

GESTIÓN PÚBLICA

CIUDADANÍA
Y
DEMOCRACIA
IPC
de la Corporación de Promoción Popular

GESTIÓN PÚBLICA

Elaborado por
Alexánder Reina

Programa de Gobernabilidad Democrática y Desarrollo
del Instituto Popular de Capacitación -IPC-
de la Corporación de Promoción Popular



PRIMERA EDICIÓN:
Medellín, noviembre de 2000

EDITAN:

IPC de la Corporación de Promoción Popular

Carrera 45D 60-16 Tel: 2849035

e-mail: ipc@corporacionpp.org.co

Revisión de textos:

Martha Rodas

Diseño e Impresión:

Pregón Ltda.

Fotografías

Carlos Sánchez E.

Fotografía portada:

Fotomontaje sobre el recinto del Concejo de Medellín

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

1. LA GESTIÓN PÚBLICA COMO CONCEPTO	5
2. EL OBJETO DE LA GESTIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	7
3. LA GESTIÓN Y LOS ENFOQUES DEL DESARROLLO	12
3.1 Enfoque Desarrollista	12
3.2 Desarrollo Sostenible o Sustentable	13
3.3 Desarrollo a Escala Humana	13
3.4 Desarrollo con Perspectiva de Género	14
4. ESCENARIOS PARA REALIZAR LA GESTIÓN PÚBLICA	15
4.1 La política	15
4.2 El Estado	16
4.3 El mercado	18
4.4 El proceso de planeación del desarrollo	19
a. El Concejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales	20
b. El Consejo Consultivo de Ordenamiento	21
5. ACTORES DE LA GESTIÓN PÚBLICA	23
5.1 Los grupos de presión y los grupos de interés	23
5.2 Los partidos políticos	25
6. HERRAMIENTAS Y METODOLOGÍA PARA REALIZAR LA GESTIÓN PÚBLICA	27
6.1 La participación política	27
6.2 La organización social	30
6.3 El concepto de sinergia	32
6.4 Modelos de trabajo en equipo	33
a. El equipo de béisbol	34
b. El equipo de fútbol o de estructura interactiva	34
c. El equipo de dobles de tenis o de estructura sincrónica	34
d. El trabajo individual o de la estrella o solista	34
6.5 La movilización y el lobby	35
6.6 Los fondos de financiación	37
a. Fondos nacionales públicos	37
b. Fondos internacionales públicos	38
c. Fondos internacionales privados	38
7. METODOLOGÍA PARA INICIAR UN PROCESO DE GESTIÓN PÚBLICA	39

BIBLIOGRAFÍA

OK





Monumento a Marco Fidel Suárez,
Municipio de Bello.

PRESENTACIÓN

Este módulo hace parte del sistema de formación política que el Instituto Popular de Capacitación de la Corporación de Promoción Popular de Medellín viene desarrollando, con el objetivo de acrecentar los conocimientos que los líderes sociales puedan tener acerca de diversos temas concernientes a la estructura del Estado y a su funcionamiento.

La gestión pública es, en la actualidad, un campo de investigación y estudio permanente para aquellos que se preocupan por un uso racional y moderno de los recursos públicos. Nuestro interés, en este caso, se concentra en las herramientas y formas que los ciudadanos y las organizaciones sociales tienen para incursionar en este mundo, más que ahondar en las reflexiones teóricas sobre la gestión pública.

Este módulo pretende desarrollar algunos conceptos y herramientas que permitan la puesta en escena de procesos sociales encaminados a la construcción de políticas públicas. De tal forma, sólo buscamos despertar la curiosidad en los lectores, para que sean ellos mismos los que profundicen con estos conceptos básicos en el mundo teórico de la administración y la gestión pública.

1. LA GESTIÓN PÚBLICA COMO CONCEPTO

Partamos de definir gestión pública como el proceso por el que atraviesa una determinada iniciativa para lograr el resultado deseado. En tanto esa iniciativa se refiere a lo público, estamos hablando de "lo común y lo colectivo; como lo que es visible y discursivo",¹ de aquello que tiene que ver con el bien común y el bienestar de la mayoría de la población o la sociedad.

Algunos autores hablan en términos de "la gestión pública como un macro proceso en el que las diferentes organizaciones e intereses implicados en el sistema de políticas públicas comparten responsabilidades para gestionar el cambio estructural, mientras retienen su autonomía en el cambio de la gestión incremental" (Metcalf; 1993)².

Otros la diferencian del concepto de administración pública, pues consideran que "administración y gestión tienen dos significados diferentes. En esencia, administrar significa seguir instrucciones, mientras que gestionar significa conseguir resultados" (Hughes; 1994: p. 104)³.

1. URIBE DE H., María Teresa. Crisis Política y Gobernabilidad en Colombia 1980-1995, En "Nuevos Movimientos Políticos: Entre el Ser y el Des- Encanto", Medellín, Edit. IPC, 1997, pág. 55. También en: URIBE DE H. María Teresa. "De la Ética en los Tiempos Modernos o el Retorno de las Virtudes Públicas» Estudios Políticos No 2, Medellín, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Jul. -Dic. 1992, Pag. 7- 27.
2. Tomado de GUERRERO CHAPARRO, Germán. Hacia un Nuevo Concepto de Gestión Pública, En "Revista de Ciencias administrativas y Sociales INNOVAR", No 14, Julio- Diciembre de 1999, pág. 77.





Podemos concluir que la gestión pública es el proceso moderno por medio del que múltiples actores, orgánicos y no orgánicos, asumen el tratamiento de las problemáticas públicas, orientándose más a la consecución dinámica y creativa de objetivos, que a una simple orientación rígida de los recursos existentes en el entorno y sus propias organizaciones.

Los autores citados dejan entrever en sus definiciones, el uso restringido del concepto de gestión pública, ubicado únicamente en el campo de lo estatal, excluyendo la labor cada vez más importante de otros actores en la resolución de problemáticas públicas, de corte social, económico y cultural. La gestión, a pesar de tener su centro en lo estatal y estar atravesada por las dinámicas que al interior de este campo se generan, empieza a ser influenciada por lo no estatal, por ejemplo, el mercado o los actores sociales.

Debemos comprender la gestión pública como un proceso en el que la población expresa sus exigencias (inputs) a los actores encargados de resolverlas, uno de ellos el Estado, hasta convertirse en soluciones (outputs). Es un proceso dinámico que está determinado no sólo por cuestiones internas, sino por cuestiones externas, que en muchos casos son definitivas para su desarrollo.

Podemos concluir que la gestión pública es el proceso moderno por medio del que múltiples actores, orgánicos y no orgánicos, asumen el tratamiento de las problemáticas públicas, orientándose más a la consecución dinámica y creativa de objetivos, que a una simple orientación rígida de los recursos existentes en el entorno y sus propias organizaciones.

3. Tomado de GUERRERO CHAPARRO, Germán. Hacia un Nuevo Concepto de Gestión Pública, En *"Revista de Ciencias administrativas y Sociales INNOVAR"*, No 14, Julio- Diciembre de 1999, pág. 76.

2. EL OBJETO DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

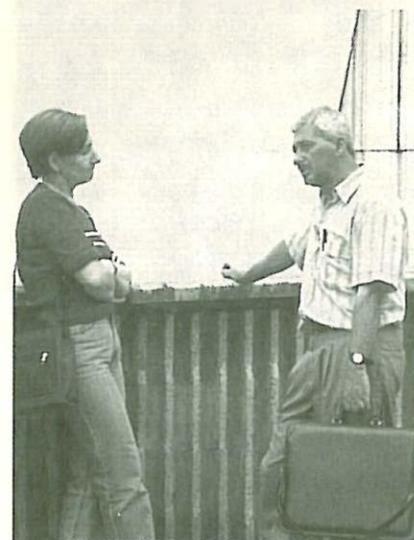
En la realidad cotidiana estamos inmersos en procesos de gestión pública, lo que hace significativo el indagar por sus propósitos, de tal forma que la intervención en ellos se haga de forma clara y propositiva.

Algunos autores plantean que la gestión pública se desarrolla en dos niveles, uno micro y otro de carácter macro. "El nivel *micro* se acercaría a la gestión de una organización o servicio concreto y como resultado de esta acción las organizaciones individuales aumentan su capacidad para gestionar el cambio incremental" (METCALFE; 1993)⁴.

La gestión *micro* se refiere o está inscrita mucho más en el campo de lo privado, en tanto se refiere a aquellas acciones que no tienen un interés político y que por ende no trascienden el mundo de lo colectivo, de lo común (Uribe, María: 1995) y cuyo campo fundamental es el de resolver problemas de corte grupal y personal, sin que por ello se encuentren fuera de un proceso de transformación estructural de una realidad, aportando a lo que METCALFE denomina como *cambio incremental*.

En el nivel *macro* se presentan los elementos más distintivos entre la gestión pública y la privada, pues su intención es tratar el cambio estructural a nivel interorganizacional. Este cambio estruc-

4. IBID, La intención ha sido intencionada para buscar una mayor claridad de la misma.



Al ser un entorno eminentemente político, la gestión pública no puede hacer caso omiso del entorno en que se desenvuelve, o entenderlo sólo como algo irracional o poco técnico que no puede ser determinado, dificultando con ello las fases del proceso de gestión.



tural se refiere al mundo de lo jurídico, lo social, lo político y lo cultural en una sociedad.

El cambio estructural se despliega por intermedio de las políticas públicas, que responden a tres tareas fundamentales que hoy le vienen siendo asignadas a la gestión pública en su nivel macro: la definición de la estrategia, la gestión de los elementos internos y la gestión de los elementos externos (Allison; 1982).

La función estratégica es la primera fase del proceso de gestión. Es la planificación del futuro de la organización, el establecimiento de objetivos y prioridades y cómo conseguirlos. Esta función es dinámica y más integral, entendida como la gestión del entorno de la organización⁵.

La segunda, se refiere a la gestión de los componentes internos, los recursos humanos, el establecimiento de estructuras y sistemas que permitan conseguir los objetivos identificados por la estrategia. Esta función implica una actuación política, pues en las organizaciones o en los contextos sociales conviven personas y grupos con intereses y recursos distintos, que compiten entre sí por posiciones de poder o protagonismo (Subirats; 1993).

Finalmente, la tercera función se centra en la relación de la organización con su entorno, de creación de redes de trabajo con unidades de diferente nivel gubernamental y no gubernamental para que conjuntamente realicen actividades necesarias en la consecución de los objetivos. Al ser un entorno eminentemente político, la gestión pública no puede hacer caso omiso del entorno en que se desenvuelve, o entenderlo sólo como algo irracional o poco técnico que no puede ser determinado, dificultando con ello las fases del proceso de gestión. Esto obliga a hacer un análisis más sistemático de cómo se construye la agenda pública, la agenda de actuación de los políticos y de articularla con sus valores, objetivos y resultados.

Las etapas en la gestión pública se finiquitan en la puesta en marcha de una política pública, la cual entendemos como el conjunto de medidas concretas, definidas en un contexto de normas y valores, inscritas en un marco general de acción, desarrolladas me-

5. Tomado de GUERRERO CHAPARRO, Germán. Hacia un Nuevo Concepto de Gestión Pública, En "Revista de Ciencias administrativas y Sociales INNOVAR", No 14, Julio- Diciembre de 1999, pág. 76.

diante el establecimiento de objetivos y metas, y dirigidas a un público definido (es decir, unos individuos, grupos u organizaciones cuya situación se ve afectada por esas medidas)⁶.

Así mismo, otros autores afirman que las políticas públicas son la expresión formalizada de la voluntad del gobierno. Es la mediación entre un proyecto de sociedad y Estado con la acción específica de un gobierno. Sin embargo, más que un flujo de decisiones y acciones o una directriz que señala un gobierno, las políticas públicas dan cuenta del grado de control efectivo que tiene el gobernante sobre las instituciones y la sociedad que gobierna y señalan la dirección que sigue un gobernante al ejercer su facultad de gobernar⁷.

A pesar de las definiciones anteriores, son muchas las dificultades o problemas que se presentan al momento de identificar una política pública, simplemente por su objeto, de tal forma que se facilite su control, seguimiento y evaluación (Muller Pierre; 1998). He aquí algunos de ellos:

La política explícita e implícita: muchas veces el objeto o sentido de la política es manifiesto, sin embargo existen unos enunciados u objetivos latentes que son conseguidos con la aplicación de la misma, pero que nunca fueron expresados por el diseñador o ejecutor de la política. Un ejemplo es cuando se habla de querer mejorar el hábitat, existiendo allí mismo un sentido latente de modificar la composición de un barrio.

La política como decisión y no decisión: no siempre una política está determinada por decisiones tomadas, es muy común ver en nuestra realidad que la política pública está atravesada por la no toma de decisiones, práctica que responde a un marco general de acción premeditado.

Política pública y gasto público: la magnitud de las partidas determina el impacto de las políticas, lo que hace más fácil su evaluación. Sin embargo, en muchas ocasiones algunas políticas con escasos recursos generan un alto impacto, como por ejemplo las políticas reglamentarias, que con sólo emitir un decreto o norma reforman un contexto de interacción colectiva.

6. Esta definición se desarrolla en profundidad en: MULLER, Pierre. La Producción de las políticas públicas, En INNOVAR, Revista de ciencias administrativas y sociales, No 12, julio- Diciembre, 1998

7. Tomado de BONILLA. Wilfer, en un escrito sobre juventud, 1999

Política pública y gasto público: la magnitud de las partidas determina el impacto de las políticas, lo que hace más fácil su evaluación. Sin embargo, en muchas ocasiones algunas políticas con escasos recursos generan un alto impacto, como por ejemplo las políticas reglamentarias, que con sólo emitir un decreto o norma reforman un contexto de interacción colectiva.



Las políticas públicas se convierten en el producto de la intersección entre tres actores, que al poner en juego sus intereses constituyen la agenda pública o demandas sociales, ya sea por la vía de la interacción o de la imposición.

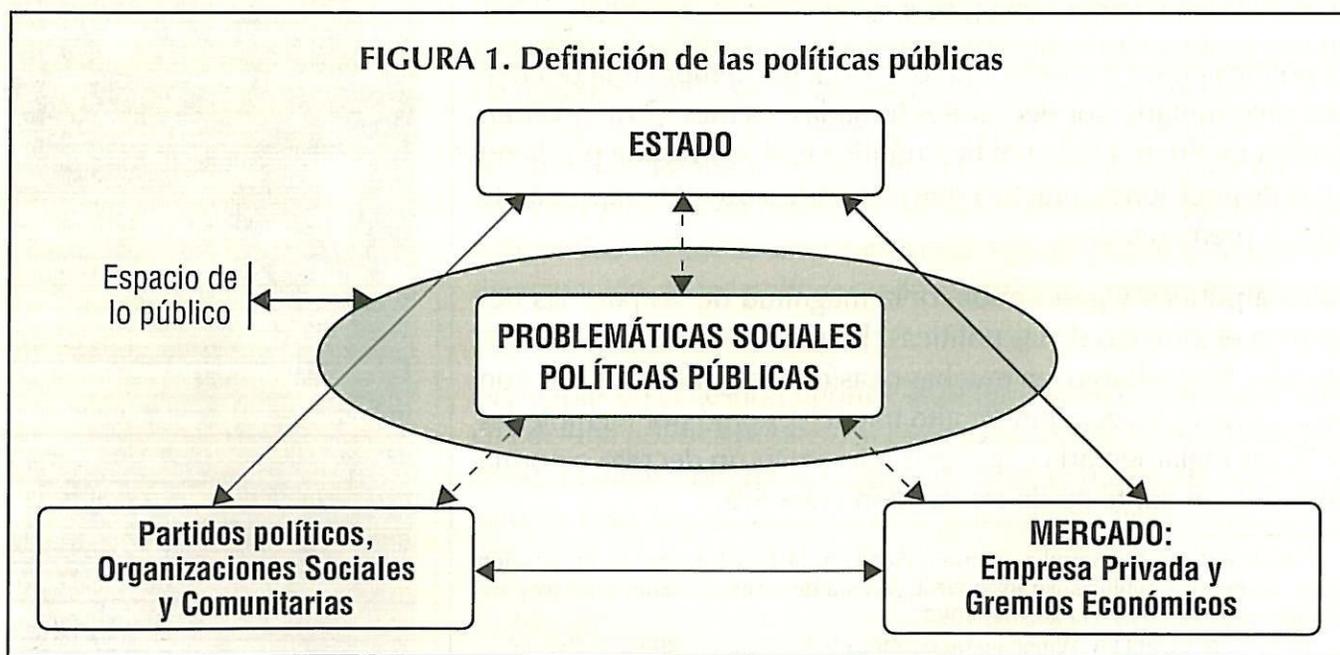
Aunque las políticas públicas tienen como centro fundamental el Estado, que es asumido como regulador medular de lo social y la política, éste ha hecho crisis y hoy vivimos un desplazamiento hacia otros centros de poder tales como el mercado, que le plantea desafíos serios, al convertirse en un lugar clave de configuración social. Igualmente, la ciudadanía desafía las normas de dirección centralizada y presiona por la aparición de nuevas formas de gestión social.

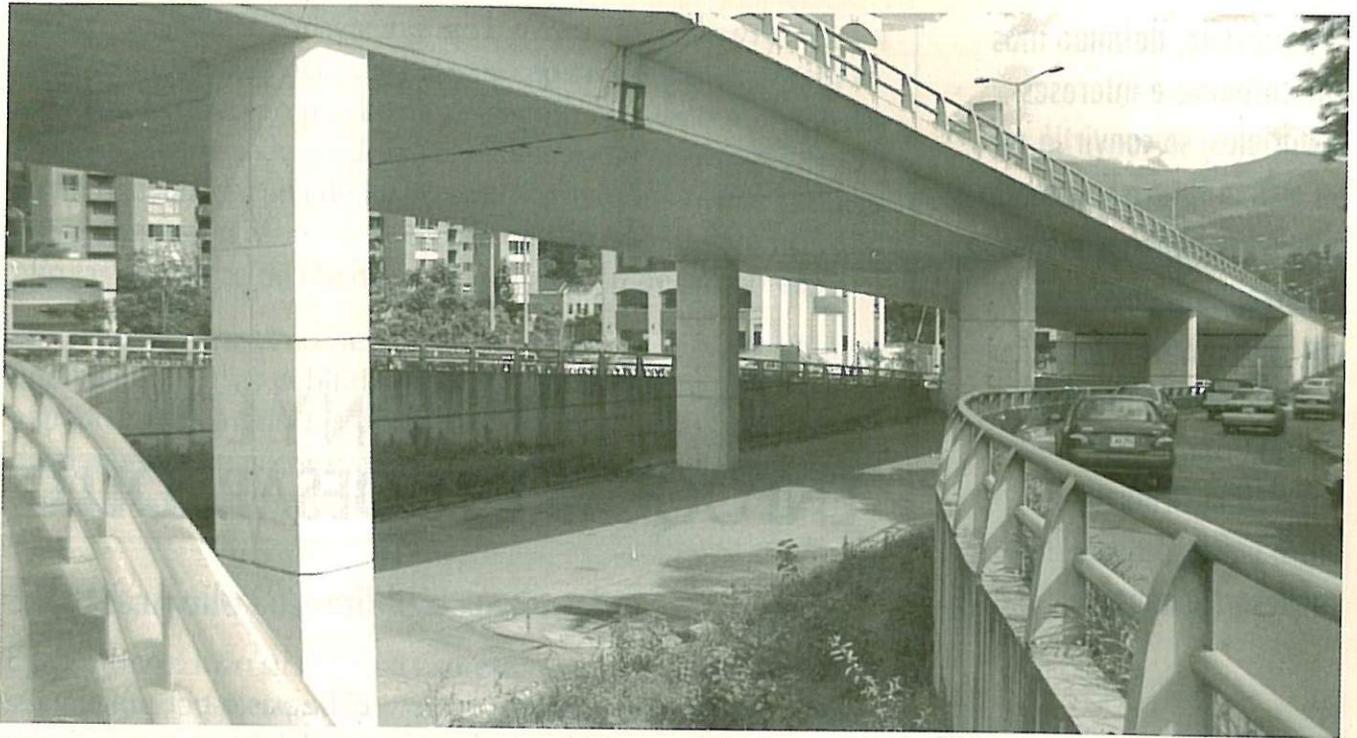
Como se muestra en la figura 1, las políticas públicas se convierten en el producto de la intersección entre tres actores, que al poner en juego sus intereses constituyen la agenda pública o demandas sociales, ya sea por la vía de la interacción o de la imposición.

En últimas, las políticas públicas deben ser entendidas como un proceso dinámico, no estático, a manera de "flujo turbulento", como se observa en la figura 2, presentándose desviaciones entre la formulación de la acción, la puesta en marcha de la acción y la observación de los efectos. No debe ser asumida como una serie de secuencias sucesivas, sino como un conjunto de secuencias paralelas que interactúan unas con otras y se modifican continuamente. (Monnier Eric; 1992).

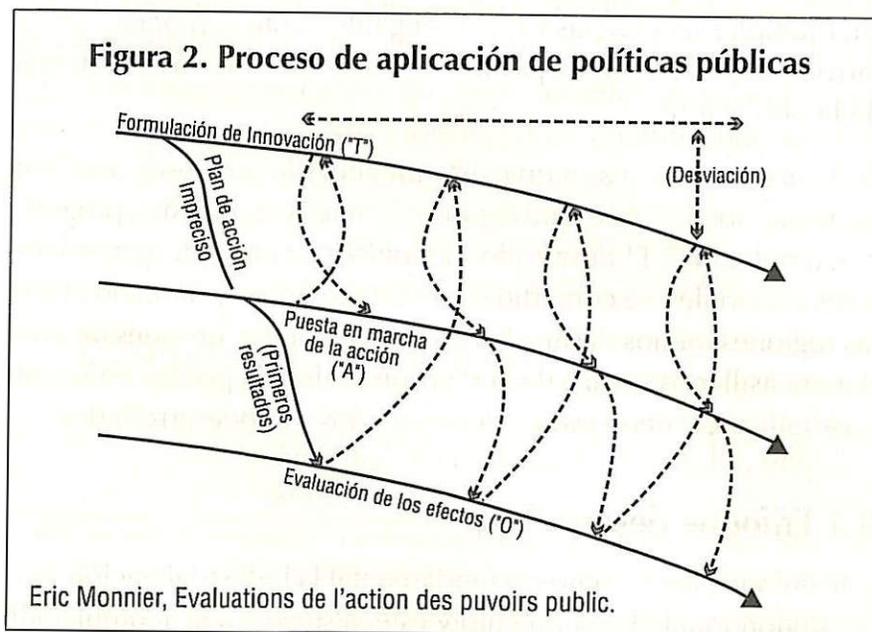
Si las políticas públicas son la médula de la gestión, es evidente que el objeto de la gestión es el objeto de la política pública, que

FIGURA 1. Definición de las políticas públicas





“consiste en modificar el ámbito de los actores implicados, la percepción que estos pueden tener de ello y, entonces, sus conductas sociales”⁸.



8. MULLER, Pierre. La Producción de las políticas públicas, En *INNOVAR, Revista de ciencias administrativas y sociales*, No 12, Julio- Diciembre, 1998.

El desarrollo, definido más por enfoques e intereses sectoriales, se convirtió en un estado futuro y deseado al que las regiones menos desarrolladas quieren llegar, después de quedar encasillados dentro de la división realizada por los países industrializados, entre países desarrollados y subdesarrollados.



3. LA GESTIÓN Y LOS ENFOQUES DEL DESARROLLO

Iniciar una labor de gestión pública debe pasar por preguntarse el para qué de su acción, por buscar no sólo una motivación, sino unas sustentaciones sociales, políticas, económicas y culturales. En las últimas décadas el tema de la gestión ha estado justificado por su contribución al buscado y anhelado desarrollo, pero ¿cuál es nuestro enfoque de desarrollo, teniendo en cuenta que hoy existen múltiples tendencias y que innegablemente el modelo de desarrollo imperante no ha podido resolver los mínimos problemas de la población?

Podemos decir que aún no existe un acuerdo ante esta categoría socio-económica, que para algunos significa crecimiento, progreso o acumulación⁹. El desarrollo, definido más por enfoques e intereses sectoriales, se convirtió en un estado futuro y deseado al que las regiones menos desarrolladas quieren llegar, después de quedar encasillados dentro de la división realizada por los países industrializados, entre países desarrollados y subdesarrollados.

3.1 Enfoque desarrollista

Este enfoque tiene como eje fundamental la industrialización, que es proporcional al crecimiento y éste, a su vez, a la acumulación

9. BALBÍN A, Jesús. ENFOQUES E HIPÓTESIS SOBRE EL DESARROLLO, En *"Juventud y Desarrollo"*, Medellín.

de capital. Es decir, a mayor industria, mayor crecimiento y a mayor crecimiento, mayor acumulación de capital y por ende mayor nivel de vida, medido por la capacidad de consumo individual y grupal. La carrera desmedida por alcanzar este desarrollo llegó a su fin hacia la década de los setenta, cuando los costos ambientales impidieron alcanzar la utopía de Occidente, que no cumplió las promesas de libertad y de superación de la pobreza.

Sin embargo, a esta corriente siempre se le han antepuesto otras que identifican las debilidades de ese modelo y que nunca han logrado la hegemonía necesaria para realizar transformaciones radicales, entre otras cosas porque no logran construir alternativas viables y aplicables que desplacen las existentes¹⁰.

3.2 Desarrollo sostenible o sustentable

Esta corriente tuvo su máxima expresión en 1991 en la Conferencia de Río de Janeiro, al lograr que se le impusieran límites al desarrollo industrial y tecnológico, basándose en la crítica al modelo imperante por la forma como venía arrasando los recursos naturales y poniendo en riesgo la supervivencia del hombre mismo.

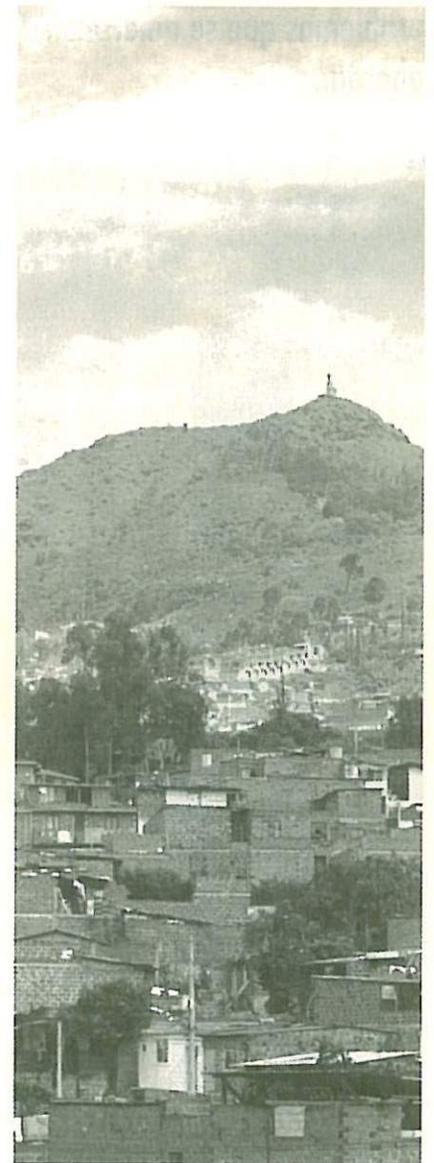
Los sujetos principales del Desarrollo Sostenible son los movimientos ambientalistas, que buscan la preservación o la renovación de aquellos insumos naturales que sean posibles de renovar y que sean utilizados en la producción industrial, garantizando así la supervivencia de la humanidad; en síntesis, el Desarrollo Sostenible es aquel que satisface la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras¹¹.

3.3 Desarrollo a escala humana

Otras corrientes, como ésta, se han preguntado más por cuál es el objeto y centro fundamental del proceso de desarrollo, rescatando la importancia de los seres humanos por encima de los indicadores económicos y la infraestructura productiva; por eso dan

10. ESCOBAR, Arturo. IMAGINANDO UN FUTURO: PENSAMIENTO CRITICO, DESARROLLO Y MOVIMIENTOS SOCIALES, En *"Desarrollo y Democracia"*, UNESCO, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1991, pág. 13- 21.

11. BALBÍN A, Jesús. ENFOQUES E HIPÓTESIS SOBRE EL DESARROLLO, En *"Juventud y Desarrollo"*, Medellín., pág. 13-21.



La gestión pública no es sólo una búsqueda apolítica de eficiencia técnica dentro de una estructura institucional determinada, sino que deberá desplegar nuevos conceptos y modelos de gobierno y desarrollo, que alteren las condiciones y causas estructurales de los problemas que se quieran abordar.



relevancia a la identidad cultural, a las diferencias, a la subjetividad, al conocimiento, al poder y a las necesidades humanas fundamentales. Este enfoque vislumbra diversos espacios o territorios desde donde el ser humano puede alcanzar mejores niveles de desarrollo, entre ellos el personal, el familiar y el local, y busca fortalecer la identidad desarrollando las fuerzas productivas¹².

Esta visión que supone al hombre como centro de toda acción, podemos asemejarla, guardando las distancias, al enfoque de **Desarrollo Integral**, que se asume como un proceso conducente a unas mejores condiciones de vida en todos los aspectos que conforman el ser humano, expresados tanto en la posesión de bienes materiales, como en afecto, salud, seguridad social, cultura, educación, trabajo, recreación, ambiente sano y acceso a la política, unidos en una dinámica de crecimiento sostenido con una distribución equitativa de beneficios¹³.

3.4 Desarrollo con perspectiva de género

Este enfoque es promovido por grupos de feministas, aunque también ha logrado integrar más sectores y grupos sociales que no sólo están de acuerdo en criticar lo inequitativo que ha sido el modelo imperante con los grupos de mujeres, sino también en la exclusión que han sufrido vastos sectores de la población, que producto del segregacionismo y de la expulsión del mismo mercado, no disfrutaban de las riquezas alcanzadas en el proceso productivo. Este modelo busca, en general, construir un mundo más humano, menos patriarcal y autoritario.

En últimas, la gestión pública no es sólo una búsqueda apolítica de eficiencia técnica dentro de una estructura institucional determinada, sino que deberá desplegar nuevos conceptos y modelos de gobierno y desarrollo, que alteren las condiciones y causas estructurales de los problemas que se quieran abordar.

12. IBID, de todas formas en este texto podemos encontrar una breve síntesis para iniciar una reflexión más profunda de los autores.

13. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN METROPOLITANA, Herramientas básicas para Procesos de Planificación Participativa del Desarrollo, Planes Zonales, Medellín, Diciembre, 1997, pág. 8.

La gestión pública no es sólo una búsqueda apolítica de eficiencia técnica dentro de una estructura institucional determinada, sino que deberá desplegar nuevos conceptos y modelos de gobierno y desarrollo, que alteren las condiciones y causas estructurales de los problemas que se quieran abordar.



relevancia a la identidad cultural, a las diferencias, a la subjetividad, al conocimiento, al poder y a las necesidades humanas fundamentales. Este enfoque vislumbra diversos espacios o territorios desde donde el ser humano puede alcanzar mejores niveles de desarrollo, entre ellos el personal, el familiar y el local, y busca fortalecer la identidad desarrollando las fuerzas productivas¹².

Esta visión que supone al hombre como centro de toda acción, podemos asemejarla, guardando las distancias, al enfoque de **Desarrollo Integral**, que se asume como un proceso conducente a unas mejores condiciones de vida en todos los aspectos que conforman el ser humano, expresados tanto en la posesión de bienes materiales, como en afecto, salud, seguridad social, cultura, educación, trabajo, recreación, ambiente sano y acceso a la política, unidos en una dinámica de crecimiento sostenido con una distribución equitativa de beneficios¹³.

3.4 Desarrollo con perspectiva de género

Este enfoque es promovido por grupos de feministas, aunque también ha logrado integrar más sectores y grupos sociales que no sólo están de acuerdo en criticar lo inequitativo que ha sido el modelo imperante con los grupos de mujeres, sino también en la exclusión que han sufrido vastos sectores de la población, que producto del segregacionismo y de la expulsión del mismo mercado, no disfrutaban de las riquezas alcanzadas en el proceso productivo. Este modelo busca, en general, construir un mundo más humano, menos patriarcal y autoritario.

En últimas, la gestión pública no es sólo una búsqueda apolítica de eficiencia técnica dentro de una estructura institucional determinada, sino que deberá desplegar nuevos conceptos y modelos de gobierno y desarrollo, que alteren las condiciones y causas estructurales de los problemas que se quieran abordar.

12. IBID, de todas formas en este texto podemos encontrar una breve síntesis para iniciar una reflexión más profunda de los autores.

13. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN METROPOLITANA, Herramientas básicas para Procesos de Planificación Participativa del Desarrollo, Planes Zonales, Medellín, Diciembre, 1997, pág. 8.

4. ESCENARIOS PARA REALIZAR LA GESTIÓN PÚBLICA

Identificar escenarios para la gestión pública permite al ejecutor o diseñador de la política pública, aprovechar las herramientas y recursos que el entorno le ofrece. Podríamos revisar otros, sin embargo concentraremos nuestro esfuerzo en la política, el Estado, el mercado y sus diversas ramas.

4.1 La política

Es muy frecuente tener una opinión negativa de la política como práctica social, pues a cada instante reprobamos las actitudes de los actores que se desenvuelven en este escenario, pero esto no debe restarle importancia a la política como elemento principalísimo para la definición del bien común y la resolución civilizada de los conflictos.

La política entendida como espacio, como herramienta, carece de moral y cargas ideológicas determinadas; es un espacio en blanco que puede ser llenado con los contenidos que cada uno de los actores quiera darle, de acuerdo con los proyectos de sociedad y de poder que tengan.

Esta, que no es la única concepción de la política, puede confundirse con lo que es lo político, entendido como aquella categoría que alcanzan algunas acciones que intentan transformar el ordenamiento jurídico y de poder. O como lo dice María Teresa Uribe

La política entendida como espacio, como herramienta, carece de moral y cargas ideológicas determinadas; es un espacio en blanco que puede ser llenado con los contenidos que cada uno de los actores quiera darle, de acuerdo con los proyectos de sociedad y de poder que tengan.



Cualquier ejercicio o intervención en el escenario de la política tiene como tarea resolver cuatro preguntas: ¿cuál es el bien común?, ¿cuál es el enfoque sobre el poder, es decir, en dónde reside y para qué se utiliza?, ¿cómo nos organizamos para obtener y controlar el poder? y ¿cuál es el tipo de liderazgo que queremos impulsar? (acorde con nuestro enfoque de poder, el tipo de organización y el bien común por que se lucha).



citando a Colom González: "Sólo aquellos motivos que de la mano de actores individuales o colectivos hubieses luchado por su reflejo jurídico institucional y por una aceptación pública, podrían aspirar con derecho a caer bajo una catalogación específicamente política"¹⁴.

En medio de todos los posibles debates, es importante reconocer el concepto primario de la política y su utilidad para las sociedades modernas en función de la administración de los asuntos públicos, y por eso en este texto entenderemos la política como un escenario carente de moral, ni bueno ni malo, como una herramienta. Y, para ser más precisos, identificaremos varios elementos que la componen:

Uno de ellos es la definición y configuración de lo colectivo, del interés común o, como lo hemos denominado en este ensayo, de la configuración del bien común.

Otro de los elementos tiene que ver con la generación y el ejercicio del poder político o la toma de decisiones y el control social, determinado éste último por el tipo de régimen político que sea instaurado en una sociedad determinada (para el caso de la nuestra hablamos de un régimen democrático participativo, descentralizado y social de derecho).

El tercer elemento que caracteriza la política tiene que ver con las formas de organización y acción colectiva. Y el último, con las formas y la estructuración del liderazgo, que pueden ser de distinta índole dependiendo del proyecto ideológico y cultural de cada una de las organizaciones sociales.

4.2 El Estado

El concepto de Estado ha sido profundamente trabajado y por eso nos remite a múltiples significados. Hay quienes plantean que el Estado es un idea, es decir, algo no visible, una construcción mental a la que todos nos acogemos para hacer parte de algo y que aunque se hace visible a través de las estructuras e instituciones públicas, es mucho más que eso, pues incluye a los ciudadanos, sus organizaciones y al conjunto de normas que regulan sus comportamientos.

14. URIBE DE H., María Teresa. La Política en Tiempos de Incertidumbre, En *"Política Sociedad y Crisis"*, Medellín, IPC, 1995, pág. 128.

Otros plantean que, en el sentido amplio, el Estado es "un conglomerado social, política y jurídicamente constituido, asentado sobre un territorio determinado, sometido a una autoridad que se ejerce a través de sus propios medios y cuya soberanía es reconocida por otros Estados"¹⁵.

En este trabajo nos interesa profundizar únicamente en lo que se refiere a los órganos que ejercen la autoridad, asumiendo que estos son los espacios privilegiados para la gestión pública, ya sea para estar en ellos gobernando o para influenciar sus decisiones como un grupo de presión. Nos referimos entonces a los órganos judiciales, legislativos y ejecutivos, y nos centraremos sólo en el orden municipal.

En el Ejecutivo actúan como máximas instancias el alcalde y sus despachos o secretarías y los institutos descentralizados. Desde allí se ejecutan los programas y proyectos plasmados en el plan de desarrollo y por ello son las instancias políticas ejecutoras más importantes.

En el Legislativo, se encuentra el Concejo Municipal, que no hace leyes pero sí define, mediante proyectos de acuerdo, el rumbo o futuro del municipio en lo concerniente al desarrollo social y económico. También dentro de esta rama se encuentran las Juntas Administradoras Locales, conformadas por grupos de ciudadanos elegidos popularmente para períodos de tres años, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 318 de la Constitución Nacional. Su importancia para la gestión pública radica en las funciones que desempeña, según el mismo artículo constitucional: Participar en la elaboración de los planes de desarrollo económico y social y de obras públicas; vigilar y controlar; formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales, y distribuir las partidas globales que se les asigne, entre otras funciones¹⁶.

En el Judicial se encuentran, además de los jueces y sus estrados, la Personería, la Contraloría y la Defensoría, que en su conjunto

15. NARANJO M., Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas, Santafé de Bogotá, Editorial Temis, Sexta Edición, 1995, pág. 63- 78. No es nuestro propósito hacer una disertación sobre el concepto de Estado y acogemos la noción más amplia, para mayor documentación consultar este capítulo, en el que se hace una breve pero profunda reflexión sobre el tema.

16. EDITORIAL TEMIS S.A., Constitución Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá, Editorial Temis, segunda edición, 1996. También en PSSB, UNICEF. Folleto Ciudad Descentralizada, Bogotá.

Los órganos que ejercen la autoridad, son los espacios privilegiados para la gestión pública, ya sea para estar en ellos gobernando o para influenciar sus decisiones como un grupo de presión.



Cada vez más, la empresa privada y las élites financieras se convierten en poderes que influyen y determinan las agendas públicas en el Estado, mediante la presión o la incrustación de sus delegados por la vía de la financiación de campañas políticas; eso los convierte en actores políticos a los que se les debe reconocer, antes que negar ingenuamente.



son denominados como el Ministerio Público. Allí se tramitan y se hacen efectivos los recursos de defensa de los derechos humanos individuales y colectivos, como la vida o el derecho a un medio ambiente sano y se vigila el respeto de las reglas de juego dentro del mismo Estado, de tal forma que la gestión cuente con todas las garantías necesarias para que tenga éxito. Por tal motivo, existen recursos jurídicos y mecanismos de participación como la tutela, el derecho de petición y las acciones de cumplimiento.

4.3 El Mercado

Este es un escenario que aparece en las últimas décadas, producto de la implementación del modelo neoclásico (o neoliberal). El mercado se introduce como el espacio privilegiado para resolver y tramitar las demandas económicas, sociales y culturales que la población genere. Aunque la política aún no es absorbida totalmente por el modelo, plantea intrínsecamente que sea en este espacio donde se establezcan y reordenen los flujos y pugnas por el poder público. Esto nos obliga a referirnos al mercado como un escenario importante y de mucha trascendencia en regímenes políticos democráticos y descentralizados.

Cada vez más, la empresa privada y las élites financieras se convierten en poderes que influyen y determinan las agendas públicas en el Estado, mediante la presión o la incrustación de sus delegados por la vía de la financiación de campañas políticas; eso los convierte en actores políticos a los que se les debe reconocer antes que negar ingenuamente. El Mercado se convierte, parodiando a Clausewitz, en la "política por otros medios", en un escenario que, igual al Estado, recibe demandas y propone soluciones.

El mercado y sus actores deben ser vistos con intereses y proyectos ideológicos que pueden ser los de las minorías y los de las mayorías, pero eso sólo puede determinarse de acuerdo con el hecho y la problemática concreta. Una muestra de tal dualidad se encuentra al mirar el proceso de paz en nuestro país, pues si bien el proyecto de sociedad que se plantea no es el asumido por todos, el anhelo de cese al conflicto bélico sí lo es, y de esta manera los sectores empresariales y élites económicas se convierten en un poder estratégico que permite satisfacer una necesidad colectiva que se propone gestionar la idea de la paz para conseguir transformaciones de corte social. Así, el mercado debe verse como un

lugar estratégico, de acuerdo con las necesidades de gestión que cada actor se proponga, tanto individual como colectivamente.

Pero el mercado no sólo nos permite conseguir aliados estratégicos, igualmente nos ofrece soluciones que deben ser revisadas y tenidas en cuenta. Los actores del mercado, en algunos casos, destinan parte de sus utilidades a la puesta en marcha de planes, programas y proyectos de corte social e infraestructura, que permitan el desarrollo de sus actividades comerciales. Esa es una posibilidad de conseguir recursos por parte de los grupos que desarrollan procesos de gestión pública y obliga a los nuevos actores de la política a desmitificar lo maligno que proviene del mercado y a buscar los puntos de encuentro.

Además, se debe tener en cuenta que, como en la política, el mercado es un escenario de poder que puede asumir diversas formas según el tipo de relaciones que se den entre los principales actores que lo integran: empresas, proveedores y consumidores. La gestión, entonces, no debe ser vista como un entregarse y perder de vista nuestros principios por un *plato de lentejas*; lo que se quiere plantear al referirnos al tema, es que el mercado, de acuerdo con el modelo económico, tiene cada vez más responsabilidades sociales delegadas por el Estado y por eso las soluciones deben ser exigidas, ya no desde la categoría de ciudadano, sino de consumidor.

Los gremios, federaciones y asociaciones de empresarios y comerciantes son espacios orgánicos para interlocutar en un proceso de gestión y deben ser ubicados de acuerdo con la cobertura e importancia de la problemática que se desee resolver. Así mismo, deben ser observadas las diversas formas que tienen para insertarse en el espacio de la política, con el objeto de verificar que cumplan con sus responsabilidades sociales.

4.4 El proceso de planeación del desarrollo

La planeación es una herramienta y una estrategia para definir los problemas y sus prioridades, y a su vez, la mejor manera de solucionarlos mediante la optimización de recursos. Es por eso que el proceso de planeación del desarrollo se convierte, como espacio político de debate sobre el futuro, en el mejor de los escenarios para la confrontación de los enfoques de poder, de organización,

Los actores del mercado, en algunos casos, destinan parte de sus utilidades a la puesta en marcha de planes, programas y proyectos de corte social e infraestructura, que permitan el desarrollo de sus actividades comerciales. Esa es una posibilidad de conseguir recursos por parte de los grupos que desarrollan procesos de gestión pública y obliga a los nuevos actores de la política a desmitificar lo maligno que proviene del mercado y a buscar los puntos de encuentro.



Queda pues preguntarnos, en el proceso de planeación del desarrollo, por nuestro enfoque o propuesta de desarrollo para el municipio o entidad territorial en la que nos encontremos.



de liderazgo y para la consecución del bien común. Allí se presenta la disputa de los diversos actores de la política por imponer o consensuar sus ideas acerca del desarrollo.

Este escenario ha sido posibilitado por medio de la Constitución Nacional en su artículo 339: "Las entidades territoriales elaborarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley"¹⁷.

Este mismo artículo ordena dotar a la Nación de un Plan Nacional de Desarrollo y plantea las formas y caminos para elaborarlo: la descentralización, es decir, el reconocimiento de la autonomía territorial y la participación ciudadana.

a. El Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales

La Constitución Nacional previó espacios de participación para los interesados en el tema de la planeación del desarrollo, creando por medio de su artículo 340 "un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales... En las entidades territoriales habrá también Consejos de Planeación según lo determine la ley"¹⁸. Así mismo, los artículos 341-344 contienen las bases para la conformación del Sistema Nacional de Planeación, de los que surge la ley 152 de 1994.

La ley 152 de 1994 establece la ley orgánica del Plan de Desarrollo y "tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo contemplados en el artículo 342 y en general por el capítulo 2 del título XII de la C.N"¹⁹. Esta ley crea como mecanismos de participación "el Consejo Nacional de Planeación y Consejos Territoriales de Planeación: órganos consultivos del gobierno nacional o seccional, respecti-

17. EDITORIAL TEMIS S.A., Constitución Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá, Editorial Temis, segunda edición, 1996.

18. IBID.

19. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN METROPOLITANA, Herramientas básicas para procesos de Planificación Participativa del Desarrollo, Planes Zonales, Medellín, Diciembre, 1997, pág. 10-11.

vamente, que deberán analizar y discutir el Plan de Desarrollo correspondiente, organizar y coordinar una amplia discusión sobre el mismo, absolver las consultas que le formule el gobierno, formular recomendaciones y conceptuar sobre el proyecto²⁰. Tendrá como integrantes a representantes de los diversos sectores sociales, económicos y culturales del respectivo orden territorial.

Esta ley y estos artículos de la C.N. sirven de marco a los proyectos de acuerdo para crear los Sistemas Municipales de Planeación que, en algunos casos, incluyen los CCDI (Comités Comunitarios de Desarrollo Integral, para el caso de Medellín, 043 de 1995) y los CCP (Comités Comunitarios de Planificación, para el caso de Itagüí, 001 de 1998). Los anteriores se convierten, por tanto, en los espacios de gestión privilegiados para construir líneas generales y parámetros sobre el desarrollo del municipio, que luego de ser aprobados se convierten en la sustentación fundamental que permite exigir el cumplimiento o puesta en marcha de las políticas públicas.

b. El Consejo Consultivo de Ordenamiento

Según la C.N., todos los entes territoriales elaborarán un Plan de Ordenamiento Territorial, definido en el artículo nueve como “el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo²¹, proceso que se explicita en la ley 388 de Ordenamiento Territorial, que tiene como uno de sus objetivos “promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes²². El plan tendrá una duración de tres períodos constitucionales en las administraciones municipales y distritales, radicando allí su importancia, pues las modificaciones estructurales a este plan sólo podrán ser realizadas luego de haber transcurrido como mínimo nueve años.

20. CORPORACIÓN S.O.S. VIVA LA CIUDADANÍA, Documento de Trabajo “Mecanismos de Protección de los Derechos, Mecanismos de Participación Política, Canales de Participación en la Legislación Actual Colombiana», Medellín.

21. BETANCUR, Soledad y URÁN, Ómar. Extractos Principales Ley 388 de Ordenamiento Territorial República de Colombia, Medellín, IPC, 1998.

22. IBID.

El Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales son los espacios de gestión privilegiados para construir líneas generales y parámetros sobre el desarrollo del municipio, que luego de ser aprobados se convierten en la sustentación fundamental que permite exigir el cumplimiento o puesta en marcha de las políticas públicas.



La definición de lo público tiene, por tanto, escenarios donde se construye. Uno de ellos es el Estado, entendido como el conjunto de instituciones públicas, gubernamentales, legislativas y judiciales, donde se administra, se controla y se decide sobre el bien común.



La misma ley prevé espacios y formas de participación de las comunidades en la elaboración de dicho plan, referente a la asignación específica de usos y aprovechamiento de suelos, planes parciales para actuaciones urbanísticas dentro de su área y el ejercicio del control y la veeduría ciudadana, que garantice el cumplimiento e impida la violación de la normas establecidas²³.

La misma ley creó el Consejo Consultivo de Ordenamiento, como una instancia asesora de la administración municipal o distrital en materia de ordenamiento territorial, a conformarse en municipios con población superior a los treinta mil habitantes (como es el caso de Itagüí). Este espacio estará integrado por funcionarios de la administración y por representantes de las organizaciones gremiales, profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias vinculadas con el desarrollo urbano, así como los curadores urbanos, donde exista esta institución²⁴.

La definición de lo público tiene, por tanto, escenarios donde se construye. Uno de ellos es el Estado, entendido como el conjunto de instituciones públicas, gubernamentales, legislativas y judiciales, donde se administra, se controla y se decide sobre el bien común. En la perspectiva de la relación público-privado, vale recordar que lo público supera el ámbito de lo estatal, tiene otras dimensiones, referidas desde la amplitud con la que se realiza una acción, hasta formas de relación que superan lo individual y que no están determinadas o amparadas por lo estatal. Como señala Varela Barrios: «existe una conexión necesaria entre lo público y lo estatal, la cual ha sido una constante en la articulación entre una comunidad y su correspondiente aparato de gobierno. En efecto, no existe sociedad donde el Estado no tenga un predominio, mayor o menor, sobre los asuntos públicos... Es necesario que exista la intersección entre lo público y lo estatal para que este se constituya como tal, pero ello no implica que lo público quede cobijado bajo lo estatal»²⁵.

23. IBID.

24. IBID.

25. HERNÁNDEZ, E. Virgilio. Dimensiones Teóricas sobre las Políticas Públicas. También en Varela Barrios, Edgar, Desafíos del interés público. Identidades y diferencias entre lo público y privado, Universidad del Valle. Santiago de Cali, abril 1998.

5. ACTORES DE LA GESTIÓN PÚBLICA

5.1 Los grupos de presión y los grupos de interés

No todas las organizaciones se vuelcan hacia la labor de gestionar bienes o demandas públicas, por ende es importante diferenciarlas, de tal forma que nos permita hacer claridad al momento de buscar alianzas estratégicas en el campo de la gestión.

Podemos utilizar dos categorías para ubicar los tipos de organización social en un proceso de gestión pública: los grupos de interés y los grupos de presión. Aunque para muchos las diferencias entre ellos son mínimas, es importante establecer esta diferencia, en tanto no todas las organizaciones tienen como escenario de intervención el campo de la política. Desde principios del siglo XX se viene reflexionando sobre los grupos de interés, que Bentley define como "aquellos conglomerados de personas que como actores sociales, tienen actitudes compartidas y comunes y que básicamente, desarrollan la función de articulación de las aspiraciones de los individuos o colectivos que, sin ellos, actuarían directamente frente a los poderes públicos en las direcciones más dispares". Estos grupos contribuyen a proporcionar racionalidad, congruencia y viabilidad a las demandas de cuantos comparten una determinada posición frente a otros sectores del sistema social²⁶. Por ejemplo, las organizaciones comunitarias y los

26. IBID, La redacción fue reformada por el interés de que concuerde con el texto que se está escribiendo, sin embargo el concepto fundamental no ha sido alterado.



Concejales Municipio de Bello

Ambos, los grupos de presión y de interés, son actores importantes en la gestión, pues son los verdaderos dolientes de la problemática que se quiere intervenir, son los que se manifestarán y harán más visible el conflicto que se está generando. Y de otro lado, en los grupos de interés están aquellos actores sociales más propensos a participar activamente en cualquier proceso de gestión, aportando en conocimiento y alternativas.



movimientos cívicos son grupos de interés, que permiten ordenar las peticiones y facilitan por ende el desarrollo de una gestión pública, teniendo como marco de acción lo cultural, lo económico y lo social, pues su objetivo es promover valores o, en determinados casos, lograr cosas materiales.

Los grupos de presión se diferencian de los de interés en que tienen la política como ámbito fundamental de acción y al operar como actores políticos, se definen como "organización o colectivo de personas —físicas o jurídicas— que ante todo buscan influir en políticas o promover sus ideas dentro de un contexto económico y político determinado, incidiendo en el proceso de toma de decisiones mediante su actuación sobre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial —directamente o a través de la opinión pública— para intentar moldear la formulación de políticas públicas y condicionar su implementación, ya sea acabando, aplazando o haciendo descartar la toma de una decisión"²⁷. Por tanto, todos los grupos de interés pueden ser grupos de presión, pero no al contrario.

Lo que hace que un grupo de interés se transforme en un grupo de presión es la amenaza que el ámbito de lo político plantea a los demás ámbitos (cultural, social, económico), es decir, en la medida que estos grupos vean amenazados sus intereses, se verán obligados a interferir en los centros de decisión política, se volverán grupos de presión, así sea momentáneamente. Es importante, entonces, entender en qué momento o contexto social se encuentran las organizaciones, cuáles son las demandas que se generan, a qué sectores de la población afectan al emprender un proceso de gestión pública. Y tener muy claro que la transformación puede ser coyuntural y que no siempre un proceso de gestión puede desembocar en la construcción de un proyecto político con vocación de poder.

Ambos, los grupos de presión y de interés, son actores importantes en la gestión, pues son los verdaderos dolientes de la problemática que se quiere intervenir, son los que se manifestarán y harán más visible el conflicto que se está generando. Y de otro lado, en los grupos de interés están aquellos actores sociales más propen-

27. IBID, pág. 297.

sos a participar activamente en cualquier proceso de gestión, aportando en conocimiento y alternativas.

5.2 Los partidos políticos

Para muchos hablar de partidos es estar fuera de tono, pues se afirma con ligereza que en nuestro país no existen partidos políticos o que los que hay no cumplen con el papel que les ha asignado la sociedad. Sin embargo, es importante incorporar los partidos como actores en un proceso de gestión, pues son primordialmente actores que tienen el poder y están en su búsqueda, y por ende, tienen capacidad de influir en la toma de decisiones.

Existen muchas formas de definir los partidos políticos y producto de la crisis que viven en las últimas décadas, ha surgido un debate profundo acerca de si deben existir o no. Aquí proponemos una definición que surge de los estudios que desarrollaron La Palombara y Weiner (1966), en los que proponen unas características para ubicarlos: "a) Son una organización formal, de carácter estable y permanente, y territorialmente extendida; b) Su objetivo es el de alcanzar y ejercer el poder político o de compartirlo, no conformándose con influir en el proceso de toma de decisiones; c) Exponen un programa de gobierno de carácter público²⁸ con los objetivos a alcanzar, por mínimo y abstracto que sea; d) Buscan el apoyo popular normalmente a través de procesos electorales, esto es, mediante la presentación de candidatos a comicios para ocupar cargos públicos"²⁹.

De esta manera podemos diferenciarlos de los grupos de presión, no sólo porque buscan el poder, sino también porque los grupos de presión no pretenden dominar el gobierno, buscan ejercer influencia para conseguir una decisión. Así mismo, los grupos de presión se identifican mediante intereses definidos y concretos, de acuerdo y en relación con necesidades sentidas de un grupo en especial, mientras que los partidos se ven obligados a plantear

28. Algunos autores no consideran esto necesario y se limitan a plantear que deben tener un programa de gobierno, como lo hace Schumpeter, dentro de su concepción elitista de democracia.

29. OÑATE, Pablo. Los Grupos de Presión, En *"Manual de Ciencia Política"*, Capítulo 11, Valladolid- España, Editorial Trotta, 1997, pág. 252-254.

30. JEREZ, Miguel. Los Grupos de Presión, En *"Manual de Ciencia Política"*, Capítulo 13, Valladolid- España, Editorial Trotta, 1997, pág. 299- 302.



Recinto del Concejo de Medellín
-Detalle-



Instalación de sesiones Concejo Municipal de Bello. Año 2000.

Es importante responder a las siguientes preguntas, antes de iniciar un proceso de gestión pública: ¿Qué tipo de actor soy yo?, ¿cuáles son los actores que intervendrían en mi proceso de gestión?, ¿dónde están y qué capacidad de incidencia tendrían? Esto nos permite tener un mapa claro de quienes pueden ser mis aliados o adversarios en el proceso de gestión pública que deseo comenzar.

proyectos más globales y abstractos para obtener el respaldo popular. Por último, se puede decir que los grupos de presión no son responsables políticamente, a diferencia de los partidos, del poder que pueden ejercer a cualquier nivel territorial³⁰. Esta diferenciación se hace necesaria, pues en el terreno de la gestión pública, algunos han desestimado y subvalorado el papel de los partidos, pues si bien estos se encuentran en una profunda crisis y sus grados de legitimidad son bastante bajos, no deben ser excluidos del proceso, a sabiendas que aún cumplen un papel importante en el engranaje social y político de cualquier Estado.

6. HERRAMIENTAS PARA REALIZAR LA GESTIÓN PÚBLICA

Las herramientas de la gestión pública son diversas. En nuestro caso hablaremos de las que dentro de la normatividad constitucional se posibilitan y de aquellas que la misma dinámica de la política nos ofrece.

6.1 La participación política

En un régimen democrático, como el nuestro, la participación es el mejor instrumento para garantizar una gestión pública acorde con los intereses de cada uno de los actores que intervienen en el desarrollo. Pero revisemos el concepto de participación política, pues también somos muy propensos a descalificar este tipo de acción por estar relacionada con el mundo de la política. La participación es múltiple y se puede asumir desde diferentes campos:

Primero, la participación puede asumirse como la acción de informarse sobre el problema o asunto que inmiscuye a la mayoría de la sociedad y, como tal, se convierte en un asunto público; la información abundante y calificada forja una conciencia clara a la hora de asumir una postura y, a la vez, nos permite diferenciarlos e identificarnos con alguno de los actores que se contraponen.

La segunda forma de participar puede ser el estar atento a participar en las consultas que se abren al público para definir, corregir,



La participación puede asumirse como la acción de informarse sobre el problema o asunto que inmiscuye a la mayoría de la sociedad y, como tal, se convierte en un asunto público.

La participación política se da en diferentes niveles y su calidad está garantizada por la capacidad del actor para incursionar en ella. No todos tenemos el mismo poder, pero sí tenemos la posibilidad de ejercer el nuestro en los diferentes estadios de la participación.



ajustar o reorientar las alternativas a dicho problema. Esto, por supuesto, depende de haber recibido o haberse dotado anteriormente de una muy buena información al respecto.

La tercera forma se refiere a la toma de decisiones. Todas las decisiones, algunas de mayor alcance que otras, limitan, reorientan o legitiman alguna acción por realizar; entre ellas está votar en alguna elección, dar la orden de ejecución de alguna política pública y aprobar o desaprobar alguna acción de protesta que intente recuperar el poder delegado a alguno de los actores que se encuentran dentro del Estado. Para ello, debe tenerse, además de una muy buena información, una postura producto de haber asistido a las consultas necesarias para emprender o suspender cualquier acción.

La cuarta forma se refiere a la ejecución de las decisiones, ya sea dentro de las estructuras del Estado o dentro de alguna organización social, barrial, cultural, educativa, etc. En la administración pública podemos encontrar que así un servidor público se asuma como un actor fuera de la pugna por el poder, éste representa a alguno de los actores que han asumido las riendas del aparato del Estado para hacer posibles las alternativas asumidas como las de las mayorías. Para ejercitar una buena participación, este actor debió haberse informado, reconocido los resultados del proceso de consulta y debió conocer el proceso de decisión para así garantizar una ejecución acorde con los intereses manifestados.

Por último, nos queda la participación desde la dinámica del control político, asumida como una labor externa vigilante durante o al final del proceso, buscando garantizar que en realidad se consiga el tan anhelado bien común. Esta labor exige haber transcurrido por los pasos anteriores.

Esto nos invita a pensar que la participación política se da en diferentes niveles y que su calidad está garantizada por la capacidad del actor para incursionar en ella. No todos tenemos el mismo poder, pero sí tenemos la posibilidad de ejercer el nuestro en los diferentes estadios de la participación.

La participación se encuentra enmarcada en los parámetros que la Constitución de 1991 ha establecido en su artículo 103: "Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el

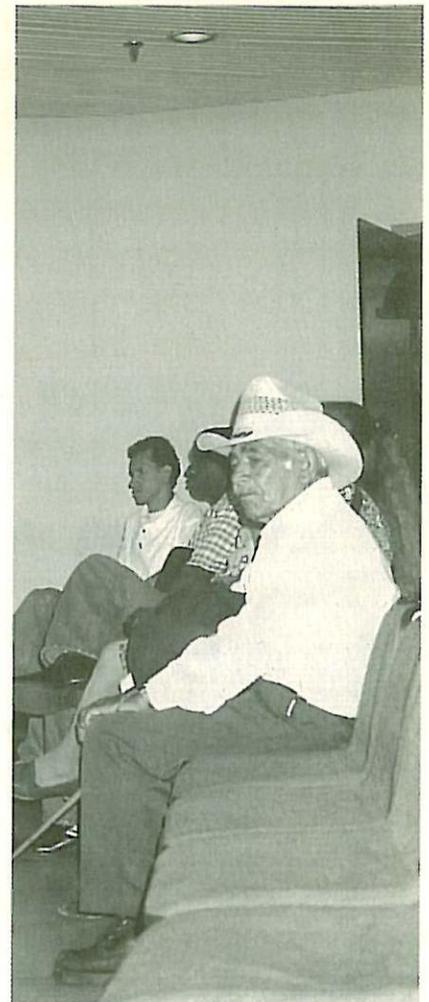
cabildo abierto, la iniciativa popular legislativa y la revocatoria del mandato (este último tiene su propia reglamentación en la ley 131 de 1994)³¹. Algunos de los mecanismos, como el plebiscito y la consulta popular, facilitan la gestión pública a los representantes del Estado, los otros permiten intervenir en la gestión pública a los ciudadanos.

LEY O DECRETO	TEMA
Ley 5 de 1992	Reglamento del Congreso.
Ley 136 de 1994	Régimen municipal.
Ley 142 de 1994	Servicios públicos.
Ley 105 de 1993	Transporte.
Ley 115 de 1994	Ley general de educación.
Decreto 1581 del 94	Juntas de educación y foros educativos.
Ley 30 de 1992	Educación superior.
Ley 100 de 1993	Sistema de seguridad social y de pensiones.
Decretos 1244, 1298, 1775 y 1877 del 94	Estatuto orgánico del sistema general de seguridad social en salud.
Ley 101 de 1993	Desarrollo agropecuario y pesquero.
Ley 70 de 1993	Derechos de territorialidad de las comunidades negras.
Ley 160 de 1994	Sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino.
Ley 80 de 1993	Estatuto general de contratación pública.
Ley 62 de 1993	Normas sobre policía nacional.

Fuente: Corporación Viva La Ciudadanía.

Así mismo, la C.N. estableció mecanismos de defensa de los derechos fundamentales, tanto individuales como colectivos, que permiten y facilitan los proyectos de gestión pública desarrollados por grupos de ciudadanos. Estos mecanismos son: el derecho de petición, el habeas data, la acción de cumplimiento, el habeas corpus y la acción de tutela, y en su orden están relacionados con el derecho a la información, al buen nombre, al cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos, a la libertad o defensa judicial, y a solicitar protección de un juez cuando sus derechos fundamentales sean violados.

31. EDITORIAL TEMIS S.A., Constitución Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá, Editorial Temis, segunda edición, 1996.



La organización social debe responder a objetivos comunes, a símbolos comunes y a procesos metodológicos comunes, que permiten encaminarse hacia una ruta común. Muchas experiencias de organización plantean la gestión como una tarea a desarrollar, que permite consolidar su existencia.



También se han creado canales de participación de acuerdo con las siguientes leyes:

La participación no debe ser asumida como un hecho dado con base en la normatividad existente, debe asumirse como un proceso de reconocimiento por el que deben pasar los actores que deseen intervenir en procesos de gestión pública.

6.2 La organización social

Ninguna sociedad ha podido influir en la gestión o consecución del bien común, sin antes haber resuelto el problema de la organización de sus miembros.

La organización social debe responder a objetivos comunes, a símbolos comunes y a procesos metodológicos comunes, que permiten encaminarse hacia una ruta común. Muchas experiencias de organización plantean la gestión como una tarea a desarrollar, que permite consolidar su existencia. A esta dinámica la hemos denominado procesos de gestión *micro*, para diferenciarla de la gestión pública, o *macro* gestión, tema central de este módulo.

Existen varios enfoques de organización; algunos la asumen como la "estructura administrativa con delimitación de la autoridad y la responsabilidad de los funcionarios de la entidad para cumplir con los objetivos definidos"³². Así, la estructura se convierte en la columna vertebral de la organización y todo debe estar enfocado a fortalecerla y revisarla permanentemente, pues sus desfases pueden ocasionar su liquidación.

El modelo sistémico define a una organización como "un sistema abierto de transformación. Un sistema en tanto conjunto de elementos interrelacionados e interdependientes que persiguen el mismo fin; abierto en la medida en que su relación con el medio ambiente es en una doble dirección, es decir, que puede influir en el medio ambiente y a su vez ser influido por éste, estableciendo diferentes interrelaciones; un sistema de transformación, donde los recursos se combinan con actividades para producir los servicios comprometidos en la misión. Estos servicios son devueltos al medio ambiente para satisfacer las necesidades de los usuarios,

32. S.N.A Glosario de Control Organizacional, Anexo 12, S.N.E.

siempre que la organización haya efectuado una apreciación exacta de la demanda o de las necesidades³³.

Desde este enfoque puede apreciarse que existen elementos diferentes a la estructura y que ésta sólo conforma un subsistema dentro del sistema total, en donde se encuentran cuatro subsistemas: la razón de ser, el psicosocial, el gerencial y el tecnológico³⁴, que expresan los valores e imaginarios sobre el mundo y la realidad que se quiere abordar, las formas de planear, de intervenir y de ubicar los recursos para la acción.

Finalmente, podríamos decir que la organización no es sólo una agrupación de personas y de esta manera entender que en la gestión pública deben asumirse con toda claridad los diversos subsistemas, de tal forma que pueda realizarse una gestión exitosa:

- Debe revisarse el subsistema razón de ser de la organización, para tener un horizonte claro de por qué y para qué entramos en el campo de la gestión de una necesidad o problemática social, y así evitar la manipulación y la pérdida de perfil organizacional, haciendo cosas para las cuales no se han agrupado.
- El subsistema tecnológico nos permite observar los recursos y medios técnicos que tenemos para desarrollar la labor de gestión y así saber qué posibilidades de éxito tenemos emprendiéndola solos, y si se hacen necesarias las alianzas o la búsqueda de apoyos especializados.
- El subsistema estructural nos permite saber si la forma o el modelo de organización y de distribución del poder le permite a la organización una intervención ágil, eficaz y eficiente, además de una distribución adecuada de las responsabilidades, el seguimiento y evaluación de su cumplimiento.
- El subsistema gerencial permite ubicarse en el escenario y proyectarse mediante su sistema de evaluación y seguimiento actualizado y adecuado a la labor de gestión que en el momento se haya emprendido, así se podrá corregir y encaminar la acción.

33. Tomado de BONILLA WÍLFER O. Metodología de Fortalecimiento Organizativo, Guía de Estudio Diplomado Animación Juvenil, Funlam- Cesep- Juventud XXI. Aquí el autor profundiza el concepto, que por no ser nuestro eje fundamental preferimos no extendernos en él.

34. Ibid.

La estructura sólo conforma un subsistema dentro del sistema total, en donde se encuentran cuatro subsistemas: la razón de ser, el psicosocial, el gerencial y el tecnológico, que expresan los valores e imaginarios sobre el mundo y la realidad que se quiere abordar, las formas de planear, de intervenir y de ubicar los recursos para la acción.



Si quieres saber con qué cuentas para desplegar una estrategia de gestión pública, es importante saber cuáles son las herramientas, normativas o no, que nos facilitan nuestro entorno y nuestra realidad interior, como actores sociales.



- Y por último, el psicosocial permite ubicarse en el contexto y la realidad interior, relacionando los diversos roles y liderazgos que se han constituido con las dinámicas de comunicación, de tal forma que se aprovechen al máximo los recursos que la organización tiene insertos como capital agregado.

6.3 El concepto de sinergia

La organización social debe aprehender los diversos modelos de trabajo en equipo, de tal forma que superen el modelo caudillista o el modelo "toderista"³⁵ que no permite la conjugación de saberes y habilidades. Así mismo, es importante apropiarse del concepto de sinergia y aprovechar el máximo de recursos a nuestro alrededor.

La palabra *sinergia* se deriva del griego *synergos*, que significa "trabajar juntos". En la terminología empresarial, "la sinergia se refiere a la capacidad de dos o más unidades o compañías, de generar un mayor valor al trabajar conjuntamente del que generarían si trabajaran por separado"³⁶.

Se han descubierto diversas formas de sinergia que pueden implementarse en el terreno de la organización social, especialmente en la construcción de alianzas para la gestión pública, de tal forma que se puedan tejer relaciones interinstitucionales u organizacionales, o lo que se ha dado en denominar como redes sociales. Entre esas sinergias encontramos:

- Conocimientos compartidos³⁷: pretenden exponer y socializar los conocimientos alcanzados y sus avances en el terreno académico o procedimental para resolver algún problema; en lo social se puede asociar con las metodologías de intervención que, sistematizadas, pueden mejorar y aumentar el valor de cada una de las acciones.

35. Este concepto, es construido observando las prácticas del liderazgo social en donde encontramos personas que asumen más de una responsabilidad en una misma organización y que sin la presencia de ellos, la actividad o proyecto no puede ser posible.

36. ¿QUÉ ES LA SINERGIA?, En "Revista Summa", Enero, 1999, Edición 139, Pag. 59.

37. IBID. Aunque se ha tomado de la fuente anterior, el desarrollo conceptual ha sido ajustado de acuerdo con la temática que se desarrolla en este artículo. De esta manera los cambios comprometen única y exclusivamente al autor del presente texto sobre gestión pública. Este concepto es creado y extraído de la dinámica empresarial, intentamos utilizarlo para dinámicas de gestión pública, desarrolladas en ambientes sociales.

- Recursos tangibles compartidos: permiten crear economías de escala y evitar la duplicación de esfuerzos. Se trata de juntar recursos para desarrollar proyectos conjuntos de investigación, ubicando todas las organizaciones sociales en una misma instalación, por ejemplo.
- Poder de negociación combinado: proporciona mayores descuentos y utilidades ante sus proveedores, mejorando la calidad de los recursos obtenidos. Así mismo, permite construir mecanismos más democráticos y legítimos para la toma de decisiones.
- Estrategias coordinadas: provee caminos comunes para la intervención y el logro del impacto deseado en la problemática que queremos resolver.
- Creación combinada de negocios: pretende ubicar las habilidades desarrolladas al interior de una organización o entre múltiples del mismo tipo, de tal forma que se puedan conjugar para la prestación de un servicio o para el alcance de un logro específico. En este sentido las organizaciones deben entender que cada vez se hace más necesaria la coordinación interdisciplinaria y la creación de equipos especializados para desarrollar su accionar como actores sociales, políticos y como agentes prestadores de servicios.
- La integración vertical: se refiere al establecimiento de procedimientos y estructuras claras y eficaces para la toma de decisiones y para el flujo de recursos o servicios en una o varias instituciones u organizaciones, de esta manera se pueden ahorrar recursos o mejorar el accionar político y social de las organizaciones.

6.4 Modelos de trabajo en equipo³⁸

La gestión pública como lo venimos proponiendo, debe realizarse en equipo, de forma coordinada e interdisciplinaria. El profesor Drucker propone la siguiente clasificación de las diferentes formas de trabajo en equipo, de acuerdo con la distribución de funciones, con la estructura de funcionamiento, con la cooperación o complementariedad y, por último, el que se refiere a la

38. Tomado de un texto de una Dirección de Recursos Humanos, no tiene autor, ni bibliografía. Sin embargo, la tipología de equipos es tomada del profesor Drucker.



Sin duda alguna, así como cualquier acción política necesita de la demostración de poder para persuadir, la gestión pública en algunos de sus momentos necesita de la movilización social como una forma de persuasión. La movilización social y política obedece a dos tipos: la movilización centrada en la fuerza e imposición y la movilización social y política, centrada en la generación de opinión pública para la persuasión.



distribución de funciones de acuerdo con su ubicación en la estructura. Entre ellos tenemos:

- a. El equipo de béisbol o de estructura funcional: cada individuo realiza sus actividades y funciones independientemente, ocupando una posición fija y apenas relacionándose con el resto de compañeros.
- b. El equipo de fútbol o de estructura interactiva: cada individuo, a pesar de desempeñar su propia función, interactúa constantemente con los demás compañeros, pero sin interferir; el delantero derecho no interfiere con el delantero centro, pero debe saber en todo momento dónde se encuentra éste para pasarle los balones.
- c. El equipo de dobles de tenis o de estructura sincrónica: cada individuo tiene que sincronizar sus acciones con las de los compañeros y "cubrir los flancos", como ocurre en los dobles de tenis cuando un compañero sube a la red o se desplaza hacia un extremo de la cancha.
- d. El trabajo individual o de la estrella o solista: el equipo trabaja para una persona, como en los proyectos de investigación en donde todos recogen información para el responsable, quien la procesa e interpreta y luego la presenta asumiendo la responsabilidad del producto obtenido. Aunque en sentido estricto, no puede clasificarse como trabajo en equipo, sino de todo lo contrario, hay muchas circunstancias en las que el trabajo individual puede ser más productivo y eficaz.

Para concluir este aparte es importante entender que ninguna de las opciones o modelo pueden descalificarse, no obedecen a patrones de moral, éstas simplemente son herramientas que deben utilizarse de acuerdo con el contexto o necesidad para la gestión pública de un proyecto determinado. Por ende, los objetivos a alcanzar determinan el tipo de modelo organizativo a asumir o utilizar.

En el impulso de políticas públicas, la encrucijada entre los recursos internos y externos existentes y el modelo organizativo a utilizar, debe resolverse de acuerdo con criterios de funcionalidad y complementariedad.

6.5 La movilización y el lobby

Sin duda alguna, así como cualquier acción política necesita de la demostración de poder para persuadir, la gestión pública en algunos de sus momentos necesita de la movilización social como una forma de persuasión. La movilización social y política obedece a dos tipos: la movilización centrada en la fuerza e imposición y la movilización social y política, centrada en la generación de opinión pública para la persuasión. Aunque las dos tienen como objetivo final la demostración de poder y la transformación e influencia en la toma de decisiones, se diferencian en los métodos para conseguirlo. En nuestro caso nos centraremos en la movilización para la persuasión.

Todos nos preguntamos de qué manera desarrollar una acción pública que permita ser utilizada como herramienta política para influenciar a los entes de poder o para mantener los hilos del poder, cuando se tienen. Sin duda, esto se relaciona con la generación de opinión pública, entendida como "un conjunto de estados mentales difundidos que interactúan con flujos de información"³⁹, y diferenciada de la simple opinión por el hecho de ser difundida masivamente. Así lo plantea Sartori: "se dice que una opinión es pública, no sólo porque es del público (difundida entre muchos), sino también porque implica objetos y materias que son de naturaleza pública: el interés general, el bien común y, en sustancia, la res pública"⁴⁰.

Luego, la movilización sólo es posible cuando se han establecido canales de información que permitan a los ciudadanos forjarse una opinión autónoma frente a un asunto público, que les consientan pasar de la forma de participación más primaria, la de estar informado, a una participación más calificada, la de la acción. Es fundamental establecer medios y canales de información en la construcción de movimientos y de programas (en donde se identifiquen claramente el objeto, los sujetos y las motivaciones o argumentaciones) que pretendan conseguir cambios en el ordenamiento institucional.

39. SARTORI, Giovanni. ¿Qué es la Democracia?, Bogotá - Colombia, Altamir Ediciones, 1994, Pag. 60

40. IBID, Pag. 56.



Aunque la movilización es importante, de nada sirve si no tiene canales o puentes trazados hacia los focos de poder público, si no existen flujos de información que contribuyan a la generación de opinión pública ante representantes de la población que tienen el poder de decidir sobre el bien común. Estos canales son posibles de establecer a través del *lobby*.



Los mensajes precisos y certeros contribuyen a que las movilizaciones pasen de, simplemente demostrar poder, a informar sobre lo que está pasando o sobre lo que se busca. Las grandes movilizaciones de personas no siempre son las más indicadas, pues el mensaje se diluye si no existen los medios necesarios para lograr que no sea distorsionado. Hoy se utilizan acciones de copación del espacio público con personas entrenadas para este tipo de estrategias; son acciones que apuntan más al contenido y calidad de la información, buscando generar una opinión pública que ejerza presión.

Aunque la movilización es importante, de nada sirve si no tiene canales o puentes trazados hacia los focos de poder público, si no existen flujos de información que contribuyan a la generación de opinión pública ante representantes de la población que tienen el poder de decidir sobre el bien común. Estos canales son posibles de establecer a través del *lobby*.

Lobby, palabra que en el inglés significa vestíbulo o antecámara, por extensión se aplica a la serie de visitas que se hacen a posibles aliados para obtener apoyo y a visibles adversarios para hacerles cambiar de opinión. En nuestro país, el *lobby* es utilizado por las élites políticas y económicas y por eso ha sido mal visto, pero de todos modos, esta práctica es la forma más directa que tienen los grupos de presión para manifestar sus intereses y preocupaciones sobre algún asunto público.

El *lobby* puede ser desarrollado con éxito si se tienen en cuenta algunos requerimientos: ubicar con claridad los escenarios de decisión y sus actores, de tal forma que rodeemos aquellos que estén propensos a defender nuestros intereses; preparar información clave y precisa para generar opinión pública dentro y fuera del escenario; teniendo en cuenta que estos espacios son políticos y por tanto existen tensiones y pugnas de poder, es importante ubicar la información con claridad para tratar de poner la balanza a nuestro favor; por consiguiente el *lobby* debe ser adelantado por actores políticos reconocidos, legítimos y con capacidad de disuadir.

Así, movilización y *lobby* se convierten en una llave maestra para lograr que la gestión pública responda al máximo de intereses y objetivos del grupo que se la ha propuesto.

6.6 Los fondos de financiación⁴¹

Está más que comprobado que la gestión pública es determinada por las posibilidades de acceder a los recursos necesarios para la resolución del problema. En este aparte identificaremos algunos de los fondos nacionales, públicos y privados, así como algunos internacionales, a donde se puede acudir.

a. Fondos nacionales públicos

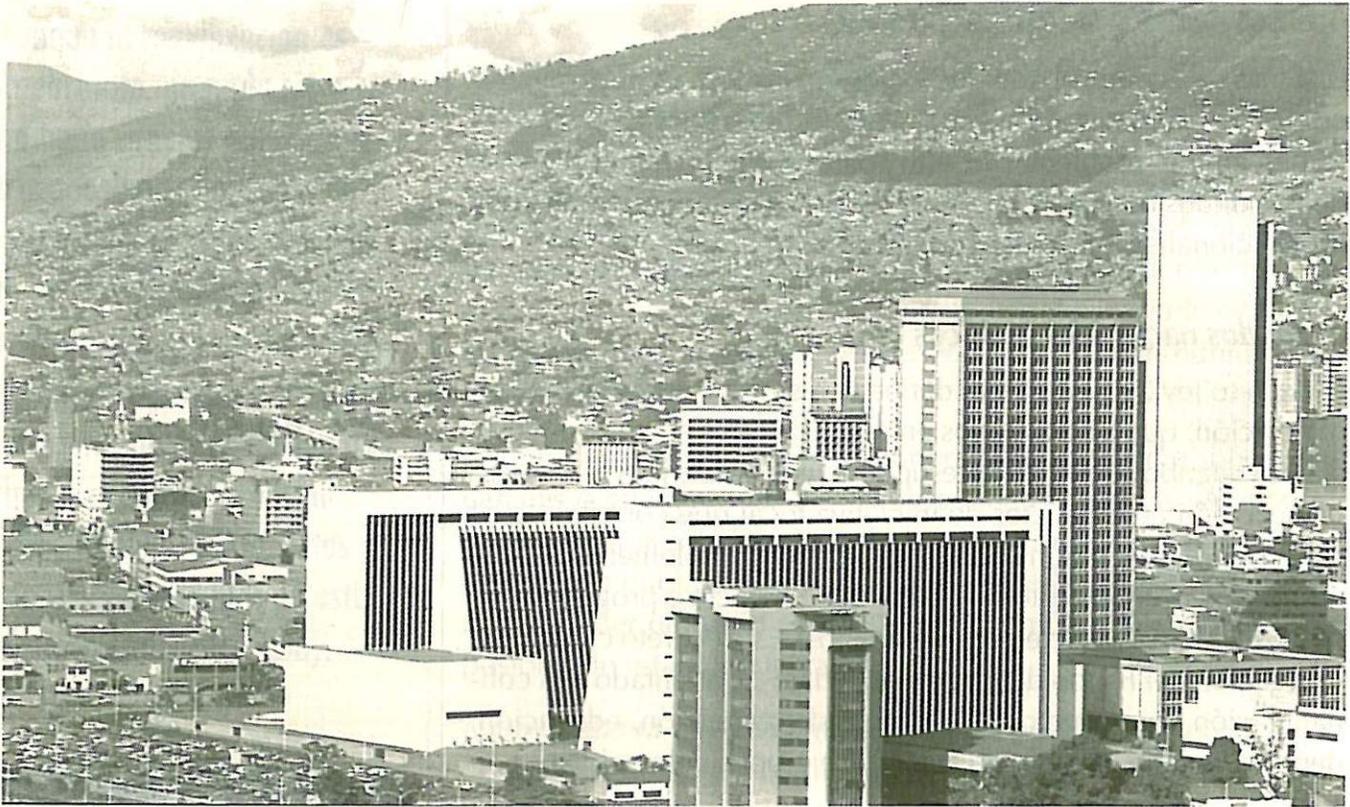
El decreto ley 2132 de 1992 define el Sistema Nacional de Cofinanciación, que permite a los entes territoriales acceder a recursos, no reembolsables, del presupuesto general de la Nación para la ejecución de proyectos de iniciativa local que contribuyan al desarrollo de la comunidad, es decir, para complementar los recursos que el ente territorial aportará al proyecto o programas (físicos, técnicos, financieros y/o humanos). Este decreto contempla la creación del Fondo de Inversión Social FIS, orientado a la cofinanciación de proyectos en las áreas de recreación, educación, deporte, cultura, salud y de atención a grupos vulnerables.

Otros fondos del orden nacional son:

- Fondo de Infraestructura Urbana- FIU: creado para apoyar proyectos de obras civiles urbanas, como acueductos, plazas de mercado, tratamiento de basuras, malla vial urbana, parques, escenarios deportivos, entre otros.
- Fondo de Infraestructura Vial- FIV: destinado para el apoyo de proyectos de construcción, rehabilitación y mejoramiento de vías rurales.
- Fondo de Desarrollo Rural Integrado- DRI o Fondo para la Inversión Rural: para apoyo al minifundio campesino mediante asistencia técnica, riesgos, comercialización, cuencas y subsidio de vivienda.
- Fondo Nacional Ambiental- FONAM: apoya proyectos de protección a recursos naturales, educación ambiental, prevención de desastres y otros.

41. Este esquema se apoya en el presentado en la cartilla Herramientas para Procesos de Planificación Participativa del Desarrollo. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN METROPOLITANA, Herramientas básicas para Procesos de Planificación Participativa del Desarrollo, Planes Zonales, Medellín, Diciembre, 1997, Pag. 23.





- Fondo Nacional de Regalías: asigna recursos a los entes territoriales que cuentan dentro de su área geográfica con explotaciones mineras, de hidrocarburos, siderúrgicas y otras actividades productivas que causan deterioro ambiental.
- Finurbano: apoyo con crédito a las microempresas hasta de diez de trabajadores y cuyos activos no superan los 89 millones de pesos.
- Propyme: dirigido a facilitar créditos a la pequeña y mediana empresa con más de diez trabajadores y activos superiores a los 89 millones de pesos.

b. Fondos internacionales públicos

Muchos gobiernos de varios países ofrecen apoyo a proyectos específicos. La información de cada uno de ellos puede buscarse en las embajadas y consulados o a través de Planeación Nacional.

c. Fondos internacionales privados

Entre estos se encuentran el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo- BID y algunas Ong's internacionales, para acceder a ellos se necesita una verdadera articulación en la gestión entre la comunidad, las entidades no gubernamentales y gubernamentales del ente territorial específico.

7. METODOLOGÍA PARA INICIAR UN PROCESO DE GESTIÓN PÚBLICA

Para emprender un proceso de gestión pública fuera o dentro del Estado, se deben tener en cuenta algunos pasos que permitan vigilar y controlar el rumbo de nuestras acciones:

- Delimite el territorio y el número de población en la cual desea intervenir de acuerdo a sus posibilidades de recursos humanos, físicos y financieros.
- Defina la problemática que intentará intervenir y determine aquellos que más afectan a la población o comunidad en la que desea intervenir.
- Plantee las soluciones de la manera más colectiva o participativa.
- Organice las soluciones teniendo como criterios: viabilidad, eficiencia y eficacia, y equidad.
- Ubique los escenarios y sujetos, públicos y privados, que tienen que ver con la problemática.
- Verifique qué tan público es el problema y qué tanta opinión pública se ha generado.
- Evalúe la capacidad organizativa o institucional que tenga y defina el modelo más adecuado para emprender la acción.
- Ubique las herramientas políticas, jurídicas y constitucionales que posee usted o su organización.
- Prepare documentos o herramientas de información para la comunidad y determine los medios de comunicación públicos y privados que están a su alrededor.
- Defina y construya las estrategias de lobby y movilización necesarias.
- Haga seguimiento permanente al curso de las decisiones y del proceso de gestión emprendido.
- Informe periódicamente los avances del proceso, de la forma más masiva posible.

Terminado el proceso, evalúe su gestión con la comunidad y establezca la responsabilidad en las acciones emprendidas, de tal manera que se defina un sistema de premios o castigos políticos, como son: apoyar o no a algún representante en próximas elecciones, demandar irregularidades o faltas a las normas como servidores públicos ante las instancias judiciales o de control, definir con la misma comunidad o su grupo las siguientes gestiones a realizar.

Bibliografía

1. BALBÍN A, Jesús. ENFOQUES E HIPÓTESIS SOBRE EL DESARROLLO, En *"Juventud y Desarrollo"*, Medellín.
2. BETANCUR, Soledad y URÁN, Ómar. Extractos Principales Ley 388 de Ordenamiento Territorial República de Colombia, Medellín, IPC, 1998.
3. BONILLA. Wilfer, en un escrito sobre juventud, 1999.
4. BONILLA, Wilfer O. Metodología de Fortalecimiento Organizativo, Guía de Estudio Diplomado Animación Juvenil, Funlam- Cesep- Juventud XXI.
5. CORPORACIÓN S.O.S. VIVA LA CIUDADANÍA, Documento de Trabajo "Mecanismos de Protección de los Derechos, Mecanismos de Participación Política, Canales de Participación en la Legislación Actual Colombiana», Medellín.
6. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN METROPOLITANA, Herramientas básicas para Procesos de Planificación Participativa del Desarrollo, Planes Zonales, Medellín, Diciembre, 1997.
7. Dirección de Recursos Humanos, no tiene autor, ni bibliografía, sin embargo la tipología de equipos es tomada del profesor Drucker.
8. EDITORIAL TEMIS S.A., Constitución Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá, Editorial Temis, Segunda Edición, 1996. También en PSSB, UNICEF. Folleto Ciudad Descentralizada, Bogotá.
9. ESCOBAR, Arturo. IMAGINANDO UN FUTURO: PENSAMIENTO CRÍTICO, DESARROLLO Y MOVIMIENTOS SOCIALES, En *"Desarrollo y Democracia"*, UNESCO, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1991.
10. GUERRERO CHAPARRO, Germán. Hacia un Nuevo Concepto de Gestión Pública, En *"Revista de ciencias administrativas y sociales INNOVAR"*, No 14, Julio- Diciembre de 1999.
11. HERNÁNDEZ, É. Virgilio. Dimensiones Teóricas sobre las Políticas Públicas. También en Varela Barrios, Édgar, Desafíos del interés público. Identidades y diferencias entre lo público y privado, Universidad del Valle. Santiago de Cali, Abril 1998.
12. JEREZ, Miguel. Los Grupos de Presión, En *"Manual de Ciencia Política"*, Capítulo 13, Valladolid- España, Editorial Trotta, 1997, pág. 299- 302.
13. MULLER, Pierre. La Producción de las política públicas, En INNOVAR, Revista de ciencias administrativas y sociales, No 12, julio- Diciembre, 1998.
14. NARANJO M, Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas, Santafé de Bogotá, Editorial Temis, Sexta Edición, 1995.
15. OÑATE, Pablo. Los Grupos de Presión, En *"Manual de Ciencia Política"*, Capítulo 11, Valladolid- España, Editorial Trotta, 1997.
16. SARTORI, Giovanni. ¿Qué es la Democracia?, Bogotá - Colombia, Altamir Ediciones, 1994.
17. S.N.A Glosario de Control Organizacional, Anexo 12, S.N.E.
18. S.N.A. ¿QUÉ ES LA SINERGIA?, En *"Revista Summa"*, Enero, 1999, Edición 139.
19. URIBE DE H, María Teresa. Crisis Política y Gobernabilidad en Colombia 1980-1995, En *"Nuevos Movimientos Políticos: Entre el Ser y el Des- Encanto"*, Medellín, IPC, 1997.
20. URIBE DE H. María Teresa. "De la Ética en Los Tiempos Modernos o el Retorno de las Virtudes Públicas» Estudios Políticos No 2, Medellín, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Jul. -Dic. 1992.
21. URIBE DE H, María Teresa. La Política en Tiempos de Incertidumbre, En *"Política Sociedad y Crisis"*, Medellín, IPC, 1995.

El rol del "gestor público" o de la "gestora pública", bien sean líderes comunitarios o sociales, funcionarios(as) público(as), dirigentes políticos(as), concejales o ediles no se reduce a un manejo eficiente de la normatividad jurídico-administrativa y los protocolos políticos, sino que implica también un proceso de elaboración de ideas viables y sustentables, bien sea bajo la forma de proyectos comunitarios, o programas sociales, o políticas públicas municipales y regionales. Pero para que estas ideas y proyectos sean realidades exitosas es necesario conocer las herramientas, los escenarios y actores que inciden en su concreción. Y es este precisamente el esfuerzo de este documento: ayudar a comprender la complejidad de la gestión pública y aportar elementos teóricos y metodológicos para un buen desempeño de quienes la realizan.

Ómar Urán



Carrera 45D 60-16 Tel: 2849035 Medellín
e-mail: ipc@corporacionpp.org.co
www.corporacionpp.org.co

