejar la crisis; las condiciones políticas bajo las cuales se implementa la descentralización y los resultados que tiene la reforma con respecto a sus objetivos”. Para este enfoque, crisis y descentralización son facetas de un mismo problema. Por ello –y siguiendo palabras de Christian von Haldenwang, uno de sus principales expositores, en opinión de GAITAN y MORENO—la descentralización se concibe como una “reforma de las funciones estatales de regulación que tiene el objetivo fundamental de estabilizar el sistema político”. Según GAITAN PAVIA y MORENO OSPINA este enfoque “restringe considerablemente las posibilidades explicativas” y “peca por un excesivo «politicismo», con la cual incurre en las mismas limitaciones que pretende superar”. [1, pp. 39-43]

Por último, presentan el llamado enfoque **«derivacionista»** y que “procura explicar la racionalidad de las políticas descentralistas en América Latina a partir de un marco de análisis que se apoya, fundamentalmente, en las teorías **neomarxistas de la acumulación y de las crisis**”. Una de sus principales argumentaciones “señal que el actual proceso de reforma de los Estados latinoamericanos incluye una serie de prácticas que, en apariencia, apuntan a la democratización de la vida política y a la eficiencia en la administración del desarrollo económico y local”, pero en esencia son --en palabras de Pedro MEDELLIN-- “un proyecto de largo plazo que se juega en el doble terreno de la reinstitucionalización de los conflictos y el relanzamiento de la acumulación de capital en la región”. Como destacan en forma crítica GAITAN y MORENO, “La racionalidad del capital y de sus exigencias en la nueva fase se impone como una «ley de hierro» que supedita y condiciona los procesos sociales y políticos. En este sesgo determinista radica la principal limitación de dicho marco de análisis. Preso de un evidente reduccionismo, el enfoque conduce a explicar las transformaciones políticas e institucionales como derivaciones mecánicas de la evolución del sistema productivo, y, por ende, a entender la descentralización como efecto reflejo de los cambios económicos internacionales. (...) Las reformas según esta óptica, parecen constituirse «desde afuera» y «desde arriba», como si Estado y sociedad fuesen dimensiones excluyentes. No resulta casual, por tanto, que las fuerzas sociales y políticas, así como sus luchas y formas de organización, ocupen un lugar marginal en este tipo de análisis”. [1, pp. 43-48]

Como concluyen los investigadores citados al analizar los «equivocos de la descentralización», este proceso “no puede reducirse a una respuesta estatal que sería el resultado mecánico de imposiciones económicas externas. Tampoco puede restringir a una mera reorganización del Estado y de la administración pública. La redefinición de la territorialidad del poder, la reasignación de funciones y la transferencia de recursos, así como la desconcentración política y la ampliación de canales para la participación ciudadana, involucran dos procesos diferentes pero potencialmente convergentes. Nos referimos aquí a los procesos de modernización y democratización a los que están abocadas las sociedades contemporáneas, procesos que encuentran en la descentralización uno de los escenarios más propicios para que se manifiesten todas sus tensiones y conflictos. (...) ¿Complementariedad o conflicto ente modernización y democratización?

Bien puede decirse que en ello radica el gran dilema de los procesos de reforma municipal en América Latina”. [1, p. 5]

Christian VON HALDENWANG, ya citado por GARCIA y MORENO como uno de los exponentes de la línea interpretativa «politicista», señala a su vez que las tres corrientes ideológicas de mayor presencia en América Latina y el Caribe en el tema de la descentralización son el neoliberalismo, el estructuralismo y el marxismo, con diversos matices y énfasis cada una de ellas. El enfoque **neoliberal** --dice Christian VON HALDENWANG en el capítulo del un libro sobre el tema de «Descentralización y Estado Moderno»-- “parte, aunque no siempre en forma explícita, de una crítica del Estado en los países del «Tercer Mundo» que en el pasado ha asumido un número creciente de funciones reguladoras. Se propone entonces, la descentralización como un programa de descentralización administrativa, «despolitización» económica y desmantelamiento del Estado ineficiente. La racionalidad de este programa radica en un concepto netamente económico de eficiencia”. Según VON HALDENWANG, quedan al margen de la diversidad y el carácter político de las crisis de hoy y las condiciones políticas que determinan la descentralización como proceso. Un aspecto que podría señalarse como positivo, es que en el modelo neoliberal “la descentralización apunta a una asignación más eficiente de los recursos sociales y a un mejoramiento de la calidad de los servicios esenciales”. [2, pp. 232-234] Como puede verse a simple vista, esta corriente **neoliberal coincide con el enfoque o línea interpretativa neoconservadora** ya señalada por GARCIA y MORENO.

La corriente **estructuralista, de «corte» cepalino**, --siguiendo la argumentación de HALDENWANG-- sugiere “no el desmonte de la regulación estatal, sino una racionalización. (...) un aumento de la efectividad de la regulación. En este planteamiento, la descentralización asume un papel clave: desde una perspectiva económica, debe contribuir a la superación de los efectos locales de la crisis y de la desigualdad espacial. Desde el punto de vista administrativo, debe flexibilizar las estructuras de planeación y agilizar la gestión administrativa, local y regional. Sin embargo, es más importante el aspecto político: con la ampliación de la participación política se propone solucionar la crisis de legitimación”. [2, p. 236]

A su vez, hay que tener en cuenta que los estructuralistas distinguen dos formas de descentralización: una administrativa, autoritaria y «deficiente», y

la otra política, participativa y «completa». Para la mayoría de los representantes de esta corriente del pensamiento, la modernización del Estado tiene que partir de un nuevo «contrato social», o sea debe crear “nuevos mecanismos de legitimación. El éxito de la reforma se define por su carácter democrático y éste último es el resultado de la presión política desde la periferia”. Los estructuralistas denominan como descentralizadoras sólo a las reformas “que apuntan al otorgamiento de competencias decisorias a unidades de gobierno inferiores y democráticamente legitimadas”. [2, p. 237]

Como señala más adelante HALDENWANG la “pobreza analítica del enfoque estructuralista” se debe a la idea según la cual «sociedad conflictiva» y «estado regulador» entran en una relación mecánica: la presión política de la sociedad causa procesos de ajuste estatal y éstos modifican la práctica política, cuando la realidad no funciona de esa manera. Si bien esta corriente ideológica es similar a la línea interpretativa «politicista» a quien hacían referencia GARCIA y MORENO --dentro de la cual ubican al propio HALDENWANG--, las variables teóricas que mencionan estos investigadores son más amplias, sin que ello niegue que el enfoque **estructuralista** de la descentralización sea en lo **fundamental «politicista»**.

Tampoco son muy distantes sus aproximaciones al enfoque de origen **marxista**. Según HALDENWANG, este enfoque se caracteriza por ver a la descentralización muy circunscrita al ajuste económico y a la reproducción de la dominación política por medio de la privatización. Hay que reconocer que “la mayoría de los trabajos críticos sobre descentralización en América Latina viene de la pluma de autores marxistas o «inspirados» en el marxismo. Es más evidente aquí el interés en el aspecto político de la descentralización y en la comparación de diferentes casos”. Pero hay que tener en cuenta --insiste HALDENWANG-- que “Bajo la consigna de «ajuste», «modernización» y «democratización» se presentan hoy en día diversos proyectos de reforma. Sin embargo, las tres dimensiones están interrelacionadas: el análisis marxista las interpreta como mecanismos de manejo de crisis por el Estado que a su vez debe ajustarse a las nuevas condiciones de acumulación mundial”, lo que sin duda es un enfoque también recortado. Si el marxismo ve a la descentralización como un simple proceso político de ajuste, éste se considera a su vez fruto directo de la necesidad económica «objetiva». Se descarta, así, el hecho de que el Estado en los países llamados del «Tercer Mundo» hoy en

día “es un subsistema social con sus propios medios de regulación y criterios de racionalidad que le dan una autonomía relativa frente a otras entidades sociales”. [2, pp. 240-241]

Para concluir este resumen sobre las apreciaciones de HALDENWANG --que parecen apropiadas para este sucinto panorama de la concepción sobre descentralización en diferentes corrientes del pensamiento económico y sociopolítico--, hay que señalar lo que en su opinión constituye la falla central de cada enfoque. Así --dice--, “Parece justificada la crítica por parte de algunos autores marxistas de que los neoliberales reducen la descentralización a una cuestión técnica y que los estructuralistas emplean un modelo poco realista de conflictos políticos. Sin embargo, cuando la descentralización no es más que una respuesta a una «nueva fase de acumulación capitalista», tiende a desaparecer el Estado como categoría analítica. La descentralización se vuelve entonces necesidad histórica, su forma depende de los conflictos de clase, su éxito se define por lo que contribuye al proceso de ajuste. De esta manera, los marxistas adoptan el planteamiento neoliberal como paradigma de la descentralización y lo «explican» con argumentos de las teorías de las crisis y de la dependencia. Desde una perspectiva de ciencia política, esto parece insatisfactorio”. [2, p. 242]

Para evitar los eventuales «reduccionismos» de estos enfoques, HALDENWANG propone que se aborde el estudio y discusión sobre la descentralización desde la perspectiva de **cuatro variables**: “1) La crisis del sistema político; 2) La forma de descentralización que se escoge para manejar esta crisis; 3) Las condiciones políticas, bajo las cuales se viene formulando e implementando la descentralización y 4) Los resultados que tiene la reforma con respecto a sus objetivos” [2, p. 242]

Para el propósito de estas notas parece suficiente señalar los rasgos fundamentales de las principales corrientes o enfoques y lo que puede ser su principal limitante, destacándose la importancia de avanzar hacia una comprensión de la descentralización como parte de un proceso muy complejo, que depende de múltiples factores e influido en la actualidad por los grandes cambios que ocurren a nivel mundial. Sin que pueda decirse que es una salida fácil hacia el eclecticismo, la verdad es que para el conocimiento de la situación concreta de la descentralización en cada país, las corrientes

ideológicas o líneas interpretativas resumidas aportan elementos que pueden ser de ayuda. La actualidad empuja hacia una especie de «**pragmatismo dialéctico**», que puede llevar a una «babel» de la teoría política y socioeconómica o a una **síntesis conceptual insospechada hoy**.

1.2 CARACTERISTICAS RECIENTES DEL PROCESO EN COLOMBIA: DE LA DESCONCENTRACION A LA DESCENTRALIZACION

No hay duda que una de las grandes tendencias en el desarrollo sociopolítico del siglo XX fue hacia la **concentración de funciones y responsabilidades** en los órganos de nivel nacional o del Estado central, incluso en los países de régimen federativo, que por su propia naturaleza se suponen menos propensos a caer en este «mal político» de nuestra centuria. Desde hace varios decenios en el mundo se vive un «**ansia descentralista**», de autonomía regional, lo que entra en apariencia en contradicción con el proceso simultáneo de internacionalización de la economía --que hoy entendemos como el avance hacia un «**mercado mundial con empresas mundiales**»--, pues en realidad lo que ocurre es una contradicción dialéctica: lo nuevo, un fenómeno actual, se desarrolla a partir de lo viejo, de un fenómeno anterior, o en forma simultánea pero en otro plano, y lo niega o parece excluyente, cuando en realidad son dos fenómenos o situaciones distintas. Diciéndolo con palabras más sencillas, el hijo se desarrolla a partir de la madre pero de alguna manera la niega para afirmar su propia existencia.

En general --y acercándonos a lo ocurrido en Colombia--, puede decirse que esa «**ansia descentralista**» se expresa primero como **desconcentración administrativa**, esto es, como presencia de los organismos centrales en las diversas regiones, manteniéndose el control central de las funciones y los funcionarios. En el caso de la desconcentración a las autoridades regionales se les considera todavía «**menores de edad**» que no pueden asumir funciones y responsabilidades y la **región** es un **simple sitio de trabajo** del funcionario «nacional». Pero la descentralización tampoco es la simple transferencia a los entes territoriales de la responsabilidad por unas funciones, o la prestación de unos servicios, o la ejecución de una obras, no importa que se les dote a su vez de los recursos necesarios y de la adecuación de sus órganos de gobierno, así se mantenga en el nivel superior la tutela administrativa. La

descentralización desborda este estricto marco administrativo y es un **proceso** que afecta la vida **política, económica, cultural, espiritual** e incluso **familiar** de la sociedad.

Colombia no ha estado ausente de este proceso. De la constitución federalista de 1.863 pasamos a una carta magna de fuerte orientación centralista en 1.886. Desde la reforma constitucional de 1.886 --que fue la respuesta a una descentralización que estaba «desvertebrando» al país en construcción en ese entonces--, el centralismo se constituyó en la constante de la vida política y socioeconómica colombiana. Aunque ya en 1.910 comenzó a modificarse esa orientación, restituyéndole a los departamentos la autonomía administrativa perdida en 1.886, durante el transcurso del siglo XX se fortaleció esta tendencia y, puede decirse, se generalizó a finales de los años 50 con la creación del Frene Nacional, cuyas características restrictivas limitaron en forma seria la participación de los ciudadanos. No obstante es necesario tener en cuenta que las reformas constituciones de 1.936, 1.945, 1.957, 1.968 y 1.986 se avanzó en sentido inverso a la constitución del 86.

Como es comprensible, los cambios de mayor significación desde la perspectiva actual ocurrieron en 1.968 y 1.986. Puede decirse que la tendencia centralista empezó a romperse con la **reforma constitucional de 1.968** --reforma que puede **definirse más como desconcentradora que descentralizadora**-- cuando se modificó de manera sensible la planificación estatal, la estructura gubernamental y las finanzas públicas, iniciándose una sistemática transferencia de recursos del nivel nacional a los entes territoriales por medio del situado fiscal, al tiempo que cambiaba la fisonomía municipal, con la creación de las áreas administrativas, las asociaciones de municipios y las juntas administradoras locales, aunque estas nuevas figuras se han puesto en funcionamiento en forma muy lenta. Puede recordarse que con la reforma del 68 se desconcentraron algunas actividades del gobierno nacional con la creación de nuevos institutos nacionales especializados, con acción directa sobre el espacio regional, a través de «regionales» y «seccionales», pero se fortaleció la centralización dejando más decisiones en manos del ejecutivo. La desconcentración se planteó como una salida al excesivo centralismo; sin embargo, lo más que se pudo fue racionalizarlo, no evitarlo ni superarlo. Incluso la creación del **situado fiscal** para fortalecer, en el nivel departamental. Los gastos corrientes en educación primaria y salud, **terminó**

«**nacionalizando**» estas actividades por el manejo central de sus funciones. En 1.986 lo relevante fue la elección de alcaldes por votación y la consulta popular.

Al mismo tiempo ocurrían cambios fundamentales en una economía muy atrasada, se adecuaban las instituciones a la expansión industrial, se modernizaba el campo y avanzaba el proceso de urbanización, incluido el reconocimiento a los derechos de los asalariados y la necesidad de prestar nuevos servicios a los nuevos actores de una sociedad cambiante. Sin embargo, el costo de la expansión de la capacidad de intervención del gobierno central durante esta fase fue el desplazamiento a un segundo plano de la autonomía fiscal, administrativa y política de las regiones. Ya en los años 70 la **burocratización e ineficiencia** de las entidades nacionales para atender las demandas de las regiones y de avanzar en la política social y de obras públicas, se constituyó en una de las causas más importantes de la **crisis política del régimen centralista**.

Como un punto de inflexión en todo este proceso puede ubicarse la reforma constitucional fallida de la administración López Michelsen, que se orientaba a una descentralización administrativa y fiscal, manteniendo la centralización del poder político. Por esa época, en algunas actividades se logró una «desbogatización» de las entidades, pero siempre en la óptica de la dirección central. A partir de 1.978, se vinculó a los departamentos a la tarea de armonizar la planeación regional y municipal, intentando delegarles algunas funciones nacionales prestadas por «entidades descentralizadas». En 1.981 se buscó incorporar a las regiones al proceso de elaboración del plan nacional de desarrollo y en 1.985 se crearon las Regiones de Planificación y los CORPES, con el fin de fortalecer la planeación territorial y la participación regional en la elaboración del plan de desarrollo nacional y en la programación del presupuesto de las entidades centrales. Así mismo, desde 1.983 se avanza en el fortalecimiento de los municipios, tratando de dar mayor autonomía a los gobiernos locales y trasladándoles funciones y recursos del nivel central.

Luego, en 1.986, se elevó a norma constitucional la elección popular de alcaldes y desde ese mismo año se inició la transferencia creciente del impuesto al valor agregado –IVA– a los municipios. Con la vinculación de

nuevos grupos políticos a la vida democrática en la segunda parte de los 80, se elevó la necesidad de mayor autonomía y espacio de acción para las regiones. Ahora, con la apertura económica y política se pone al orden del día la «apertura regional». Pero lo característico es que se ha mantenido una **visión parcial del proceso de redefinición del Estado y se ha carecido de una precisión clara de lo que deben ser sus áreas de acción prioritarias.**

La constitución del 1.991, de fuerte inspiración descentralista e incluso podría decirse «municipalista», fortaleció el situado fiscal, la planificación regional y a los entes territoriales, creándose la elección de los gobernadores también por votación directa, y definió a Colombia en su artículo 1ª como una “República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

A su vez, la constitución de 1.991 define en forma muy clara los objetivos y medios para lograr esa Colombia ideal pero materializable, esto es, que no está ubicada en el terreno del mero idealismo por cuanto es «**una utopía realizable**», como ha sido la marcha de la humanidad en búsqueda de los más altos y nobles objetivos en cada etapa histórica. El marco concreto de esos objetivos y medios lo dan los artículos de la nueva constitución que señalan **la finalidad social del Estado** y las **condiciones de la función administrativa**, en concordancia con **la naturaleza de los regímenes departamental y municipal**. Así, el artículo 366 define que el “bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”. A su vez, el artículo 209 determina que la “función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus

órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

De otro lado, los “departamentos –según el artículo 298—tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes”. Así mismo, al “municipio –reza el artículo 311—como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.

Como dice el investigador Jorge VIVAS REYNA en un examen global del proceso de descentralización publicado hace algunos años, los objetivos indirectos de la descentralización pueden sintetizarse en aspectos económicos, sociales y de desarrollo regional. Según VIVAS, los **objetivos económicos** “se reflejarán principalmente en la obtención de una distribución geográfica más equilibrada de la actividad económica, el logro de una tasa anual de crecimiento del PIB menos vulnerable a las fluctuaciones de las actividades económicas regionales, la obtención de una tasa de ocupación de la población más asociada a la actividad económica local, y, probablemente, en el largo plazo, y dentro de cierto rango, una tasa más estable de crecimiento del PIB”. [3, p.16]

En cuanto a los **objetivos sociales**, estarían representados por “la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de los servicios básicos de la población (agua potable, salud, educación, alcantarillado, recreación), el mejoramiento del nivel y la distribución del ingreso, y el logro de mejores y más estables posibilidades de empleo productivo”. Y los **objetivos de desarrollo regional** hacen referencia “a la necesidad de aprovechar la vocación de las regiones y su homogeneidad socioeconómica, las economías de escala de proyectos que benefician a varias comunidades, y las

externalidades de la actividad económica de las regiones más avanzadas. Así mismo, se refieren al propósito de reducir los desequilibrios geográficos en el nivel y distribución del ingreso y, en forma más general, las disparidades existentes en la calidad de vida entre las distintas regiones del país”. [3, p. 16]

Al repasar «Algunas implicaciones financieras, económicas, sociales y políticas de la descentralización», este investigador social destaca que, en relación a lo político, “se introducen cambios a través de los cuales la sociedad civil y las administraciones locales ejercen su autonomía. La elección popular de alcaldes, la consulta popular, las juntas administradoras local y la participación comunitaria, representan cambios sustantivos en las tradiciones políticas de los municipios, cuyo propósito es de lograr paulatinamente la modernización de las costumbres y actitudes políticas de la sociedad civil, y la integración social y cultural de las comunidades en torno a objetivos colectivos autónomos, definidos en función de la satisfacción de las necesidades básicas”. [3, p. 41]

En este mismo sentido, señala, de un lado, los **eventuales «costos políticos»** de la descentralización y los **cambios previsible en la «dinámica política»** de las localidades. Es conveniente –dice VIVAS REYNA—“señalar por lo menos dos puntos de vista adicionales. Uno, se refiere a los «costos» que todo proceso de descentralización conlleva, originados en la equivocada utilización que, por acción u omisión, las comunidades locales y sus administraciones hacen de sus nuevos derechos. El otro, tiene que ver con la intensificación de la dinámica política local, la cual se refleja en la aparición de nuevos grupos políticos; la consolidación de los existentes; la constitución de alianzas entre grupos para alcanzar mayor representatividad ya sea en la elección del alcalde, en la conformación de los concejos municipales o de las juntas administradoras locales, o en las juntas y consejos directivos de las empresas de servicio. Naturalmente, todas estas posibilidades son una consecuencia prevista y un objetivo explícito de la autonomía política local. La ocurrencia de lo uno y de lo otro no debe sorprender a nadie. Sin embargo, lo que sí es necesario señalar es que los «costos» de la descentralización son susceptibles de ser reducidos, y en esta tarea desempeña papel principal el trabajo que el Estado y las instituciones sociales juegan para educar y hacer consciente a la sociedad civil del alcance y los objetivos de las reformas puestas en marcha, y de su responsabilidad en el buen uso de sus nuevos derechos”. [3, pp. 41.42]

En el transcurso de los 80 se avanza en el proceso de **redefinición** y se revisan las **funciones de los tres niveles** principales del estado en Colombia: **nacional, departamental y municipal**, al tiempo que se intuye la necesidad de retomar un nivel que combina lo departamental y municipal para acercarse mejor a lo nacional: lo regional. Hoy se trata de analizar la racionalidad de la descentralización a la luz de las **ventajas** que pueden ofrecer las **administraciones territoriales** para **ampliar la cobertura y mejorar la prestación** de los servicios públicos. Como es obvio, las escalas óptimas de producción de los servicios están determinadas por factores de orden tecnológico y administrativo. Existen actividades que pueden ser fragmentadas para producir a bajos costos, pero otras no. Dadas estas restricciones, la ventaja de los gobiernos locales está dada por su cercanía a las comunidades, permitiendo una relación directa con los usuarios, lo que hace posible un mayor control sobre la calidad del servicio y la mejor administración de impuestos y tarifas.

Hoy se considera que en el nivel local, en general, deben ubicarse los servicios que se prestan en forma individual. Las administraciones departamentales prestan ventajas cuando las economías de aglomeración indican una escala de operación mayor a la que sería posible en el municipio. El nivel nacional puede ser más eficiente y eficaz en la prestación de servicios cuya gran escala obliga la existencia de un agente único central. Al Estado se le considera responsable de la provisión, y no tanto de la producción, de los servicios descentralizados. En muchos casos, **más que una prestación directa** de los servicios públicos, lo que interesa es **garantizar** que la comunidad los reciba con más **oportunidad y eficiencia**. Es indudable que para desarrollar tal modelo descentralizador es necesario cumplir **tres procesos: 1) redistribuir los ingresos** del Estado entre los niveles de la administración pública; **2) garantizar las transformaciones institucionales**, y **3) lograr la adecuación política** que respalde el proceso.

Como es comprensible, la reorganización de las funciones estatales y la redistribución de los ingresos determinan cambios importantes en los tres niveles de la administración, por lo que desde el gobierno nacional se proponen **dos estrategias: la gradualidad y el fortalecimiento al desarrollo institucional**. De otro lado, y como muestra la experiencia de varios países, el

proceso de **descentralización tiene riesgos** y es necesario conocer los mecanismos que puedan minimizarlos. Como dice el DNP, los “principales riesgos de un proceso de descentralización mal dirigidos son la desarticulación del Estado y el desorden en el manejo macroeconómico. (...) [4, pp. 36-37]

En el documento utilizado en los últimos párrafos el DNP plantea **cinco conclusiones sobre el proceso de descentralización** que es necesario tener en cuenta en el futuro. En primer lugar, es “necesario considerar la descentralización como un ordenamiento simultáneo de funciones y recursos entre los distintos niveles de la administración. La consideración sesgada autodeterminación no es sinónimo de repúblicas independientes o autarquía”. [5, p 9^a]

Ya para finalizar este capítulo y como lo plantea el mismo título de este trabajo, los **avances democratizadores** de la descentralización **no pueden lograrse** si al mismo tiempo **no se moderniza la gestión estatal**, en especial en sus autoridades territoriales (departamentos y municipios). Así, por ejemplo, la elección de alcaldes, la mayor participación de representantes de la comunidad en los órganos de gobierno y la creciente disponibilidad de recursos para asumir las funciones transferidas, no redundarán en mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos si no hay un cambio sustancial en la gestión municipal, tanto en los aspectos de planeación como de dirección y ejecución. No obstante --y como se reconoce casi en forma unánime--, las transformaciones en este sentido constituyen lo más débil de la reforma del Estado colombiano.

Manteniéndonos en el campo de la **administración pública local**, se observa que se transfieren funciones y responsabilidades a los municipios en términos generales, sin hacerse muchas precisiones según las categorías de los municipios, sabiéndose que entre los mil y pico de entes municipales **existen grandes diferencias** no sólo en cuanto a su capacidad fiscal sino también de **recurso humano y técnico** para asumir la realización de obras y gestionar el desarrollo local. Si bien decimos y sabemos que los alcaldes deben ser líderes y gerentes de su comunidad, muchos carecen de la preparación mínima necesaria para cumplir esta función e incluso de los medios más elementales para hacerlo.

En otro aspecto, el **papel de la planificación** en el nuevo ordenamiento territorial, la situación es similar. Si bien en el espíritu general de la Constitución y las leyes la orientación descentralista de este papel es clara, en el desarrollo de la normatividad sigue implícita la preponderancia de los órganos centrales del Estado **manteniéndose un «tutelaje de minoría de edad»** sobre los entes territoriales bajo el pretexto de **su debilidad técnico-administrativa**. Así, se observa, que si bien han aumentado --y aumentarán más en el futuro próximo-- las transferencias de recursos pecuniarios del nivel central hacia los entes territoriales, en especial los municipios, una buena porción de estos recursos siguen «atados» a planes y programas de origen nacional o a limitaciones y condicionantes de manejo nacional. También es evidente que los planes departamentales y municipales de desarrollo son en lo fundamental programas de obras públicas, quedándose su integralidad sólo en la denominación. Se ven poco en la vida práctica acciones concretas para fortalecer la capacidad de planeación y de gestión de los entes territoriales. Todavía se mantiene la concepción de **«dar el pescado» en lugar de «enseñar a pescar»**.

Como señalan GAITAN y MORENO, hay que tener en cuenta que mientras el nivel central “basa su atención en las estrategias y programas para el mejoramiento de las condiciones macroeconómicas y sectoriales que garanticen un clima de prosperidad a mediano y largo plazos (...), a los departamentos y municipios les preocupa fundamentalmente responder a las necesidades inmediatas y concretas que en las áreas económicas y social plantean sus habitantes, lo cual les exige una concepción integral del desarrollo territorial. Esta diversidad de intereses ha hecho complejo el proceso de descentralización pero, a la vez, es quizás el elemento que más lo ha dinamizado y enriquecido”. [1, p. 236]

“Claro está --continúan GAITAN y MORENO-- que este es un proceso de aprendizaje quizá largo y tortuoso, sobre todo porque debe reducir radicalmente las concepciones extremadamente centralistas que caracterizan la estructura institucional del país y, particularmente, a las entidades de planeación. Dicho proceso debe disminuir la tradicional prepotencia del Departamento Nacional de Planeación, cuya actitud en el manejo de los planes nacionales de desarrollo se manifiesta despectivamente en dos sentidos: hacia los intereses regionales frente a las decisiones macroeconómicas y sectoriales

de la nación, y hacia la ejecución y operación de los planes frente a su diseño y formulación. El primero de ellos se ha evidenciado en los choques región-nación, y el segundo en estos mismos y en los conflictos y enfrentamientos existentes entre los ministerios y el DNP”. [1, p. 238]

2. MODERNIZACION PARA UN ESTADO EFICIENTE

2.1 HACIA UN NUEVO CONCEPTO DE ESTADO

En el capítulo anterior tratamos de desarrollar la concepción de que el proceso de **descentralización** se orienta, en lo fundamental, a **profundizar y ampliar la democracia**, buscando al mismo tiempo como pasar a formas con **mayor participación ciudadana**. En las páginas siguientes pretendemos mostrar que el proceso simultáneo de modernización del Estado tiene como propósito lograr una **administración pública** más eficiente, para el **beneficio de los ciudadanos**, en general, y de los consumidores, en particular. Lo cual, como resalta a simple vista, es otro medio para avanzar en la democratización. Por eso, no puede caerse en el simplismo de identificar la modernización del Estado con la reestructuración y redefinición de entidades --lo que en algunos casos puede llevar a la disminución del empleo gubernamental-- o con la privatización de empresas estatales. La modernización del Estado es una necesidad sentida, que no puede negarse ni postergarse su solución, ya que tiene como objetivo una **mayor eficiencia económica y más alta eficacia social**.

Partiendo de esta base, hay que entender **la democracia** no como la simple renovación electoral de los gobernantes o la alternativa de los partidos políticos en el gobierno, sino como **la milenaria aspiración de los hombres por participar en la discusión y conducción de los asuntos públicos** y cuya materialización ha venido en ininterrumpido ascenso en la historia, por lo que puede decirse que **la democracia es una conquista de la humanidad**. Por tanto, la democratización es tarea de los líderes regionales o locales y condición del desarrollo, ya que mientras más participación ciudadana haya es previsible esperar una mejor solución de los asuntos públicos.

Si se acepta en este proceso de materialización de la democracia que **la política es el arte y la ciencia del compromiso** alrededor de los intereses de los diferentes grupos sociales, entonces **la actividad económica y social es el**

escenario para la realización de tal compromiso, el que tiene que materializarse también en propuestas económicas, sociales y políticas así mismo concretas, en una nueva concepción y modelo de desarrollo. Intereses que pueden ser contradictorios en un primer momento pero no por necesidad antagónicos en el mediano y largo plazo o cuando están de por medio los valores supremos del hombre.

En la búsqueda de la democratización hay que llegar a la concepción y vigencia de un **nuevo Estado**. Concepción y vigencia en que se impone compaginar los principios esenciales del bien común y la convivencia colectiva con la existencia de intereses sociales diferentes, reflejo del **desarrollo diversificado de la sociedad y ejemplo de convivencia política que debe regir en el futuro**. A su vez, hay que tener en cuenta que cada vez es más amplia la contradicción entre la sociedad civil y el Estado, o, diciéndolo de otra manera, entre los ciudadanos y **el Estado**, que cada vez puede ser menos representante de intereses hegemónicos exclusivos y se convierte en **garante del compromiso social**. Por tanto, en su seno las relaciones entre clases y sectores de clase se mueven cada vez más en una **dialéctica de conflicto y compromiso sociales**.

La realidad contemporánea derrumba la concepción tradicional del Estado, haciendo que pierda sentido y resulten falaces ideas y teorías que antes parecían inmovibles. Muchos de los supuestos o hipótesis sobre los cuales se construyó la teoría del Estado en los dos o tres últimos siglos han entrado en crisis, entendida crisis como momento crítico en el proceso de movimiento de la realidad y del pensamiento que la expresa.

Entre los **supuestos cuestionados** se encuentra el que plantea una separación vertical entre **lo privado y lo público** y, por consiguiente, entre **la sociedad y el Estado**, como reflejo de los antagonismos entre **libertad y autoridad** --en el terreno de la relación individuo sociedad-- y **entre liberalismo «leseferiano» y absolutismo totalitario** --en el campo de la relación sociedad-Estado--, los que se consideraban irreductibles. Lo privado está mediatizado hoy por el desarrollo de instituciones u organizaciones sociales de la familia, ya de antigua existencia, otras más recientes, como el barrio, la vereda o vecindario, el sindicato, la empresa, la comunidad eclesial, las asociaciones culturales, cívicas, políticas, deportivas y otras similares, en

donde se hace más evidente la relación que existe entre **el interés general de la sociedad, el particular del grupo y el específico del individuo**. En el seno de estas organizaciones se hace más palpable la complementación o la contradicción entre estos intereses, pero se comprueba que el método más democrático para solucionar las diferencias es el asentado en **el diálogo, la concertación y el compromiso**.

De otro lado, la internacionalización de la vida política y económica y el avance hacia una cultura de producción, mercado y consumo mundiales, hacen que la polarización entre liberalismo y totalitarismo absolutos sea cada vez menos verificada por la práctica social. Así mismo, las nociones de «soberanía nacional» y «Estado nacional» están siendo sometidas al efecto de dos fuerzas en apariencia antagónicas, además de la «globalización» que implican las comunicaciones y el transporte «sin fronteras»; de un lado, el reconocimiento de la **autonomía** a los entes territoriales con identidad propia -puede ser por origen étnico u otras circunstancias-- y, de otro lado, la necesidad de integrarse a procesos que se mueven en el terreno de lo **ínter y supraestatal**; diciéndolo de otra manera, corresponden a las fuerzas de la **descentralización** y la **internacionalización**, que de política gubernamental han ascendido a norma legal y principio constitucional en Colombia.

También se partía del supuesto que la legitimidad del Estado se mantenía con el sistema electoral de la democracia representativa, la soberanía nacional, el imperio de la ley y la llamada «división de las ramas del poder público», y que como garantía de la expresión de los intereses del individuo eran suficientes los partidos políticos y la presencia de un Estado de derecho, esto es, respetuoso de las leyes. Hoy se plantea que la legitimidad no puede descansar sólo en el mecanismo electoral --aunque no puede negarse la importancia del consenso que se logra por su intermedio-- y que el propio estado debe encontrar su **legitimidad a través de la generación de «principios de comunidad»**, es decir, de unidad o cohesión entre los distintos sectores y grupos sociales; la legitimidad de origen ya no basta y se requiere una legitimidad de la acción estatal en resultados de aceptación social. Y al lado de los partidos políticos se han desarrollado otras formas de organización social --algunas ya mencionadas en el párrafo anterior-- que expresan mejor los intereses de los individuos.

Hay que tener en cuenta que el Estado de derecho se convierte en un simple ejercicio declarativo si los ciudadanos no tienen a su disposición los instrumentos que permiten **pasar de la representación delegada a la participación activa** en la mayor parte de los asuntos públicos o colectivos, al tiempo que el viejo concepto --impregnado de positivismo-- de «ramas del poder público» es sustituido por el nuevo y más integral de «órganos del Estado» --concurrentes pero no por necesidad coincidentes en cada momento en los objetivos del Estado--, que no pueden desconocer la existencia de factores reales de poder en la sociedad.

Hoy se concede mucha importancia a las diversas funciones que cumple un Estado para que se delimiten muy bien las «reglas del juego» entre la sociedad civil y los órganos de poder, con los entes e instrumentos con que cuentan. Lo esencial en este aspecto **no es tanto el tamaño del Estado y su intervención en la economía cuanto su eficiencia y eficacia y la determinación del ámbito de cada función y su finalidad**. La democracia participativa supone la intervención racional y no la interferencia estatal, en función de lograr una política de desarrollo equilibrado, sostenible, armónico e integrador de las regiones dentro de una concepción unitaria y descentralizada de la nación.

Atender las necesidades de seguridad pública, saneamiento ambiental, educación, salud, servicios colectivos domiciliarios y otras similares, se ha convertido en la tarea esencial del Estado. Por consiguiente, **la principal función económica del Estado es garantizar la satisfacción de tales necesidades a l mayor parte de la población**, sin que ello signifique que tiene que convertirse en empresario que los suministre en forma directa. Puede regular la prestación de tales servicios por muy diversas formas de organización empresarial, ya sean individuales o colectivas.

En este caso, **no puede seguir confundiéndose al Estado empresario con el Estado garante** de las condiciones de vida y de trabajo de los ciudadanos y normalizador y regularizador de las relaciones sociales. Podríamos decir que el primero es aleatorio y está en función de las insuficiencias que se produzcan en la actividad socioeconómica; el segundo es permanente, pero aún es muy débil en una sociedad como la colombiana. Propósito fundamental debe ser fortalecer la participación democrática en la gestión gubernamental y la

función regularizadora del Estado con tal fin, de manera que se garantice la democratización en lo económico, lo social y lo político.

Lo sucedido en países en donde ha ocurrido una fuerte privatización de empresas estatales --como es el caso de Inglaterra--, muestra que al mismo tiempo se fortalecen las funciones normalizadoras y controladoras del Estado. Hoy el debate académico y político se centra en el desarrollo teórico y la aplicación práctica de la vigilancia y control que debe ejercer el Estado para salvaguardar los intereses válidos de los ciudadanos, en general, y de los consumidores, en particular. No hay duda que existe una clara tendencia a **sustituir la protección al productor por la protección al ciudadano consumidor**. Aunque parece paradójico, al tiempo que se suspenden en los ministerios labores de ejecución y producción y que se privatizan las empresas estatales productoras de bienes y servicios, se fortalecen y surgen nuevas entidades de vigilancia y control, que mantienen una orientación y dirección central cuando vigilan y controlan sistemas nacionales, así su propia operación sea descentralizada o desconcentrada.

Para finalizar esta breve reflexión, hay que decir que, sin duda, el gran reto para el siglo XXI es avanzar en el proceso de desarrollo de la sociedad humana. Sin que se niegue la historia de la humanidad --el tránsito de unas etapas o formaciones socioeconómicas a otras--, el desafío es insertarse en la historia de la **humanización, entendida como la búsqueda y encuentro de los valores supremos del hombre, en un mundo de ascendente libertad y respeto por el individuo**. Todo indica que cada vez los hombres se unen menos alrededor de ideologías y más en torno a sus intereses concretos, tanto materiales como sociales y espirituales. Colombia no puede escapar de esta tendencia universal y esas coordenadas deben ser las que enmarquen el desarrollo del país en este final de siglo y lo orienten hacia el comienzo del tercer milenio como una sociedad de paz y progreso.

2.2 ¿EXISTE CONTRADICCIÓN INSOLUBLE ENTRE LIBERTAD ECONOMICA Y MERCADO COMPETITIVO, DE UN LADO, E INTERVENCIÓN ESTATAL Y PLANEACIÓN, DEL OTRO LADO?

Al proceso de descentralización, en marcha desde mediados de los años 80, se adiciona ahora con fuerza la discusión sobre la necesidad de **la modernización**, que en muchos casos y para ciertos analistas y teóricos se **confunde con la privatización** de las actividades económicas que adelanta el Estado, ya sea en producción de bienes o en la prestación de servicios. Se ha creado así una **falsa disyuntiva excluyente entre Estado y libre empresa y entre mercado y planeación**. Como esta discusión tiene a su vez una estrecha relación con algunas concepciones rectoras en la nueva Constitución Política, parece conveniente dedicar unos párrafos a los aspectos más relevantes sobre este particular.

Si se acepta que el siglo XX empezó tarde --hacia 1.914-1.917 con la primera guerra mundial y la revolución rusa-- y terminó temprano --entre mediados de la década de los 80 y el primer año de los 90 con la caída del «socialismo burocratizado» y el principio del fin de la «guerra fría»--, para Colombia ello también es evidente: sólo en el tercer decenio de este siglo empezó la modernización que nos puso en el siglo XX y la Constitución de 1.991 nos introdujo de lleno al siglo XXI y al próximo milenio, reconociendo que somos una sociedad compleja, en búsqueda de síntesis para procesos contradictorios.

Para el propósito de este documento lo fundamental es que la nueva Carta Magna reconoce la importancia de la **libertad económica** --que es indispensable en un país de «precoz monopolización» como Colombia-- pero no olvida que el mismo «modelo de desarrollo» imperante durante las últimas décadas impone la necesidad de la **intervención estatal**. Así mismo, proclama los beneficios del **mercado competitivo** --y en algunas normas lo erige en una especie de «paradigma económico»--, pero de igual manera determina que debe haber una **planeación participativa**, para lograr un uso mejor y más concertado de los recursos en la satisfacción de las necesidades colectivas. Es decir, no es una Constitución a la que pueda acusársele de exclusiva orientación neoliberal o de un pronunciado sesgo socializante o de intervencionismo a ultranza; es una ley de leyes, código de principios rectores --que pronto debe transparentarse en leyes--, para la compleja, vertiginosa,

contradictoria e internacionalizada vida de fines del siglo XX y principios del XXI. Por tanto, para que se convierta en letra viva se requiere que la incorporemos a nuestra vida diaria, ejerciendo los derechos pero también cumpliendo las obligaciones y responsabilidades.

Desde el punto de vista socioeconómico interesa destacar en la nueva Constitución dos bloques temáticos, de indiscutible actualidad y contradictoria interrelación, al tiempo que cada uno de ellos tiene su propia dialéctica interna: **a) libertad económica e intervención estatal en la economía, y b) planeación participativa y mercado competitivo.**

Sin duda, para muchos el más importante artículo de la nueva constitución es aquel que determina que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, al tiempo que reconoce que la libre competencia económica en un derecho de todos, aunque a ambos derechos les impone fronteras para impedir que se transformen en **libertad abusiva y competencia destructiva**; al primero, que debe estar dentro de los **límites del bien común**, y al segundo, que es un **derecho que supone responsabilidades**. Vista la principal formulación que incluye la nueva Constitución Política sobre libertad económica --en donde el reconocimiento de la propiedad avanza hacia la pluralidad de formas y la libre iniciativa empresarial tiene el límite de los derechos de los demás--, se señalan a continuación los rasgos básicos que tiene su contrapartida necesaria: la intervención estatal en la economía.

La dicotomía entre **libertad económica** --entendida en definición extrema como el juego libérrimo de todas las fuerzas de una economía-- e **intervención estatal** en la economía --definida a su vez como estatismo a ultranza--, y que las asimila a factores excluyentes en el desarrollo, es muy popular y atractiva para el discurso «efectista» pero **falsa** y lleva a una polémica agotadora y **sin perspectivas**. Es imposible concebir una sociedad contemporánea libre sin la institución Estado, pero no se puede «reducirlo» a la visión unilateral del Estado-epifenómeno, o el Estado-instrumento, o el Estado-función, o proclamar el fracaso del Estado porque son ineficientes y quiebran algunas empresas estatales. En este sentido hay que distinguir entre el Estado empresario --que puede ser ineficiente en algo que no le es consubstancial como producir bienes y servicios-- y el Estado regulador y controlador --que corresponde a una responsabilidad irrenunciable--.

De otro lado, hay que ver como trataron de resolver los constituyentes el aparente antagonismo que existe entre planeación y mercado. Como en el caso de la dicotomía entre libertad económica e intervención estatal, la presentación de este antagonismo es popular pero falsa. Si bien desde las más remotas civilizaciones **el mercado** ha sido el **mejor escenario** para **distribuir con eficiencia y productividad** los frutos del trabajo, no hay duda que la mayor utilización de la naturaleza, la creciente diversidad de bienes y servicios y la ampliación en el espacio y en el tiempo del mercado, han impuesto la conveniencia de hacer un **uso más planificado**, esto es, más racional y consciente, de los recursos y de su capacidad para satisfacer necesidades humanas. **El mercado**, en lo económico, junto con **la democracia**, en lo político, son **conquistas de la humanidad** a las que es imposible señalarles como punto de llegada o de partida cualesquiera formación socioeconómica. Han venido en ascendente desarrollo humano --**el hombre es la medida de todas las cosas**, dijo hace 25 siglo Protágoras-- es algo más que simple crecimiento económico.

En este marco podría decirse que si en la vida sociopolítica la **libertad política** es la «sangre» de la **democracia**, como participación de los ciudadanos en la discusión y conducción de los asuntos públicos, en la vida socioeconómica es la **libertad económica** el «músculo» del **mercado**, como escenario para la satisfacción creciente de las necesidades de la población. Pero de otro lado, hay que tener en cuenta que si bien el mercado se mantiene como un sistema de regulación de la economía, ya no es el único y a veces ni siquiera el más determinante. Por consiguiente, sin desconocer la función del mercado como orientación fundamental del proceso de producción y de prestación de servicios mercantiles y de una competencia adecuada para lograr una mayor eficiencia, se requiere que el Estado oriente el uso planificado de los recursos esenciales de la sociedad, de manera tal que **la libertad de iniciativa** en la producción, utilización y consumo de bienes y **servicios no impida la justicia social y no produzca un despilfarro** contrario a la utilidad pública y al interés de las generaciones humanas del futuro. La eficiencia económica no puede concebirse en detrimento de la eficacia social, esto es, del cumplimiento de la finalidad social insoslayable del Estado.

Como complemento, no podemos olvidar el reto que nos plantea el final del siglo XX: entre la «**mercadocracia**» del **capitalismo salvaje** --con adoración de fuerzas que destruyen el propio hombre-- y la «**mercadofobia**» del **socialismo burocratizado** --que estaba sacrificando al individuo en aras de la sociedad, al ciudadano en aras del Estado y al hombre en aras del colectivo--, hemos de encontrar el **mercado democrático y la democracia con competencia**. Es decir, cómo avanzar hacia un mercado democrático, esto es, que la menor desproporción entre producción y consumo y entre valores y precios, sea resultado de un mayor desarrollo de las fuerzas productivas y de una mejor correspondencia en las relaciones sociales de producción. Y cómo lograr una mayor participación de los ciudadanos en la orientación y gestión de los asuntos públicos, para lo cual es indispensable la sana competencia o emulación de sus organizaciones sociales en procura de la dirección política.

Y esta discusión no es exclusiva de la sociedad colombiana. Un documento tan importante como el «Informe sobre el desarrollo mundial 1.991» del banco Mundial plantea que el “Estado y el mercado tienen una función complementaria que cumplir en la promoción del desarrollo económico. Si bien los mercados competitivos son el mejor medio de organizar la producción y la distribución, no pueden funcionar en el vacío. Necesitan un marco jurídico y normativo que sólo el Estado puede establecer. Además, los mercados no siempre pueden desempeñar ciertas funciones, por lo que es esencial que el gobierno cumpla un papel preponderante en estas esferas”. [6, p. 230]

Hay que tener en cuenta que no siempre la libre empresa o libre iniciativa se compromete con todas las funciones que requiere el crecimiento sostenible y el desarrollo humano, ni el mercado libre permite la satisfacción de ciertas necesidades sociales, en donde bienes y servicios públicos han de tener, para toda la población o parte de ella, precios por debajo de los valores sociales o costos de producción. En complemento de lo anterior, puede citarse el nuevo enfoque que sobre el Estado plantea el Banco Mundial en su informe de 1.991. “El enfoque del desarrollo --dice el texto-- que ha dado resultados más consecuentes y alentadores pasa por una revaluación de las funciones del mercado y del Estado. Por su parte, los gobierno deben intervenir menos en esferas en las que los mercados funcionan o pueden funcionar, y más en las esferas que no funcionan tan bien”. [6, p. 232] Parecería que en este aspecto

lo fundamental es tener **competencia con democracia económica**, esto es, con el acceso más equitativo posible a los frutos del desarrollo, y **democracia con competencia social**, es decir, con la mayor participación posible de los ciudadanos en la conducción de los asuntos políticos.

Pasando a algunos aspectos más prácticos, diversos analistas plantean la necesidad de mejorar algunas de las principales funciones que se asignan al Estado, ya sean de las tradicionales o de aquellas que la vida contemporánea ha puesto en sus manos. Así, por ejemplo, el investigador Arturo ISRAEL destaca que la **función de «privatización»** debe abordarse con «prudencia y eficacia». “El Estado –dice-- tiene una difícil función que realizar en el proceso de privatización de empresas. Aparte de los problemas políticos involucrados, un factor importante que ha puesto trabas a dicho proceso en muchos países en desarrollo ha sido la capacidad técnica en el sector público para preparar las entidades que van a ser privatizadas y luego negociar su venta, arrendamiento o cesión”. [7, p. 42] Luego volveremos al análisis de esta función.

También se requiere mejorar **la función de «diálogo»**. “Un elemento esencial de las nuevas estrategias de desarrollo –continúa ISRAEL—es el establecimiento de un diálogo más eficaz entre los sectores públicos y privado, lo que supone un intercambio simple y sin trabas de información, demandas, preocupaciones y puntos de vista”. Pero de igual manera es indispensable mejorar la **función «gerencial» o «de gestión»**. En los últimos años –destaca—se han logrado progresos considerables en numerosos países en lo referente a ayudar a los gobiernos a establecer reglas del juego claras para las empresas públicas, es decir, reglas que rigen su marco normativo, su autonomía y sus obligaciones en materia de rendición de cuentas. Los resultados han sido prometedores (...) En principio, una empresa pública que funciona en un mercado competitivo y se comporta como una entidad competitiva no es muy diferente de una empresa del sector privado que funcione en el mismo mercado”. [7, p. 42]

Hasta aquí hemos revisado en forma muy sucinta los principales aspectos teóricos que se reflejan en los artículos fundamentales de la nueva Constitución política y que se refieren al estado y su intervención en la economía, así como la libre empresa, la competencia y la planeación, lo que

puede verse con mayor detalle y cita textual de los artículos en el ensayo del autor de estas notas «La economía en la constitución» [12, pp. 95 a102]

2.3 LA MODERNIZACION DEL ESTADO EN LA COLOMBIA DE LOS AÑOS 90

Como es obvio, cuando hablamos de la modernización del Estado colombiano en los años 90 no queremos dar a entender que sólo ahora se realizan cambios estructurales y de redefinición de entidades gubernamentales. Durante **este siglo** ha habido **varios cambios a fondo** en la estructura y funciones de los organismos estatales, cobijando tanto al nivel nacional como a los entes territoriales (departamentos y municipios) y las relaciones interinstitucionales. Durante el frente Nacional fue **determinante la reforma de la administración pública** adelantada bajo el **gobierno de Carlos LLERAS RESTREPO**, basada en la desconcentración de funciones --como ya se señaló más atrás-- y la transformación de casi todas las entidades del orden nacional, así como el surgimiento de muchas otras. Basta decir que para su desarrollo se dictaron 103 decretos, de los cuales 78 reorganizaban y creaban entidades nacionales.

Así mismo, durante la década de los 80 diferentes comisiones se ocuparon del “tema de la racionalización del Estado y el mejoramiento de la gestión pública”. Estas comisiones fueron --en palabras de un informe de la Consejería Presidencial para la Modernización del Estado-- las siguientes: “1) El Comité para la Desburocratización, conocido como Colombia Agil, creado durante la administración Turbay Ayala en 1.981; 2) También en el Gobierno de Turbay Ayala, se produjo el informe Bird-Wiesner, que contribuyó al esclarecimiento de diferentes acciones necesarias par la reorganización de las finanzas públicas nacionales; 3) El Comité para la Racionalización de la Gestión Pública, creado en la administración Betancur Cuartas, en mayo de 1.985; 4) Así mismo, en el Gobierno del Presidente Betancur se estableció la Comisión del Gasto Público, que dejó en conjunto recomendaciones sobre la intervención del Estado en Colombia; 5) La Comisión Colombia Eficiente, creada en 1.986, en el Gobierno Barco, y puesta en marcha en asocio con el sector privado; 6) La Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano, creada por el Gobierno barco

en 1.989; 7) Finalmente, en el Gobierno del Presidente Gaviria, se concluyó el Informe sobre Descentralización y Federalismo Fiscal, realizado por la Misión para la Descentralización y la Finanzas de las Entidades Territoriales”. [9, p.25]

El presidente Cesar GAVIRIA TRUJILLO decía en el acto de presentación del Programa de Modernización de las Entidades del Estado y realizado en septiembre de 1.992, que muestra de la ineficiencia estatal “es el evidente rezago que tiene nuestro Estado en el cumplimiento de sus obligaciones sociales. Las cifras a las que nos enfrentamos no son más que una prueba de que el Estado se ha desviado de su misión, abandonando su razón de ser y su obligación de solucionar las necesidades básicas de la población”. Y más adelante aclara que “Nuestra preocupación no es, como muchos aseguran, reducir a toda costa el tamaño del Estado o privatizar actividades por simple capricho de hacerlo. Allí no está la fuente de nuestros problemas. Soy un convencido de que el conflicto real de Colombia, y de gran parte de países latinoamericanos, no es sólo el subdesarrollo sino la mala administración”. [10, p. 6-9]

En esta misma oportunidad recordaba que “Para nadie es un secreto que los organismos y dependencias oficiales no han tenido, la mayoría de las veces, claridad suficiente sobre su misión y su razón de ser”, al tiempo que “Un país que como el nuestro vive en medio de un constante cambio y evolución, no puede moverse dentro de un régimen administrativo asfixiante y rígido. La excesiva centralización del poder y de las decisiones, así como la falta de compromiso de algunos funcionarios con su país y con las instituciones que representan, son algunos de los grandes impedimentos para llevar a Colombia por los caminos de la modernización y situarla con posición ventajosa a las puertas de siglo XXI”. [10, p. 9-10]

Y ante la presencia de un grupo muy numeroso de miembros de la alta gerencia pública enfatizó que “Una entidad moderna se basa en una actitud gerencial que hace énfasis en la planeación, en la dirección estratégica y en la rendición de cuentas. Una entidad moderna estimula el compromiso de sus funcionarios y crea un ambiente abierto a la innovación y al cambio. Una entidad moderna define al ciudadano como el centro de su atención dentro de un enfoque de excelencia en la prestación de sus servicios. (...) Colombia

necesita una administración pública más eficiente, más eficaz, más transparente. Ese es nuestro compromiso: asegurar que tengamos una administración pública que le sirva al país”. [10, pp. 17-20]

Unos días después, el Consejero Presidencial para la Modernización del Estado, doctor Jorge GARCIA GONZALEZ, al instalar en Santafé de Bogotá un Foro Internacional sobre gerencia Pública, reiteraba que el objetivo principal del gobierno era “desencadenar procesos, liberar las amarras de un sistema que hizo crisis e impulsar los programas que sean necesarios para adecuarnos a las nuevas circunstancias mundiales y nacionales. La modernización del Estado es un proceso que debe retroalimentarse permanentemente, enriquecerse con la experiencia y con los fines alcanzados, pero que nunca se detiene. Sólo logramos mantenerlo vivo, en movimiento, podremos hablar de un Estado que cumpla a cabalidad con su misión, con su razón de ser”. [11, p.19]

Y al mencionar algunas reformas estructurales que deben realizarse mencionó “áreas esenciales como la contratación, para asegurar su agilidad, transparencia y responsabilidad; el régimen presupuestal con el fin de que en el marco de reglas más claras se le confiera mayor autonomía a los gerentes públicos para administrar sus recursos y eliminar excesivos e inconvenientes controles previos; la profesionalización de los servidores públicos, de manera que se pueda instaurar una auténtica carrera administrativa, basada en el mérito y la promoción por eficiencia y cumplimiento de sus funciones; los mecanismos de coordinación al interior del Estado, tanto a nivel horizontal como vertical, y la consolidación de unos verdaderos sistemas de control”. [11, pp. 19-20]

Como aspectos relacionados con el éxito del proceso, señaló, de un lado, la necesidad de “que la gente vinculada directamente con el Estado, tanto directivos como funcionarios en general, tenga acceso a la formación, al perfeccionamiento, al bienestar económico y social y a una justa promoción en la medida de sus capacidades”, pero que, de otro lado, se necesita también “un mejoramiento de la actitud del ciudadano hacia el Estado. El ciudadano debe sentir que es parte del Estado, que tiene unas responsabilidades y unas funciones concretas frente a él. La democracia participativa exige y abre el paso a un ciudadano comprometido permanente, inmediata y directamente en

las decisiones y en el seguimiento y vigilancia de la gestión y de la asignación de los recursos públicos. (...) Para el éxito de este proceso, en constante evolución, se requiere de la firme decisión y el compromiso de los colombianos durante esta y, seguramente, algunas administraciones futuras y, por supuesto, de la esperanza y de la convicción de que la modernización del Estado colombiano no sólo es posible sino urgente para el progreso y el desarrollo del país”. [11, p. 20-21]

Luego, a finales de diciembre de 1.992 el gobierno nacional promulgó 62 decretos con fuerza de ley en desarrollo de la facultad que le confiera el artículo 20 transitorio de la Constitución y que **reestructuraron o redefinieron las funciones** de 87 entidades del nivel nacional, significando en 33 de ellas la disminución de su planta de personal. Si bien en ciertos medios académicos y de opinión pública se presenta a este «paquete» como **la modernización** del Estado, lo cierto es que ésta es un proceso **más complejo y prolongado**, que tiene relación con artículos fundamentales de la Constitución del 91 y no sólo con uno de sus artículos transitorios. Para estas notas preferimos hablar mejor de **la reforma administrativa del 92**, como son los términos usados por la propia Consejería presidencial para la Modernización del Estado.

No obstante, es necesario comenzar por reconocer que esta reforma sólo es comparable, por su magnitud e importancia, con la de 1.968, aunque la razón de ser el momento histórico fueron muy distintos en ambos casos. Como dice un estudio de la Consejería, “Las Reformas de 1.968 y 1.992 corresponden a épocas y necesidades distintas, y a diferentes concepciones del Estado. En los años sesentas y setentas no se había iniciado mayormente la descentralización territorial e imperaba la idea del estado central intervencionista (...) El Estado de entonces pretendía hacerlo todo, por todos y para todos. Si bien la reforma de 1.968 “contribuyó a racionalizar, tecnificar y fortalecer la administración Pública” y “estableció un sólido régimen jurídico de la organización administrativa que aún hoy conserva vigencia”, dejó “nocivas secuelas, tales como: papeleos y trámites agobiantes, despilfarro presupuestal, duplicación de funciones, dispersión de la responsabilidad de los funcionarios, ineficiencia y dificultad del ciudadano para controlar la gestión de las instituciones públicas”. [9, p.2-3]

Como continúa el informe de la Consejería, “La Constitución de 1.991 ha propuesto una idea nueva de lo que debe ser el Estado. En tanto que la Reforma Constitucional de 1.968 dio una clara señal en el sentido de que la Administración pública nacional debía crecer, y así se hizo con la reforma Administrativa de ese año, la Constitución de 1.991 se orienta precisamente en el sentido contrario, por dos razones principales. Por una parte, la Constitución promueve la concurrencia de organizaciones públicas, privadas y comunitarias para satisfacer los servicios públicos. (...) En consecuencia, el Estado debe redimensionarse y reorientar sus recursos para concentrar esfuerzos en aquellas áreas prioritarias donde la sociedad demanda hoy mayor acción y presencia de las autoridades y una más efectiva solución de las necesidades de la colectividad”. [9, pp. 3-4]

“Un segundo factor, de gran importancia --dice a continuación el mismo informe--, determina una disminución del aparato administrativo nacional. Se trata de la devolución de competencias que la Constitución de 1.991 ha realizado en favor de las entidades territoriales. Ello quiere decir que la Administración nacional debe dejar de hacer todo aquello que la Constitución ha confiado a departamentos y municipios, con la correspondiente asignación de recursos del presupuesto nacional, en frentes tales como salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, obras públicas, vías de comunicación, deporte, turismo, transporte, ambiente, vivienda, etc.”. [9, p.4]

Para concluir este capítulo hagamos nuestras las siguientes palabras de ese documento: “En cierto sentido la Reforma de 1.992, en aras de la descentralización territorial y de la modernización del Estado, inicia el desmonte del enorme aparato descentralizado nacional creado por la Reforma administrativa de 1.968, que fue oportuno en su momento, pero que hoy muestra signos evidentes de obsolescencia y ha complementado su ciclo histórico”. [9, p.4]

3. UNA CONCEPCION MODERNA DE SISTEMA PARA LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

3.1 LA CONCEPCION SISTEMICA: APOYO TEORICO PARA LA DESCENTRALIZACION Y LA MODERNIZACION

Como en el proceso de descentralización y modernización del Estado se habla con insistencia de «sistemas» --incluso la propia Constitución política de 1.991 crea el Sistema nacional de Planeación [artículo 340]--, parece conveniente comenzar este capítulo con la sucinta reflexión sobre el desarrollo de la **concepción sistémica en el mundo contemporáneo**.

Una de las características del desarrollo de la ciencia durante el siglo que finaliza es la conformación de conjuntos de conocimientos que se mueven en el escenario dialéctico de **la diversidad de formas y la unicidad de esencia**, identificándolos con a denominación genérica de «**teorías generales**». Así han surgido en las últimas décadas, entre otras, la teoría general de la organización, la teoría general de la dirección y la teoría general de los sistemas, para mencionar las que más interesan para el propósito de estas notas. Así mismo, en la vida científica gana influencia la propuesta de **investigar y enseñar** no alrededor de conocimientos abstractos sino de **problemas concretos**, ya que ello permite aplicar mejor la teoría a la práctica, lo que configura una praxis integral, un **pragmatismo dialéctico**. De este proceso ha surgido la concepción sistémica, que incorpora conocimientos, metodología y métodos de diversas ciencias, siendo en el caso de la vida social las más frecuentes la filosofía, la economía, la ingeniería, la sociología, la antropología, la política y la jurisprudencia.

El principal signo de un sistema integro o integral es la existencia de la **cualidad** (o cualidades) **sistémica**, distinta de las propiedades y cualidades de los componentes que lo integran, pero que están determinadas por parámetros que son al mismo tiempo producto del sistema. Aquí es oportuna la conocida fórmula de que «el todo no es mayor ni menor que las partes pero no es la

simple suma de las partes, sino algo diferente». Por tanto, uno de los principales atributos de un sistema es que la integridad es, ante todo, producto de sus **componentes**, los que si bien son **compatibles**, también son **contradictorios**, de calidad distinta.

Sobre esta base, debe considerarse que existe un aspecto **sistémico-estructural** [la organización interna del sistema] y una **racionalidad del sistema** con integridad, esto es, que tiende a lograr un fin determinado con base en las funciones de los componentes. Funciones que a su vez son tanto derivadas como distintas de las funciones del sistema, ya que los componentes también pueden estar estructurados como **subsistemas** o niveles del sistema y tener **subobjetivos** u objetivos secundarios; esto determina otro de los aspectos de la sistematicidad: lo **sistémico-funcional**.

Además de los aspectos estructural, racional y funcional que debe considerarse en un sistema, hay que tener en cuenta que siempre va a estar ligado, de una u otra manera, en forma explícita o implícita, con otras formaciones sistémicas y no sistémicas y que tiene un carácter históricos, es decir, no es absoluto y eterno, por lo que puede identificarse su ubicación témporo-espacial.

En resumen, la concepción sistémica supone siempre contemplar el componente y el sistema; la parte y el todo; lo discontinuo y lo continuo; lo estable y lo cambiante; la estructura y la función; lo interior y lo exterior; la desorganización y la organización; lo dinámico y lo estático; la diversidad y la uniformidad; y algunas otras unidades contradictorias, que permiten entender cualquier sistema en su movimiento. Además, cualquier sistema necesita comunicarse y ser administrado, lo que supone adicionar aspectos de informática y de gestión.

3.2 NECESIDAD DE UNA REFORMA DESCENTRALIZADORA PERO SISTEMICA, INTEGRAL PERO DEMOCRATICA

3.2.1 Dos ejemplos de «sistema» en reformas recientes

Si bien en la literatura gubernamental tienden a confundirse sistema y sector, aunque parece irrelevante, es muy importante diferenciar los dos conceptos y su contenido, en especial para una sociedad como la nuestra que se ha definido

por un Estado social de derecho y organizado en forma de República unitaria pero descentralizada. Sobre el particular es conducente recordar lo ocurrido en años recientes con la salud y la vivencia, aspectos insoslayables del derecho y el gasto social. En el primer caso hay que señalar que el anterior «sistema nacional de salud», manejado con criterios de **centralismo burocrático y tecnocrático**, se redujo en la práctica a la concepción estrecha de «integrar desde arriba» el sistema de entidades de salud e instituciones hospitalarias. Con la reorganización introducida con la ley 10 de 1.990 el concepto sistema ya no supone, en primer lugar, el conjunto de entidades y/o instituciones, sino que --como lo define el artículo 4 de esa ley-- "comprende los procesos de fomento, prevención, tratamiento y rehabilitación; que en él intervienen diversos factores, tales como los de orden biológico, ambiental, de comportamiento y de atención, propiamente dicha...(...)". Ello no niega, en segundo lugar, que de él forman parte --como dice a continuación el mismo artículo--, "tanto el conjunto de entidades públicas y privadas del sector salud, como, también, en lo pertinente, las entidades de otros sectores que inciden en los factores de riesgo para la salud".

Bajo esta concepción puede decirse que **el sistema es lo fundamental** o principal y **el sector lo secundario** o dependiente, sin desconocer la importancia de éste, pues sin él no puede «materializarse» el sistema. La misma ley 10 determina en el artículo 5 que el sector salud está integrado por los subsectores oficial y privado y enumera los tipos de entidades o instituciones que conforman cada uno de los subsectores. Esto en razón de que más adelante se determinan normas de obligatorio cumplimiento para cada uno de los subsectores y se determinan las responsabilidades en la dirección del sistema a las autoridades nacionales, departamentales y municipales.

Así, por ejemplo, el artículo 8 establece que la dirección nacional del sistema de salud está a cargo del Ministerio de Salud, al cual le corresponde formular las políticas y dictar todas las normas científicas y administrativas, siendo las primeras de obligatorio cumplimiento para todos los integrantes del sector y las segundas obligatorias para el subsector oficial y de adopción voluntaria por las entidades privadas, según su conveniencia [artículo 4]. En concordancia con lo anterior, el artículo 10 determina que el "sistema de salud se regirá en los niveles seccionales y locales, por las normas científico-administrativas, que dicte el ministerio de Salud y será dirigido por el funcionario, que

autónomamente determine el órgano competente de la entidad territorial respectiva, quien será designado por el correspondiente jefe de la administración". Y a continuación la ley establece las funciones de las direcciones seccionales, esto es, de los departamentos, y de las direcciones locales, o sea de los municipios, distritos y áreas metropolitanas [artículos 11 y 12].

De esta manera, **la dirección del sistema** de salud corresponde a las **autoridades político-administrativas** de cada nivel territorial y la prestación de servicios de salud se deja en mano de entidades que conforman el sector de la salud, sean estatales o no; las estatales, o sea en sentido general los hospitales públicos, están obligadas a adoptar una **forma «empresarial»** bajo las normas de cada ente territorial, esto es, tener personería jurídica propia, autónoma administrativa e independencia presupuestal, dependiendo de la máxima autoridad territorial [artículo 19].

En el segundo caso que interesa destacar, la vivienda de interés social, la ley 3 de 1.991 [artículo 1] creó el sistema nacional de vivienda de interés social y lo definió como "un mecanismo permanente de coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades realizadas por las entidades que lo integran, con el propósito de lograr una mayor racionalidad y eficiencia en la asignación y el uso de los recursos y en el desarrollo de las políticas de vivienda de interés social". Según el mismo artículo, el sistema nacional de vivienda de interés social está "integrado por las entidades públicas y privadas que cumplan funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas de esta naturaleza. las entidades integrantes del sistema actuarán de conformidad con las políticas y planes generales que adopte el gobierno nacional". A su vez, el sistema se abre en tres subsistemas: 1) de fomento o ejecución, 2) de asistencia técnica y de promoción a la organización social, y 3) de financiación, conformado cada uno por la entidades públicas y privadas que cumplan funciones afines [artículo 2].

Siguiendo un lineamiento parecido al adoptado en 1.990 para el sistema nacional de salud, en este caso --y según el artículo 3 de la ley 3 de 1.991-- el Ministerio de Desarrollo Económico "ejercerá la dirección y coordinación del sistema nacional de vivienda de interés social y formulará las políticas y los

planes correspondientes con la asesoría del Consejo Superior de Desarrollo Urbano y vivienda Social (...)" . De otro lado --y de acuerdo con el artículo 4 de la ley-- las "administraciones municipales, distritales, de las áreas metropolitanas y de la Intendencia de San Andrés y providencia coordinarán en su respectivo territorio el sistema de vivienda de interés social, a través de las entidades especializadas que en la actualidad adelantan las políticas y planes de vivienda social en la localidad o a través de los Fondos de vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, de que trata el artículo 17 de la presente ley. Los gobernadores, intendentes y comisarios coordinarán las acciones que adelanten las dependencias y entidades seccionales para fomentar y apoyar las políticas municipales de vivienda de interés social y reforma urbana".

Como se observa sin mucha dificultad, tanto en salud como en vivienda, la ley separa en forma más o menos clara **las funciones de dirección, orientación y coordinación del sistema**, que las pone en manos de las autoridades político-administrativas, de las **funciones de ejecución y operación**, que las asigna a **entidades independientes y especializadas**, ya sean públicas o privadas. por tanto, sería conveniente que en la reforma, redefinición, reestructuración o reordenamiento de componentes del Estado, ya sea del nivel nacional, departamental o municipal, que funcionen o deban funcionar como sistema, se tuvieran en cuenta criterios similares, que ya se encuentran en desarrollo práctico en el país.

3.2.2. ¿La transferencia de funciones se hace con recursos pecuniarios, físicos y humanos?

Al hablar de la necesidad de una reforma descentralizadora pero sistémica, integral pero democrática, surge de inmediato la pregunta de si **la transferencia de funciones** entre componentes del sistema o subsistemas se hace con los **recursos pecuniarios, físicos y humanos** suficientes y necesarios. Si bien en los últimos años ha habido una apreciable transferencia de recursos del presupuesto nacional para los entes territoriales no hay seguridad de que correspondan a las necesidades reales de cada ente territorial, ya que pueden existir y/o se están preservando desigualdades territoriales en la asignación de los recursos, esto es, que no correspondan a sus necesidades. En unos casos por defecto y en otros por exceso.

Sería conveniente que se **garantizara** en forma más explícita **la transferencia de los recursos** de origen nacional que compensen la transferencia de responsabilidades a las autoridades territoriales. Como es sabido, la inmensa mayoría de los municipios y un número significativo de los departamentos no cuenta con los recursos necesarios para atender las responsabilidades que en su nivel les asigna la descentralización, e incluso, ni siquiera podrán utilizar la facultad que se les da para generar recursos fiscales en su territorialidad con destinación a algunas obras específicas. Pero también se debe garantizar que los recursos pecuniarios se utilicen para la finalidad prevista, con un manejo «transparente».

Así mismo, hay que asegurar que la reforma, redefinición, reordenamiento y reestructuración de entidades sea producto de la **autoevaluación institucional** que recomienda el proceso en marcha de modernización del Estado que se orienta más bien a racionalizar funciones y competencias, que debe ser lo fundamental, y no tanto a sólo suprimir empleos, como puede estar ocurriendo en algunos casos.

Para complementar la crítica situación de los entes territoriales, la mayoría no cuenta con recursos humanos capacitados y suficientes, por lo que en los proyectos de redimensionamiento del Estado también debe contemplarse un proceso expedito y nada traumático para que **los trabajadores y empleados** de dependencias del nivel nacional que deban suprimirse o reducirse en su planta de personal **sean transferidos a los niveles siguientes**, aprovechándose su experiencia y capacitación, al tiempo que se respetan sus derechos laborales.

Es decir, la solución no puede ser la simple supresión de los cargos y el retiro de las personas del servicio, así sea con inmensa mayoría de los casos lo que ocurrirá será **la supresión del cargo** en un nivel pero no desaparece **la necesidad del trabajo**, la que será permanente y estará en incremento, dado que el país requiere con urgencia el ejercicio gubernamental y el suministro de bienes y servicios sociales que demanda la internacionalización de la economía y la modernización de la sociedad.

4. EL PLAN DE DESARROLLO: BRUJULA DEL ESTADISTA CONTEMPORANEO Y DEL GERENTE PUBLICO

4. 1 LA NUEVA CONCEPCION DE PLAN DE DESARROLLO EN LA CONSTITUCION DEL 91

Pasando a otro aspecto fundamental en la gestión pública moderna hay que decir algunas palabras sobre la nueva concepción de plan de desarrollo que introdujo la Constitución de 1.991 y que corresponde a una fase insoslayable de la reforma modernizadora del estado que se discute en la actualidad. Sobre esta base, la «brújula» del líder estatal es el plan de desarrollo que, como lo señala la nueva Constitución Política en su artículo 339, hoy ha de ser **económico, social y ambiental**, esto es, que tiene en cuenta la producción, las personas y el entorno, o diciéndolo de otra manera, la geografía humana y social en su más amplia acepción e integralidad.

Plan de desarrollo que no puede ser «una camisa de fuerza que obstaculice el desarrollo» sino algo **similar** a lo que utilizan las **grandes empresas privadas**: un conjunto armónico y claro de propósitos y objetivos de largo alcance, metas y prioridades de mediano plazo y fechas y orientaciones para la acción inmediata, sobre la base de un plan de inversiones con presupuesto plurianual, tal como lo indica también el mismo artículo 339 de la C.P. Es decir, hay que olvidarse de la planeación coactiva, milimétrica, que pretendía prever todo, y sustituirla por una **programación indicativa, avizora de los cambios y con procedimientos previstos para redefinirla y reorientarla**. En el caso de la **presupuestación plurianual debe ser corregible y actualizable**. Por eso, las instituciones estatales que no son entes territoriales pueden --o más, deben-- preparar un plan de desarrollo que tampoco sea una repetición de su contabilidad presupuestal, ya que en este sentido pueden actuar como cualquier empresa privada, teniendo en cuenta sólo la especificidad de su objeto social y sus principales funciones.

Si bien en el Plan de desarrollo de los entes territoriales no puede incorporarse de manera directa la **actividad económica privada**, lo cierto es que no puede desconocérsele, pues ya sea en forma positiva o negativa **afecta la vida de todos los ciudadanos** y de la propia administración pública. Es indispensable conocer las tendencias previstas por los empresarios en la industria, el comercio, las finanzas, el turismo y otros sectores; cuál es la expansión prevista y qué empresas nuevas se tiene en mente montar por ramas y subramas; cuáles son las obras de infraestructura de transporte y comunicaciones y energética que se proyecta comenzar en el inmediato futuro, ya sea por empresas privadas o públicas: efecto previsible de la modernización y privatización de entidades estatales y alternativas que combinen la eficiencia con el menor costo social y la mayor rentabilidad, en especial en actividades como la producción para la exportación; influencia de la internacionalización de la economía en la formación y ocupación de la fuerza de trabajo y en la tecnología de producción; y otras realizaciones previsibles o planeadas cuya «memoria» tienen las asociaciones gremiales y profesionales, los directivos empresariales y los analistas e investigadores, ya sea que trabajen con las universidades o en forma particular. Con base en estas «opiniones» se puede calcular su posible efecto sobre las principales variables demográficas, el empleo, el ingreso familiar, las condiciones de salud, las necesidades de educación y vivienda, el ingreso y gasto público y otros aspectos que deben contemplar el Plan de Desarrollo. De esta manera, el Plan se convierte en una especie de **contabilidad social** de la comunidad territorial.

El plan de desarrollo gubernamental --de cualquier nivel del estado-- debe tener por lo menos **tres grandes partes**: 1) Situación actual; 2) propósitos, metas, prioridades y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental; y 3) El programa de inversiones, con el origen y aplicación de los recursos en una presupuestación plurianual. De esta manera el Plan de Desarrollo deja de ser una forma distinta de presentar el presupuesto --que casi siempre no es más que un presupuesto histórico, esto es, gasto anterior más un incremento porcentual promedio-- y se convierte en una herramienta insustituible de la **planeación y dirección estratégicas**.

A su vez, el presupuesto público debe incorporarse más a la planificación y su preparación y ejecución hacerse con amplia participación de la sociedad civil a través de las organizaciones sociales y regionales y de representantes de la

actividad económica y la comunidad científica. Objeto principal de la planificación participativa debe ser garantizar un **crecimiento económico sostenible que se traduzca en desarrollo humano**, es decir, que asegurándose el adecuado mantenimiento de la naturaleza y el ambiente circundante se logre un mejoramiento de la calidad de la vida.

4.2 DE LA PLANEACION NORMATIVA A LA PLANEACION ESTRATEGICA

Como se sabe bien, la planeación estratégica, a diferencia de la planeación normativa habitual, no diagnóstica sino **explica situaciones que deben transformarse, en un proceso de cambio y mejoramiento continuo**, es decir, supone la acción para obtener resultados. Diciéndolo de otra manera, es un proceso que implica planeación y dirección estratégicas, en forma entrelazada y permanente. En este sentido, significa una ruptura total con la tradición gubernamental, en que la planeación es un **ejercicio** reservado a los **técnicos** y la **dirección** a los **políticos**, con muy poca o nula comunicación entre las dos fases. Parecería que la planeación se hace para cumplir normas legales o ganar prestigio público y la dirección para satisfacer intereses individuales o de hegemonía grupista.

La explicación involucra tanto el «entorno interno» --en el caso de los entes territoriales la situación de la administración pública, en si-- como el «entorno externo» --que en el caso de las autoridades político-administrativas puede incluir las relaciones con otros entes territoriales--. En el análisis del **entorno o ambiente interno** se deben precisar las **debilidades y fortalezas** con que se cuenta, ya sea en el campo de los recursos humanos, materiales o pecuniarios, o en la producción de bienes y servicios; de otro lado, en el **entorno o ambiente externo** hay que precisar las **amenazas y oportunidades**, que pueden provenir de muy distintas fuentes y con muy diferentes orientaciones, dada la especificidad y complejidad de cada «**empresa**». Como es imposible atender en forma simultánea todos los problemas y retos que surgen de tal especificidad y complejidad, se hace indispensable establecer y fijar **prioridades**. Con base en las prioridades y por medio de los propósitos y orientaciones fundamentales se deben fijar los objetivos estratégicos y las tareas concretas que se propongan **fortalecer las debilidades y utilizar las**

fortalezas para aprovechar mejor las oportunidades y reducir o eliminar las amenazas.

Simultáneamente con esta fase de la planeación estratégica y en apoyo de la nueva cultura organizacional que se desea generar, es indispensable determinar la **misión**, que no es más que el reconocimiento explícito de la función social de la entidad. Esto es, qué hace, porqué lo hace, para quién lo hace, cómo lo hace y con quién lo hace, que son las principales preguntas que pueden responderse cuando ha sido bien definida la misión. Definida la misión --que no es eterna, pues está en dependencia de los factores cambiantes que determinan la función social--, es conveniente identificar una **visión** futura de la organización, o sea, cómo se quiere ser o dónde se quiere estar en un horizonte de tiempo y de espacio.

Al combinar los procesos de, por un lado, maximización de las oportunidades y las fortalezas y minimización de las amenazas y debilidades, y, por otro lado, de cumplimiento de la misión y búsqueda de la visión, se está en presencia de una **dirección estratégica para el mejoramiento continuo**. Es decir, la entidad está proyectada en lo fundamental hacia afuera, hacia los **clientes y/o usuarios externos**, y no tanto hacia adentro, aunque no puede descuidarse la atención a los clientes internos, es decir, a sus propios trabajadores, ya que sin ellos es imposible cumplir la misión y menos aún avanzar hacia la visión futura. Además, puede decirse que no hay tarea de mejoramiento continuo --así esté orientada a satisfacer a los clientes y/o usuarios externos--, que no se realice a través de clientes internos.

En este proceso combinado de dirección-acción estratégica se pueden utilizar herramientas de control como la conocida rueda de Deming o diagrama de Shewhart, que también lo llamamos diagrama PEVA: **planear, ejecutar, verificar y actuar, para reiniciar el ciclo**. Esto significa que primero hay que **planear** bien lo que se va a hacer; segundo, hay que **ejecutar** bien lo planeado --en muchas entidades gubernamentales ni siquiera se pasa a este segundo paso, pues lo característico es la improvisación permanente--; tercero, se **verifican** los resultados de lo ejecutado; y cuarto, se **actúa** para revisar el circuito anterior y poder garantizar los resultados más positivos posibles. Una entidad que busca la calidad o la excelencia mantiene en movimiento permanente hacia adelante a esta rueda, orientada desde la más alta dirección.

La operación total de este movimiento --que supone utilizar toda la energía física y espiritual de la organización-- la denominamos **planeación y dirección estratégicas para el mejoramiento continuo**, utilizando elementos de dos de las más conocidas concepciones gerenciales.

4.3 LA RELACION CON EL PROCESO GENERAL DE DESARROLLO Y LA SATISFACCION DE LAS NECESIDADES SOCIALES Y AMBIENTALES

También el Plan de Desarrollo --en el caso de las entidades territoriales-- debe contemplar dos grandes áreas estratégicas: Primera, **el papel y relación de la autoridad político-administrativa con el proceso general de desarrollo de la zona**, en donde deben tenerse en cuenta las **relaciones intersectoriales e interinstitucionales**, tanto con la empresa privada como con las organizaciones sociales y políticas, la comunidad y las entidades estatales, incluidas las descentralizadas. En estos campos la responsabilidad central no es de la autoridad territorial, aunque debe jugar un rol de coordinación y complementación. En esta área se concentra lo que se denomina en términos generales la **política económica**, en donde es esencial fijar «reglas claras del juego» con la empresa privada.

Y una segunda área estratégica, **la satisfacción de necesidades sociales y ambientales que son responsabilidad gubernamental**, como es la prestación de servicios domiciliarios; las vías locales y regionales; saneamiento ambiental; promoción y fomento de la salud y atención y prevención de la enfermedad, en la complejidad que le corresponde; vivienda de interés social y uso de la tierra urbana; educación, con énfasis en preescolar, primaria y secundaria; aseo y ornamentación de vías públicas; y otras similares, establecidas por normas legales. En esta área estratégica se expresa la **política social y ambiental** y debe trabajarse con el criterio de un **funcionamiento sistémico**, esto es, de entrelazamiento e procesos y aspectos en que concurren diversos niveles del estado y, en muchos caso, personas privadas, tanto naturales como jurídicas. En estos casos, podría hablarse de sistema de servicios domiciliarios; sistema de comunicaciones y transporte público; sistema de salud; sistema de educación; etc.

Para el desarrollo de esta segunda área estratégica es indispensable **priorizar objetivos y metas**, ya que es imposible abocar la solución de todos los problemas al tiempo. Tal priorización debe ser establecida en forma muy clara ante la comunidad y la opinión pública, en general, para que luego pueda hacerse una evaluación de los resultados. En relación con lo anterior también es fundamental hacer el **balance de los recursos** con que de manera realista podrá disponerse, listándolos por fuentes y destinaciones posibles. En cuanto a las **fuentes**, hay que considerar que pueden tener dos formas principales de manejo: **interno y externo**, esto es, recursos que pasan por las «arcas» del ente territorial o se entregan a su administración directa, y recursos que manejan con autonomía otras entidades, tanto estatales como privadas, ya sean extranjeras o colombianas, y éstas, nacionales, departamentales o municipales.

Aunque el desarrollo de las estrategias y proyectos y el cumplimiento de los objetivos es responsabilidad del colectivo de cada dependencia o entidad, en primer lugar de su dirección, es necesario centralizar y unificar el cronograma de tales eventos para tener una «**representación panorámica**» de su ejecución, con **énfasis en resultados obtenidos e incumplimientos evidentes**. Este cronograma es una forma práctica de visualizar todos los compromisos y objetivos principales que se desprenden del Plan de desarrollo económico, social y ambiental y significa salir de la situación tradicional en que se elaboran planes pero no se revisa y divulga su ejecución. La historia reciente demuestra que los gobernantes territoriales de éxito coinciden en que es necesario mantener actualizada la programación y ejecución de sus proyectos y objetivos.

En el caso de los entes territoriales, será indispensable en el futuro inmediato prestar mucha atención al proceso de **asignación y giro de los recursos nacionales que se destinan al gasto municipal y departamental**, en especial por los cambios legales y procedimentales que ocurren en cuanto al situado fiscal y la participación territorial sobre los ingresos corrientes de que hablan los artículos 356 a 359 de la Constitución Política, así como las regalías, compensaciones y otros impuestos y rentas que mencionan los artículos 306 a 362 de la misma Constitución.

Las autoridades municipales deben contemplar, aparte de los recursos departamentales previsibles, otros del orden nacional, como los negociables

con la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. -FINDETER-, especializada en la financiación de infraestructura básica urbana y provisión de servicios públicos; el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social que maneja la Consejería Presidencial para la Política Social que, aunque orientado hacia las zonas del país de mayor pobreza, cubre financiación para áreas prioritarias como saneamiento básico y agua potable, educación y deportes, salud, grupos vulnerables y micro y famiempresas; los recursos de que pueda disponer para utilización local el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, en especial el subsidio familiar de vivienda que otorga el Instituto nacional de Vivienda de interés Social y reforma Urbana -INURBE- y el crédito y asistencia técnica que presta esta misma institución; los créditos, aportes y asistencia técnica de entidades orientadas hacia la mejoría de las zonas marginales urbanas, la creación de micro y famiempresas y la capacitación popular; y otros recursos similares. También existen recursos internacionales, tanto de gobierno como de organizaciones no gubernamentales, que con una buena gestión puede canalizarse hacia inversiones productivas o el cumplimiento de la política social y ambiental.

5. UN GOBIERNO DEMOCRATICO Y EFICIENTE, CENTRADO EN EL DESARROLLO HUMANO

5.1 PRINCIPALES BASES CONCEPTUALES DE LA GERENCIA PUBLICA MODERNA

Para muchas personas existe una **barrera infranqueable** entre **la empresa privada y la empresa pública** y, aún más, entre la forma de gobernar los asuntos privados y los asuntos públicos. Parecería que siempre la **empresa privada está regida por el mercado** y produce bienes y/o servicios que se realizan en éste a un precio conocido y fijado **en razón de los costos**, mientras la **empresa pública** no se mueve en el mercado y al estar **regida por la planeación**, produce bienes y/o servicios que se supone **no tienen precios** y si los tienen no se fijan en razón de los costos. Pero la historia de los últimos decenio en Colombia y ahora el proceso de apertura enseñan que la idea anterior puede ser muy popular pero no es representativa de la realidad. Muchas empresas privadas no soportan la competencia en un mercado que ha estado protegido y sus costos se han beneficiado de cuantiosos --y a veces ocultos-- subsidios estatales o de precios excesivos que pagan los consumidores colombianos. O, al contrario, existen empresas públicas muy eficientes que pueden competir en cualquier mercado y con cualesquiera competidores.

Por tanto, así como los conceptos y técnicas de la gerencia moderna son indispensables en la empresa privada para sobrevivir en la compleja economía de hoy, también en la dirección de los asuntos públicos y de las empresas estatales se requieren los mismos conceptos y técnicas para atender con oportunidad y suficiencia a los ciudadanos y ofrecer a los consumidores mejores bienes y servicios a precios más equitativos. Además, los procesos en marcha de la descentralización y modernización del Estado lo exigen con mayor razón.

De un lado, la **descentralización** no es una simple transferencia de funciones entre los niveles del Estado sino la búsqueda de una **mayor democratización**, esto es, de una participación más decisiva de los ciudadanos en la solución de los asuntos públicos en un momento en que la nueva Constitución política reconoce que somos una sociedad compleja y pretende ser la síntesis de procesos contradictorios. De otro lado, la **modernización** no sólo busca empresas públicas más eficientes sino en lo fundamental elevar el papel de la «sociedad civil» y **colocarnos a las puertas del siglo XXI**, sobre la base de abandonar la práctica de la confrontación y la hegemonía excluyente y sustituirlas por el consenso y la negociación y la concepción de «yo y el otro». Esa modernización tiene dos grandes vertientes en la Colombia de la actualidad: hacer del Estado un órgano de menor interferencia y mayor eficacia en beneficio de los ciudadanos e insertarnos al menor costo posible en la internacionalizada vida sociopolítica de hoy.

Si bien numerosos artículos de la Carta Magna del 91 fijan **principios rectores** y trazan **orientaciones fundamentales para quienes gerencian el Estado** --desde el Presidente de la república hasta el funcionario de menor responsabilidad en el último rincón de la Patria--, para el propósito de estas notas podemos señalar dos o tres imprescindibles. Así, por ejemplo, el artículo 209 determina que la "función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización de funciones". Y a continuación precisa en forma enfática que las autoridades administrativas "deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado". Además de los fines esenciales del Estado determinados en el artículo 2 de la Constitución, el artículo 366 dictamina que el "bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable".

La conjunción de éstas orientaciones fundamentales se materializa en la obligación suprema de todo gerente público de hacer realidad cotidiana lo que ordena el artículo 1: "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades

territoriales, democráticas, participativa y pluralista, fundada en el resto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".

De lo anterior se desprende que la **democracia** es inconcebible hoy sin una **gerencia pública moderna**, esto es, que utiliza la **tecnología administrativa más avanzada**, para lograr una gestión transparente, eficaz y eficiente. O sea una gestión sometida a una **permanente veeduría o contraloría social** de la comunidad, que se orienta a lograr los resultados previstos y necesarios con la mejor y más económica utilización de los escasos competidos y costosos recursos disponibles, en beneficio del hombre, del **desarrollo humano**.

En consecuencia, dirigir cualquier institución estatal o ente territorial, como un departamento o municipio, y producir todos o parte de los resultados ofrecidos a la ciudadanía o esperados por ésta, no es posible con las concepciones tradicionales de planificación y administración, y se requieren, por tanto, las más avanzadas teorías y prácticas de gerencia y gestión. Partiendo de este cambio de concepción, las entidades gubernamentales se pueden reunir en dos grandes grupos en cuanto hace relación al ejercicio de la gestión: a) entidades que tienen la función de **ejercer el gobierno**, que correspondería a actividades como el recaudo de impuestos, el mantenimiento del orden público, la planeación y similares; y b) entidades dedicadas a la **producción de bienes y servicios sociales**, como agua, alcantarillado, telefonía, plazas de mercado, salud y hospitalización, educación y cultura, recreación, obras públicas, vivienda popular y similares, ya sea en forma directa, indirecta o de simple coordinación.

Unas y otras entidades deben dirigirse más con los criterios modernos de **gerencia** que con los tradicionales de **administración**; éstos últimos se contentan con responder por el uso adecuado de los recursos, mientras los primeros se orientan al logro de resultados; la administración tradicional se confunde con el manejo de un **presupuesto histórico**, en que la máxima responsabilidad llega a una sana ejecución de los rubros en concordancia con los conceptos y montos asignados; la gerencia moderna, si bien debe cumplir también con la ejecución legal del presupuesto, da el paso hacia el **presupuesto por programa de servicios**, para el cual lo fundamental ya no son **los conceptos del gasto** sino la **cantidad, calidad y costo de los bienes y**

servicios producidos, lo que permite, por consiguiente, fijarse metas y medir el desempeño por resultados cuantificables obtenidos. Es decir, la concepción moderna traslada la preocupación del gobernante del **mundo del gasto al mundo de los ingresos y resultados producidos por los recursos a su disposición**. Por tanto, la dirección o gerencia de unas y otras debe utilizar las técnicas más avanzadas de gestión, como son **planeación y dirección estratégicas, gerencia del servicio, calidad total, gerencia por objetivos, cero defectos, gerencia por políticas** y otras similares, unificadas todas por un propósito común: lograr la mayor eficiencia y eficacia en la relación entre esfuerzo social, esto es, recursos de la sociedad, y resultados y objetivos, que en la empresa pública deben cumplir un papel similar a la relación entre costos y beneficios en la empresa privada.

Si fuéramos a precisar mejor lo anterior, podría decirse que la **eficiencia** que es un concepto más cercano al campo de la **ciencia económica**, es la medida que relaciona los resultados obtenidos con el esfuerzo social o recursos utilizados. O sea que la eficiencia podemos entenderla como la utilización de lo que se dispone para obtener los mayores y mejores resultados con el menor desperdicio y/o costo de recursos. A su vez, la **eficacia**, que es un concepto más propio de la **ciencia política**, es la medida relativa de los resultados obtenidos respecto a los objetivos o fines esperados. Es decir, mide el avance hacia lo que se quiere o necesita, haciendo bien lo que se debe hacer. Diciéndolo con otras palabras, y desde el punto de vista de la **gerencia pública** o, mejor aún, de la **gerencia social**, la **eficiencia** se orienta hacia la búsqueda de una mayor rentabilidad social, mientras la **eficacia** tiene una relación más estrecha con el propósito de mejorar la **calidad de la vida**; la conjunción de eficiencia y eficacia debe servir para afianzar un modelo de sociedad que se orienta hacia el **progreso humano con desarrollo sostenible**.

En las entidades que ejercen más las funciones propias del gobierno [el primer grupo mencionado en párrafo anterior], deben primar concepciones como la **satisfacción total del usuario** y medirse los resultados con **coeficientes de rendimiento** por dependencias o actividades. En las entidades que producen bienes y servicios sociales [el segundo grupo], la prioridad debe dirigirse hacia la **calidad del bien o servicio** con la determinación de **costos estándar o preestablecidos** como parámetro de comparación para los costos

efectivos o reales. En el primer tipo de entidades la mayor ocurrencia se da en la atención al público con grosería, el cobro indebido de «tarifas», «impuestos» o «mordidas» y la apropiación ilegal e inmoral de recursos. En el segundo tipo de entidades lo que se encuentra con mayor frecuencia es mala calidad en el bien o servicio producido y los costos excesivos, ya sea por ineficiencia en el uso de los recursos o por recargos que «disfrazan» desviaciones hacia «bolsillos particulares». El objetivo prioritario en las primeras entidades es un **gobierno pulcro, con transparencia en el manejo de los crecientes recursos públicos**; en las segundas, **el incremento en la satisfacción de las necesidades sociales, con bienes y servicios de calidad**.

En el segundo tipo de entidades, que se mueven más en el campo del llamado «gasto social» --y que correspondería más a lo que se denomina **gerencia social**--, se debe trabajar con el criterio de **funcionamiento sistémico** y proponerse sustituir el **subsidio a la oferta por el subsidio a la demanda**. El funcionamiento sistémico supone que en esa área o actividad se integran en sistema todas las entidades relacionadas, ya sean del sector público --gobiernos nacional, departamental o municipal-- o del sector privado. Como es comprensible, esta integración no es jerárquica sino funcional, esto es, de coordinación y complementación.

Pero para que los diferentes órganos del Estado puedan cumplir su insoslayable finalidad social se encuentra la dificultad comprobada de la **ineficacia en la administración** pública y el **uso improvidente de los recursos** gubernamentales, en especial de los dedicados a la producción de bienes o prestación de servicios que hacen relación al gasto social. **Servicios esenciales** como los de salud y educación se han convertido de manera progresiva en «**huecos negros**» que absorben sin mayores resultados positivos cualquier incremento real en los recursos. En estas actividades --y otras típicas de la acción estatal-- se ha confundido estabilidad laboral con inamovilidad de los trabajadores, eficiencia con despilfarro en «clientelismo» y «favoritismo» y gestión pública con la construcción de obras, sin importar su necesidad o conveniencia. El cumplimiento de la altísima tarea que impone la nueva Constitución obliga a liberar a la administración estatal de tales defectos y desarrollar --en la teoría y en la práctica-- una concepción de **gerencia pública eficaz para la prestación eficiente de un servicio de excelencia**.

Y en cuanto al control sobre la gerencia pública en que ha de devenir la administración estatal, el artículo 267 determina que **la vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales**, lo que completan los artículos 270 y 343 al decir, en su orden respectivo, que la **ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados**, y señalará la entidad de planeación que tendrá a su cargo **el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados**.

5.2 RASGOS DE UNA GESTION PARA LA EFICIENCIA ECONOMICA Y LA EFICACIA SOCIAL, CON PRIORIDAD PARA LOS CONSUMIDORES DE BIENES Y SERVICIOS SOCIALES

Otro aspecto esencial --y también muy vinculado con la discusión actual sobre reforma modernizadora del estado-- hace relación a cómo debe concebirse una **gestión o gerencia pública para la calidad y la equidad**, o diciéndolo con otras palabras, para la eficiencia económica y la eficacia social. En primer lugar, debe ser una gestión para el **desarrollo humano**, esto es, que logra un sólido fundamento humanista en todo el equipo de trabajo. Y bajo esta concepción deben considerarse tanto a los «clientes internos» [trabajadores] como a los «clientes externos» [usuarios/consumidores]. Debe ser una **gestión participativa**, es decir, democrática, con políticas muy claras sobre el desarrollo del recurso humano disponible y necesario para el futuro. La jefatura ha de ser de carácter, comprometida, con autoridad, comunicativa, honesta, creíble, disciplinada, estimulante, explicativa, realimentadora, humilde, íntegra, pedagógica, compasiva, respetuosa, de excelencia y con las puertas abiertas. Una gestión que estimula y conduce con respeto la cogestión o co-administración de la comunidad y que conoce muy bien a la población que sirve.

así mismo debe ser una **gestión competitiva**, o sea innovadora, que utiliza la información no sólo para rendir informes --que es lo obvio-- sino para gerenciar --que es lo creativo--. Una gestión que innova en métodos de

dirección; puede pasar del ejercicio de la planeación estratégica a la práctica de la dirección estratégica, con técnicas como administración por objetivos, justo a tiempo, cero defectos, gerencia del servicio y otras similares; que introduce nueva tecnología administrativa, como la computación. Y como aspecto final, pero no último, una **gestión de liderazgo**, es decir, paradigmática, que recupera la condición de líder de la sociedad para quienes ocupan cargos de dirección gubernamental, con decidida participación en las campañas de utilidad común y cumplimiento de las responsabilidades con ejemplar dedicación y amor.

Otro aspecto en que es fundamental transformar la administración pública es el relacionado con la asignación y utilización de recursos de todo tipo en las empresas o entidades estatales, en especial las que producen bienes y servicios sociales. No hay duda que el sistema tradicional de subsidiar a la oferta, esto es, de atender el presupuesto histórico de las entidades productoras de bienes y servicios sociales, sin consideración previa de un programa de producción, se ha convertido en un mecanismo **que premia a los ineficientes y despilfarradores**, ya sea con intención dolosa o no, y **castiga a los eficientes y ahorradores**.

Por tanto, sustituir el subsidio a la oferta por el subsidio a la demanda significa **pasar del presupuesto histórico por conceptos de gastos** --que no parte de la cantidad y calidad de los bienes y servicios producidos-- al **presupuesto por programa de producción de bienes y servicios**. Diciéndolo de otra manera, significa que en lugar de asignar los recursos pecuniarios a tales instituciones por un presupuesto histórico por concepto de gastos, se requiere que primero elaboren un programa de producción de bienes y/o servicios y el presupuesto se asigne en función de la cantidad, calidad y costo de los bienes y/o servicios, desarrollándose con posterioridad un **mecanismo de anticipos y reembolsos** éstos últimos en función de la producción y venta [facturación] efectiva. Esto implica avanzar hacia un sistema de contrataciones interinstitucionales por compra y venta de bienes y servicios sociales, sin que ello suponga que esta modalidad sea el único criterio para definir las relaciones entre los organismos de dirección --que siempre tendrán que tener en cuenta otros criterios políticos y sociales-- y las unidades ejecutoras.

En el caso de que la institución productora deba dar un **subsidio** al demandante o usuario del bien o servicio, éste debe ser **específico, individualizado y transparente**, de manera tal que tanto el demandante o usuario como la administración pública lo conozca y pueda cuantificarse su monto total. Esto quiere decir que es necesario pasar a la **facturación directa a clientes y usuarios** finales por medio de una **tarifa preestablecida** pro cada bien o servicio consumido o demandado, dándose en cada caso el descuento o **subsidio que corresponde a la clasificación socioeconómica** del cliente o usuario. Este subsidio, individualizado y transparente, debe ser asumido por **fondos seccionales o locales** que tienen esta expresa finalidad y que se pueden alimentar con recursos de muy diversa procedencia, en lugar de los que ocurría antes: los fondos públicos subsidiaban, en forma indiscriminada, los gastos de las entidades oferentes de los bienes y servicios, sin consideración de cantidad y calidad.

Para esto es necesario que las instituciones productoras de bienes y servicios sociales pasen de la simple contabilidad presupuestal a una contabilidad de costos y patrimonial que permita conocer el **costo efectivo o histórico y el estándar o preestablecido de cada bien o servicio y las tarifas** a que debe facturarse, incluido el subsidio a reconocer según la clasificación socioeconómica de clientes y/o usuarios. Como es comprensible, este sistema es más complejo que el actual, pero no imposible de implementar, al tiempo que permite controlar mejor la eficiencia en el uso de los recursos pecuniarios públicos y la eficacia en la gestión de entidades. O sea --como se quiere insistir con este documento--, que significa **sustituir también en la dirección de estas instituciones a los administradores tradicionales por gerentes modernos**.

Simultáneo con el paso al subsidio a la demanda, es factible establecer muy claros objetivos de reducción de costos por unidad de producción o de servicios, ya que al contrario de lo que piensa la mayoría de las personas, **la mejoría de la calidad y la búsqueda de la excelencia por medio de la eficiencia y la eficacia no eleva sino, al contrario, reduce los costos**. Cuando una organización trabaja con normas de calidad y excelencia se ve obligada a usar en forma más racional los recursos disponibles; si en la empresa privada esto se traduce en una mejoría del coeficiente costo/beneficio, en la empresa pública ello manifiesta en una **elevación de la**

relación esfuerzo/resultado, esto es, producción de más y mejores bienes y servicios con igual o menor gasto público. Lo anterior no significa que los bienes y servicios sociales se sometan a las «leyes salvajes» del libre juego del mercado. Como bienes y servicios que corresponden a la realización de un gasto social, su producción y prestación es prioritaria, como lo define muy bien la nueva Constitución Política; con el sistema propuesto se fortalece más bien la función interventora del Estado, ya que puede mantenerse los «precios políticos», pero en «cabeza» del usuario o demandante.

Lo característico en los cambios que ocurren en la actualidad en el papel del Estado en casi todo el mundo es que se está abandonando la protección a los productores y se refuerza la protección a los consumidores; el debate académico y político ha pasado de la intervención directa del estado en la economía a los mecanismos de vigilancia y control por parte del Estado. Lo importante es que los «precios políticos» estén muy bien identificados y justificados y que no correspondan al «pago» de ineficiencias o de actividades corruptas o dolosas. De esta manera, puede introducirse el principio antiquísimo de la **productividad**: hacer más con menos, que en este caso se traduciría en **ampliación de la cobertura y mejoría de la calidad en bienes y servicios sociales, con menos o iguales recursos y con mayor equidad.**

6. LA GERENCIA PUBLICA Y LAS TECNICAS MODERNAS DE GESTION

6.1 EL CONOCIMIENTO DE LA SITUACION ACTUAL Y LA MISION INSTITUCIONAL

Aunque existe un amplísimo catálogo de técnicas modernas de gestión que pueden utilizarse por parte de la gerencia pública --casi las mismas que tiene a su disposición cualquier gerente privado-- en este corto capítulo queremos mencionar sólo algunas que mejor se adaptarían a la gestión pública o permiten abordar la dirección de entidades estatales con mayor facilidad.

Así, y pasando a algunos aspectos más prácticos que teóricos, se puede comenzar por el análisis de cómo **lograr el mejor conocimiento de la situación actual**, requisito «sine qua nom» para el éxito de cualquier gestión gerencial. Además, cuando se quiere transformar cualquier realidad --y gerenciar, así como gobernar, son procesos continuos de transformaciones--, el primer requisito es conocerla bien. Si bien hay que suponer que todo gobernante o dirigente y su equipo más cercano de trabajo conocen muy bien los problemas a que han de enfrentarse, es conveniente organizar y sistematizar esta información, apoyándose en entidades y personas vinculadas con aspectos específicos de la realidad.

Con este propósito puede organizarse algún tipo de reunión en donde diversas instituciones y personas conocedoras expongan sobre temas o áreas fundamentales, como deuda pública territorial; fuente y aplicación de los recursos presupuestales; actividad industrial, financiera, comercial y otras de importancia local o regional; cobertura geográfica y estatificada de los servicios públicos domiciliarios y situación financiera de las respectivas empresas; nivel de satisfacción de las necesidades sociales de salud, educación y vivienda, y fuentes de recursos y gastos de las instituciones públicas y privadas vinculadas al sistema de estos tres aspectos; administración de justicia y situación del sistema judicial; y otros temas o áreas cuyo

conocimiento se considere indispensable por parte del equipo de gobierno territorial o dirección empresarial.

En caso de aceptarse la conveniencia t estudiarse la posibilidad de tal reunión, las presentaciones deben hacerlas entidades y/o personas que han tenido a su cargo estas tareas, quienes pueden estar en mejores condiciones para transmitir la problemática correspondiente. Cada presentación debe ser lo más sucinta y documentada posible, con base en textos escritos y ayudas audiovisuales, centrada en aspectos fundamentales y estadísticas confiables de manera tal que la subjetividad tenga la menor cabida, sin que ello niegue la posibilidad de expresar opiniones personales. Sería deseable cada presentación tuviese tres partes bien delimitadas: **1) realizaciones y/o cambios en los dos o tres últimos años; 2) situación actual y 3) compromisos y/o perspectivas para el futuro inmediato.**

Así mismo, en caso de contemplarse la posibilidad de iniciar un programa de planeación y dirección estratégica para el mejoramiento continuo --que al involucrar una concepción de calidad total siempre debe proyectarse a mediano y largo plazo--, es necesario comenzar con un ciclo de conferencias y seminario-talleres que, primero, «nivelen» los conocimientos de los integrantes del equipo de dirección de cada dependencia y/o empresa gubernamental y, segundo, lleven a que todo el personal conozca muy bien la situación actual, tanto en su **entorno interno como externo**, se identifiquen **las fortalezas y oportunidades** así como las **debilidades y amenazas** previsibles, y se formulen por cada colectivo la **misión** de la entidad, su **visión** del futuro y los **objetivos estratégicos** y **tareas concretas** que es necesario realizar para cumplirlas.

6.2 EL MEJORAMIENTO CONTINUO DE LOS GERENTES PUBLICOS

Es indispensable tener en cuenta que en la formación, actualización y elaboración ya señaladas hay que considerar por lo menos dos niveles o grupos de personas muy diferenciados pero de igual importancia para el resultado final. Uno, fundamental, **el nivel de dirección, cuya voluntad política de compromiso con la misión y la visión debe ser evidente y que se responsabiliza por el cumplimiento de los objetivos;** toda la experiencia

empresarial demuestra que sin el compromiso desde la más alta dirección no es posible cumplir los objetivos propuestos.

Otro nivel, determinante, **el de ejecución**, compuesto por todas las personas en cuyas manos está la calidad y la excelencia; son quienes producen el bien o servicio final y/o están en contacto directo con los clientes y usuarios en lo que se ha llamado «los momentos de verdad», ya que en cada momento -- irrepetible en si y, por tanto, sin posibilidad de control individual-- son **los verdaderos representantes de cada entidad y su acción o actitud es lo que determina la opinión del cliente o usuario sobre la administración pública.**

Dentro de este mismo propósito de formación y actualización, alguna dependencia o entidad de asesoría-consultoría puede responsabilizarse por la selección y publicación periódica de una serie de **lecturas que sobre eficiencia, calidad, equidad, gerencia moderna y temas similares**, se hagan llegar a un grupo escogido de funcionarios, encargados a su vez de organizar la discusión sobre el tema y su vinculación con el trabajo cotidiano con el grupo más cercano de sus colaboradores, siguiendo métodos parecidos a los «círculos de calidad» o «comités de excelencia» que funcionan en muchas empresas.

Como nota al margen, hay que observar que estos grupos no pueden tener ninguna estructura jerárquica, ya que se basan en la participación voluntaria y democrática, con la más alta libertad de expresión. Para el buen desarrollo de este mecanismo también se puede utilizar la experiencia de la empresa privada, ya que es importante que **los trabajadores de la administración pública conozcan y se «empapen» del «espíritu» que sobre el particular existe en algunas empresas privadas.** Aquí se puede trabajar con la figura de «empresas/entidades hermanas».

Las actividades descritas atrás pueden utilizarse para presentar ante la opinión pública, en especial los medios de comunicación, una especie de **balance de la situación que se recibe.** Así mismo, esta documentación puede servir para que al finalizar la administración se presente **el balance de la situación que se entrega.** De igual manera, en el caso de los entes territoriales este es un

material de consulta obligatoria en la elaboración del **Plan de desarrollo económico, social y ambiental**.

Para que este ejercicio no se desarrolle en forma descoordinada y con pérdida de esfuerzos debe **centralizarse en una escuela o institución de capacitación** en gerencia o gestión pública moderna, ya sea como dependencia propia del ente territorial o de otro nivel, público o privado, siempre y cuando que pueda operar en el **ámbito local o regional**, según sea el caso. Esto significa que tal escuela debe tener una planta de personal que sea capaz de realizar todo el trabajo de formación, actualización y elaboración de documentos y propuestas. Para este propósito puede contarse con **conferenciantes y expertos externos** que se contratan para labores específicas y utilizar la experiencia y recursos de las empresas públicas y privadas que ya estén desarrollando programas similares o de las universidades locales. También puede centralizarse en algún instituto universitario o superior ya establecido con este mismo fin.

6.3 UNA GERENCIA PUBLICA PARA SATISFACER A LOS CIUDADANOS

También es fundamental el establecimiento de un **mecanismo oportuno, unificado y sistematizado de atención a quejas y reclamos de clientes y usuarios**, lo que es más frecuente en el caso de los servicios públicos domiciliarios, la salud y el saneamiento y el mantenimiento y ornamentación de vías públicas. Estas instituciones deben centrarse en la **calidad del producto** y la satisfacción del cliente o usuario y motivar a su personal sobre la base de compromisos que impliquen atender de inmediato cualquier queja o reclamo. La mala calidad del producto o la desatención o grosería son aspectos que erosionan con mucha facilidad la buena imagen que puede tener en la comunidad cualquier administración pública, ya que son el punto permanente de contacto entre los ciudadanos y el gobierno.

En relación con este punto, también hay que recordar que toda empresa de excelencia tiene como principio rector cualitativo una mezcla de **calidad/servicio/orientación hacia las personas/innovación**. Para el desarrollo de este principio orientador es decisivo conocer con oportunidad lo

que piensan los clientes o usuarios, ya que son los únicos que pueden calificar la calidad o excelencia del bien o servicio producido. En una institución estatal o en un ente territorial (que también puede ser una empresa de excelencia) este criterio es aún más válido, por el carácter que «envuelve» a los «momentos de verdad», ya que casi siempre estos momentos se entienden como una relación entre los ciudadanos y el estado. «Momentos de verdad» que no pueden evaluarse con la misma óptica del sector privado, sino desde la perspectiva de una moderna gerencia social.

Si analizamos los casos de quienes han recibido los premios como «Los mejores alcaldes de Colombia» en todos es evidente una administración **«centrada» en los problemas** de la comunidad, **atenta a las quejas y reclamos** de clientes y usuarios, **«muy abierta» a los medios de comunicación y transparente** en la «publicidad» de las **decisiones** tomadas y las **obras** ejecutadas. A una administración de estas características le queda más fácil lograr los resultados esperados en cuanto a reducción de costos, satisfacción de las necesidades de los ciudadanos/consumidores y mayor transparencia en los subsidios otorgados con los recursos públicos.

De otro lado, además del sistema de quejas y reclamos de cada institución o empresa, es conveniente que en los gobiernos territoriales exista al más alto nivel de autoridad alguna dependencia u oficina que esté al tanto de **las relaciones globales con la ciudadanía**, consolide toda la información y produzca también una «representación panorámica» de esta situación.

Dependencia u oficina que no puede tener funciones de «control de calidad», ya que como se sabe ni siquiera en cada entidad puede tenerse esta concepción, pues la calidad es responsabilidad de la gerencia y tarea cotidiana de todos los trabajadores. En cambio, esta «representación panorámica» se es una ayuda para la máxima autoridad político-administrativa y para la gerencia y debe permitir conocer cuáles son las **áreas más críticas** en cuanto a reclamaciones, las principales causas explicativas, las dependencias o funcionarios responsables, la incidencia de la deficiencia o falta en la calidad de vida de la población y los efectos de las medidas correctivas.

Para lograr esta «representación panorámica» es esencial que los sistemas de quejas y reclamos de todas las dependencias estén **unificados en cuanto a**

criterios de calificación y manejo de información, incluida la codificación respectiva, de manera que pueda ser un producto integrado con los resultados de los sistemas particulares. La dependencia u oficina al más alto nivel a que se hacía referencia antes debe tener la responsabilidad de producir un **análisis mensual** con destino a todos los involucrados en el proceso de quejas y reclamos.

Como apoyo a esta actividad, también es conveniente que a nivel de todas las dependencias públicas debe tener una especie de «eslogan-compromiso» muy publicitado en que se **garantice atención oportuna y eficaz a reclamantes y quejosos**, con plazos fijos para acusar recibo de la queja o reclamo, iniciar su trámite y dar una respuesta con los resultados obtenidos y/o la solución alcanzada.

Tanto los **resultados** positivos como los incumplimientos deben ser **hechos públicos**; los primeros, para que conozca por toda la ciudadanía como se **cumplen las promesas de gobierno** y sirva al mismo tiempo como estímulo para quienes lo lograron y reto para quienes están atrasados; los segundos, para conocer las razones --ya sean justificativas o sólo explicativas-- de su ocurrencia, y buscar las **medidas de corrección**, que en muchos casos pueden significar recurrir a la movilización del propio pueblo para «remover» los «obstáculos» a la gestión pública. En este sentido es muy importante el liderazgo social que siempre debe ejercer todo gobernante o dirigente de empresa estatal y su permanente diálogo con la comunidad a través de los medios de comunicación y el contacto directo, en especial por medio de la televisión y la radio, de tanta influencia en la sociedad contemporánea.

En cuanto a la ejecución del plan de desarrollo económico, social y ambiental, debe llevarse un detalle centralizado y computarizado con base en un cronograma acordado antes, dándole prioridad en cuanto a participación personal y atención a **tres áreas críticas: 1) gasto social, esto es, salud, educación, vivienda y atención a la niñez y a los ancianos; 2) servicios públicos domiciliarios y 3) obras públicas**. En estas áreas se produce el mayor contacto entre la ciudadanía y la administración pública y, por consiguiente, cualquier avance o retroceso en ellas se capta en forma más inmediata y directa por toda la población.

Si bien en estas notas no se han tocado todos los aspectos o temas que caracterizarían una **gerencia moderna en función de una gestión pública orientada hacia la eficiencia económica y la eficacia social, sobre todo cuando es gerencia social**, así como los mecanismos prácticos que la apoyarían, puede decirse que los puntos contemplados son fundamentales, sin que ello niegue que pueden añadirse otros que reforzarían las posibilidades de éxito.

BIBLIOGRAFIA

[En las referencias internas, el primer número corresponde a esta lista]

1. GAITAN PAVIA, Pilar y MORENO OSPINA, Carlos. PODER LOCAL. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia. Instituto de estudios políticos U.N. Tercer mundo Editores, Bogotá, 1.992.
2. CARDENAS, Miguel Eduardo et al. Descentralización y Estado moderno. FESCOL-FAUS, Bogotá, 1.991.
3. VIVAS REYNA, Jorge. Descentralización administrativa, política fiscal y de planificación regional. UNA VISION GENERAL. Federación nacional de Cafeteros. Bogotá, septiembre de 1.987.
4. DPTO. NACIONAL DE PLANEACION. Autonomía y apertura regional. DNP-2526-UDT.
5. TORRES, Edgar. Corte Constitucional: reglas del juego a municipios y departamentos. en El Tiempo, 28 de agosto de 1.992.
6. Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial 1.991: La tarea acuciante del desarrollo (resumen). en Boletín del FMI, 5 de agosto de 1.991, p. 230.
7. ISRAEL, Arturo. La función cambiante del Estado en el proceso de desarrollo. en Finanzas y Desarrollo, junio de 1.991.
8. SUAREZ MELO, Mario y PINEDA HOYOS, Saúl. Eficiencia del Estado y privatización. en Una aproximación al Futuro: Colombia Siglo XXI. Tomo I. Cámara de Comercio, Bogotá, 1.990.

9. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Consejería para la Modernización del Estado. LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL 92 - Antecedentes y principales aspectos jurídicos. Santafé de Bogotá, D.C., marzo de 1.993.

10. GAVIRIA TRUJILLO, Cesar. Palabras del señor Presidente de la República, CESAR GAVIRIA TRUJILLO, durante el acto de presentación del Programa de Modernización de las Entidades del Estado. Consejería para la Modernización del Estado. Santafé de Bogotá, D.C., septiembre de 1.992.

11. GARCIA GONZALEZ, Jorge. El proceso de modernización del Estado en Colombia. Consejería presidencial para la modernización del Estado. Santafé de Bogotá, D.C., s.f.

12. SILVA-COLMENARES, Julio. La economía en la Constitución: búsqueda de síntesis para procesos contradictorios. en Revista FORO No. 16, diciembre de 1.991.

RESUMEN [ABSTRACT]

El ensayo desarrolla la tesis de que no puede haber **descentralización**, esto es, democratización, si al mismo tiempo no se avanza en la **modernización**, es decir en hacer del Estado un órgano más eficiente para el servicio y el bienestar de los ciudadanos, procesos que sólo son posibles cuando los dirigentes estatales y de las entidades públicas --ya sean del orden nacional, departamental o municipal-- pasen de la concepción tradicional de administración a la **moderna de gerencia pública**, con énfasis en gerencia social cuando se trata de la producción de bienes y servicios sociales, en donde debe ser insoslayable la responsabilidad por elevar **la eficiencia económica y mejorar la eficacia social**.

Partiendo de una **concepción sistémica** de la reforma de la administración pública y del **plan de desarrollo** --ya sea gubernamental o institucional-- como **brújula** del estadista contemporáneo y del gerente público, se plantea la necesidad de implementar a todo nivel un gobierno democrático y eficiente, centrado en el **desarrollo humano**. Para ello es indispensable que la gerencia pública se apoye en las **técnicas modernas de gestión** adaptado incluso muchas de las que en forma exitosa utiliza la empresa privada--, en el marco de un proceso de **mejoramiento continuo** y de una gerencia orientada hacia la **satisfacción de los ciudadanos**.

© **Propiedad intelectual de Julio SILVA-COLMENARES**. Prohibida su reproducción sin permiso.

* Economista, Contador Público, Administrador de Empresas, PhD en Economía y Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de Rostock (Alemania); miembro de número y secretario general de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas; profesor emérito de la Universidad Autónoma de Colombia; profesor visitante de postgrados en varias universidades de Colombia; autor de más de 20 libros y folletos y de más de 200 ensayos y artículos publicados en el país y en el exterior; en la actualidad, Director de Postgrados de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la FUAC y columnista de la página editorial del diario económico y empresarial La República.