

# GERENCIA PÚBLICA

# INTEGRAL

---

PROGRAMA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL

JORGE ENRIQUE MUÑOZ GARZÓN  
ALBERTO GIRALDO SAAVEDRA



ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**



**Director**  
**HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO**

**Subdirector académico**  
**CARLOS ROBERTO CUBIDES OLARTE**

**Decano de pregrado**  
**JAIME ANTONIO QUICENO GUERRERO**

**Coordinador Nacional de A.P.T**  
**JOSE PLACIDO SILVA RUIZ**

**ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**  
**JORGE ENRIQUE MUÑOZ GARZÓN**  
**ALBERTO GIRALDO SAAVEDRA**  
**Bogotá D.C., Noviembre de 2008**

# INDICE GENERAL

1. Introducción
2. Objetivos
3. Ideas clave
4. Mapa conceptual
5. Presentación de caso práctico

## **UNIDAD 1 LA GERENCIA PÚBLICA. CONCEPTOS Y DESARROLLOS 10**

Introducción

Objetivos

Ideas clave

Mapa conceptual

Presentación de caso práctico

### **1.1 LA POLÍTICA EL GOBIERNO Y LA GERENCIA**

1.1.1. La racionalidad de la acción política

1.1.2. La racionalidad del Gobierno

1.1.3. La racionalidad de la Gerencia

### **1.2 NEOLIBERALISMO Y GERENCIA PÚBLICA**

### **1.3 LA ESPECIFICIDAD DE LA GERENCIA**

### **1.4 LA GERENCIA PÚBLICA EN COLOMBIA**

### **1.5 LA LEY 909 DE 2004**

1.5.1 La Selección de Gerentes Públicos

1.5.2 La Capacitación Gerencial

1.5.3 Evaluación de la gestión gerencial

Actividades de Aprendizaje

Actividades de auto evaluación

Síntesis o resumen

Bibliografía

Glosario

## **UNIDAD 2 EL ENTORNO DE LA GERENCIA PÚBLICA INTEGRAL 36**

Introducción

Objetivos

Ideas clave

Mapa conceptual

Presentación de caso práctico

- 2.1 LA GLOBALIZACIÓN**
  - 2.1.1 ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA DE LA GLOBALIZACIÓN**
  - 2.1.2 LA GLOBALIZACIÓN DESDE UN PUNTO DE VISTA CRÍTICO**
    - 2.1.2.1 En lo económico
    - 2.1.2.2 En lo cultural
    - 2.1.2.3 En lo político
  - 2.1.3 UNA CONSIDERACIÓN NECESARIA**
  - 2.1.4 HACIA UNA GLOBALIZACIÓN ALTERNATIVA**
- 2.2 POSMODERNIDAD**
  - 2.2.1 Características histórico sociales
  - 2.2.2 Características socio psicológicas
- 2.3 NEOLIBERALISMO**

## **2.4 SOBRE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN.**

Actividades de Aprendizaje

Actividades de auto evaluación

Síntesis o resumen

Bibliografía

Glosario

## **UNIDAD 3 MEDIOS PARA EL EJERCICIO DE LA GERENCIA 67**

Introducción

Objetivos

Ideas clave

Mapa conceptual

Presentación de caso práctico

### **MARCO NORMATIVO DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO PARA LA GERENCIA PÚBLICA**

- 3.1 EL SISTEMA DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO**
- 3.2 LAS POLÍTICAS DEL SISTEMA**
- 3.3 LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA**
  - Reforma y supresión de trámites y procedimientos
  - Moralización de la Administración Pública
  - Democratización de la Administración Pública
- 3.4 LOS PLANES DE DESARROLLO SECTORIAL**
- 3.5 CAPACITACIÓN Y COMPETENCIAS LABORALES**
- 3.6 OBSTÁCULOS Y LIMITACIONES**
- 3.7 ARMONIZACIÓN DE LOS SISTEMAS MECI Y GESTIÓN DE LA CALIDAD**
- 3.8 ASPECTOS COMPLEMENTARIOS**

Actividades de Aprendizaje  
Actividades de auto evaluación  
Síntesis o resumen  
Bibliografía  
Glosario

## **UNIDAD 4**

## **HABILIDADES PARA LA GERENCIA**

**105**

Introducción

Objetivos

Ideas clave

Mapa conceptual

Presentación de caso práctico

**4.1 CARACTERISTICAS DE LOS SISTEMAS VIVOS.**

**4.2 CONFLICTO Y LA FORMA DE RESOLVERLO. MÁS ALLA DEL Y DEL MAL.**

**4.3 LA TRIDIMENSIONALIDAD DEL TRABAJO**

**4.4 EL NUEVO PERFIL DE AUTORIDAD: EL *COACH GERENTE***

**4.5 LOS PARAMETROS DE LA NUEVA ORGANIZACIÓN**

**4.6 LA CONFIANZA, VIGA MAESTRA DE LA ORGANIZACIÓN DEL FUTURO**

**4.7 LA CONFIANZA COMO REQUERIMIENTO FUNCIONAL DE LOS SISTEMAS SOCIALES**

**4.8 LA INFORMACIÓN Y EL CONOCIMIENTO**

**4.9 LOS VALORES COMPARTIDOS**

**4.10 EFECTOS SISTÉMICOS DE LA RUPTURA DE LA CONFIANZA**

**4.11 Desarrollo de los Contenidos**

**4.12 UN PROCESO LÓGICO PARA EL ABORDAJE DE CONFLICTOS**

Actividades de Aprendizaje

Actividades de auto evaluación

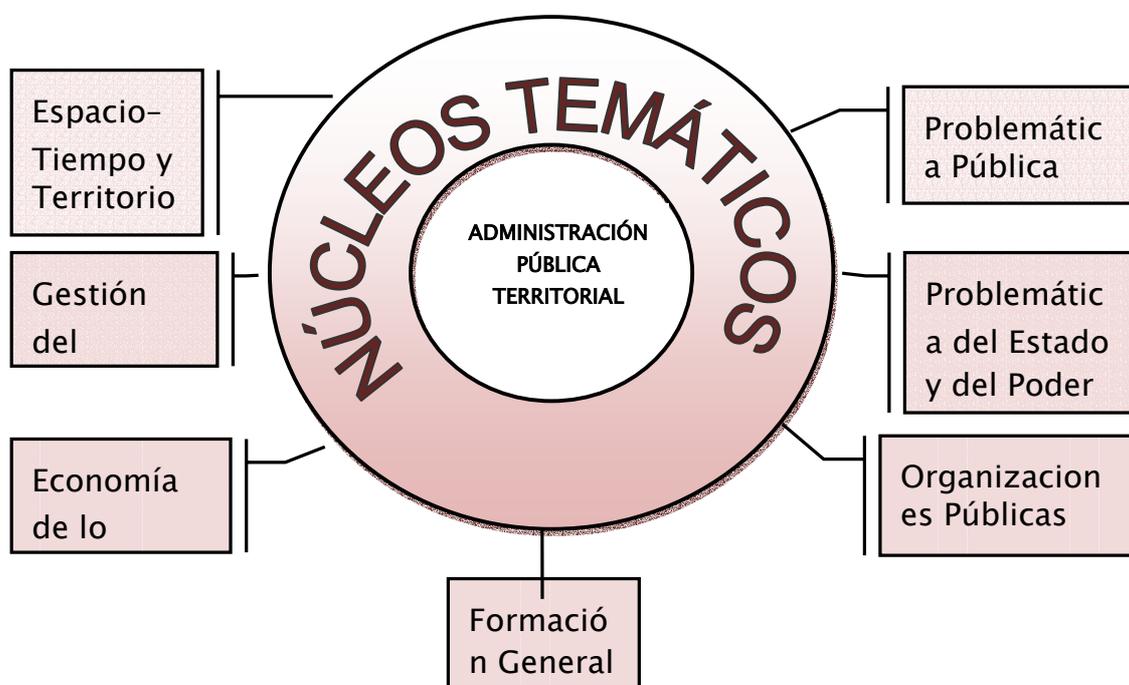
Síntesis o resumen

Bibliografía

Glosario

## **BIBLIOGRAFIA**

## DE LOS NUCLEOS TEMÁTICOS Y PROBLEMÁTICOS



El plan de estudios del Programa de Administración Pública Territorial, modalidad a distancia, se encuentra estructurado en siete núcleos temáticos. Éstos, a su vez, se constituyen en los contenidos nucleares del plan de formación que, en la exposición didáctica del conocimiento, se acompañan de contenidos complementarios específicos.

Cada uno de los siete núcleos temáticos que componen el programa tiene una valoración relativa en número de créditos y, en consecuencia, varía también en el número de asignaturas que lo conjugan. El primer momento en cualquier proceso de formación ha de establecer las particularidades del programa, de ahí que sea necesario dar a conocer los núcleos temáticos con su respectiva valoración en número de créditos: Problemática pública, once (11) créditos; Problemática del estado y del poder, 23 créditos; Organizaciones públicas, 24 créditos; Espacio-tiempo y territorio, 22 créditos; Gestión del desarrollo, 16 créditos; Economía de lo público, 18 créditos; y Formación general, 21 créditos.

De igual manera, se debe reconocer que el plan de estudios se cimienta en el principio de la problematización. En otras palabras, la formación en Administración Pública Territorial parte del hecho de que la disciplina se encuentra en constante cambio teórico y práctico; lo cual genera, a su vez, problemas multifacéticos que

implican la formación de profesionales con capacidad de comprender, explicar y resolver los distintos textos y contextos que conforman la administración pública.

## **NÚCLEO: ORGANIZACIONES PÚBLICAS**

El desarrollo del núcleo de organizaciones públicas pretende que el estudiante haga una reflexión acerca de las principales características de la estructura, funciones, comportamiento, dinámica de relación con el entorno y problemática de las organizaciones públicas como entidades institucionales creadas por una sociedad para dar respuesta a la demanda de bienes y servicios considerados de interés general, apoyados en los desarrollos conceptuales de la disciplina de la Administración Pública y complementada con los enfoques sociológicos, espacio que históricamente ha sido aceptado. También presenta las nuevas propuestas antropológicas, psicológicas, históricas, culturales y administrativas como perspectivas desarrolladas para la comprensión y la gestión de las organizaciones.<sup>1</sup>

Para el desarrollo del núcleo de organizaciones públicas se han programado ocho (8) asignaturas que se presentan a continuación.

<b>ASIGNATURAS DEL NÚCLEO ORGANIZACIONES PÚBLICAS</b>	<b>CRÉDITOS</b>	<b>SEMESTRE</b>
1. Pensamiento Administrativo y Organizaciones Públicas I	<b>2</b>	<b>3º</b>
2. Pensamiento Administrativo y Organizaciones Públicas II	<b>2</b>	<b>4º</b>
3. Derecho Administrativo	<b>3</b>	<b>5º</b>
4. Gestión de las Organizaciones Públicas	<b>2</b>	<b>5º</b>
5. Gerencia de Recursos Físicos y Financieros	<b>3</b>	<b>7º</b>
6. Régimen del Servidor Público	<b>3</b>	<b>6º</b>
7. Gerencia del Talento Humano	<b>3</b>	<b>7º</b>
8. Gerencia Pública Integral	<b>4</b>	<b>8º</b>

### **EL TRABAJO DEL TUTOR**

El tutor tendrá libertad de cátedra en cuanto a su posición teórica o ideológica frente a los contenidos del módulo, pero el desarrollo de los contenidos de los módulos son de obligatorio cumplimiento por parte de los tutores. Los Tutores podrán complementar los módulos con lecturas adicionales, pero lo obligatorio para el estudiante frente a la evaluación del aprendizaje son los contenidos de los módulos; es decir, la evaluación del aprendizaje deberá contemplar únicamente

---

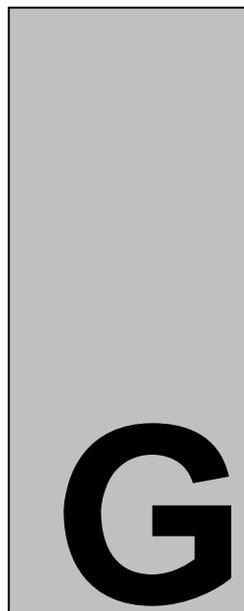
1 Tomado del Documento de *Condiciones Iniciales Factor No 4 Estructura Curricular*. Escuela Superior de Administración Pública. Programa a Distancia. 2004.

los contenidos de los módulos. Así mismo, la evaluación del Tutor deberá diseñarse para dar cuenta del cubrimiento de los contenidos del módulo.

El Tutor debe diseñar, planear y programar con suficiente anticipación las actividades de aprendizaje y los contenidos a desarrollar en cada sesión de tutoría (incluyendo la primera), y diseñar las actividades para todas las sesiones (una sesión es de cuatro horas tutoriales). También debe diseñar las estrategias de evaluación del trabajo estudiante que le permita hacer seguimiento del proceso de autoaprendizaje del estudiante. Los módulos (asignaturas) de APT son de dos créditos (16 horas de tutoría grupal presencial por crédito para un total de 32 horas), tres créditos (48 horas de tutoría grupal presencial) y de 4 créditos (64 horas de tutoría grupal presencial, distribuidas así:

<b>MÓDULO DE GERENCIA PÚBLICA INTEGRAL (4 créditos)</b>						
No. Créditos	Horas por crédito	<b>Total horas Tutoría Grupal</b>	No. de sesiones	Horas por sesión	No. mínimo de encuentros tutoriales*	No. max. sesiones por encuentro
2	16	32	8	4	2	8
3	16	48	12	4	3	12
<b>4</b>	<b>16</b>	<b>64</b>	<b>16</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>16</b>

\* El número de encuentros se programara de acuerdo con las distancias y costos de transporte de la Sede Territorial al CETAP, por ejemplo para los casos de los CETAP de Leticia, San Andrés, Mitú, Puerto Inírida y Puerto Carreño, se podrán programar un mínimo de dos encuentros para un módulo de 2 Créditos (16 horas por encuentro), tres encuentros para un módulo de 3 créditos y cuatro encuentros para un módulo de 4 créditos.  
**Encuentro:** número de veces que se desplaza un Tutor a un CETAP para desarrollar un módulo.  
**Sesión:** número de horas por cada actividad tutorial, por ejemplo: 8-12 a.m., 2-6 p.m., 6-10 p.m.



**G**ERENCIA

**PÚBLICA INTEGRAL**

---

# 1. Introducción

Los avances significativos del proceso de globalización, acicateados por los desarrollos y aplicaciones de las tecnologías de la información y la comunicación han traído consigo cambios paralelos en el mundo político; un estado nacional que abandona su carácter interventor y de promotor de bienestar social, por un papel regulador y de arbitro que se atiene a las dinámicas del mercado, un sector privado que en la intención de su expansión, adopta novedosas formas de organización y se vincula al desarrollo, operación y administración de proyectos relacionados con el saneamiento ambiental, la infraestructura vial, los servicios sociales que antaño eran de resorte del estado y unos actores sociales que al trasluz de la racionalidad del mercado y supeditados por su capacidad organizativa, intentan cogestionar.

Muchas páginas de importantes teóricos relacionadas con el nuevo estado neoliberal integran el conjunto amplio de literatura especializada sobre este tópico. Dentro de éstas se incluyen las relacionadas con la Gerencia Pública Integral que de manera general proponen un ejercicio de dirección fundado en una mirada sistémica tanto de los aspectos intraorganizacionales que afectan las decisiones como los relacionados con el sistema social y del entorno.

En tal sentido el documento está integrado por cinco unidades, la primera unidad presenta una reflexión acerca del concepto de gerencia pública; la segunda identifica los elementos importantes del entorno que han conducido a reformas y cambios significativos en las organizaciones, en el sentido y la orientación y significación de la gerencia; se presentan entonces las principales tendencias de los cambios que a nivel mundial ha generado el proceso de internacionalización de la economía; el modelo económico neoliberal que corresponde a favorecer los intereses de quienes impulsan el proceso globalizador y el posmodernismo que intenta justificar nuevas tendencias y formas de organizar y realizar el trabajo de los hombres. Todos estos aspectos contribuyen y denotan aspectos del nuevo estado que a su vez da lugar a una nueva manera de orientar la gerencia Pública.

En la tercera Unidad se presentan los componentes importantes de la estructura pública dentro de los cuales se realiza la gerencia Pública; las políticas públicas que tocan con la misión institucional, el carácter de la función pública, los sistemas impuestos jurídicamente en lo administrativo, la búsqueda de la calidad, el sistema de información gerencial, el sistema de control interno, el sistema de evaluación de resultados y otros que encuadran y orientan la actual gerencia pública.

Finalmente, la cuarta unidad presenta algunos desarrollos relacionados con las habilidades que en el marco de la nueva gerencia deben revestir la capacidad de

los gerentes para poder orientar los procesos organizacionales del cambio y de organizaciones que apprehenden.

## **2. Objetivos**

- Ofrecer los conceptos básicos relacionados con la gerencia de organizaciones públicas, y su relación con la política y el gobierno entendidas como niveles adicionales diferenciales de la toma de decisiones.
- Presentar las principales tendencias económicas y sociopolíticas que han conducido a las actuales redefiniciones de la Gerencia Pública.
- Presentar los principales componentes que integran la estructura en el estado colombiano el sistema de gerencia pública.
- Estimular entre los participantes una discusión acerca del carácter, significación y especificidad de la gerencia Pública
- Discutir en torno al papel de la gerencia pública en el Estado Neoliberal
- Presentar las principales tendencias económicas y sociopolíticas que han conducido a las actuales redefiniciones de la Gerencia Pública.
- Presentar los principales componentes que integran la estructura en el estado colombiano el sistema de gerencia pública.
- Inducir a prácticas y/o investigaciones en relación con el sistema de desarrollo administrativo.
- Estimular en los participantes el estudio y conocimiento de las características de aplicación de tales componentes.
- Identificar desde la perspectiva del modelo de Gerencia Pública Integral, los principales obstáculos y problemas de aplicación.
- Propiciar la discusión, diálogo y reflexión en torno a las herramientas que apoyan los procesos de cambio organizativo

### **3. Ideas clave**

**Política**

**Gobierno**

**Gerencia**

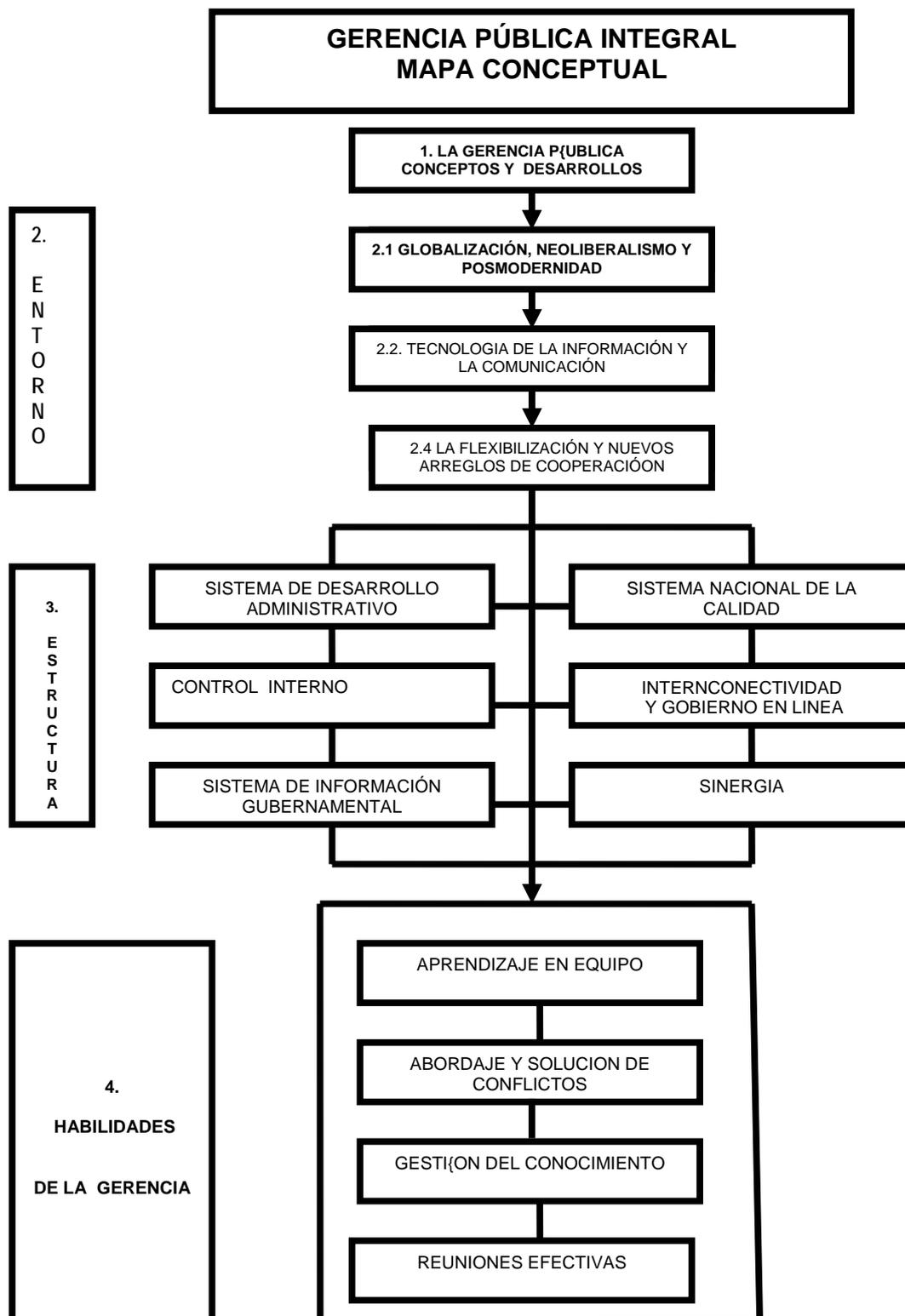
**Gerencia pública**

**Gestión pública**

**Liderazgo**

**Gerencia pública integral**





**MODULO  
GERENCIA PÚBLICA INTEGRAL  
UNIDAD1**

**LA GERENCIA PÚBLICA.  
CONCEPTOS Y DESARROLLOS**

## **1. LA GERENCIA PÚBLICA. CONCEPTOS Y DESARROLLOS**

### **INDICE**

**Introducción**

**Objetivos**

**Ideas clave**

**Mapa conceptual**

**Presentación de caso práctico**

### **1.5 LA POLÍTICA EL GOBIERNO Y LA GERENCIA**

**1.1.4.** La racionalidad de la acción política

**1.1.5.** La racionalidad del Gobierno

**1.1.6.** La racionalidad de la Gerencia

### **1.6 NEOLIBERALISMO Y GERENCIA PÚBLICA**

### **1.7 LA ESPECIFICIDAD DE LA GERENCIA**

### **1.8 LA GERENCIA PÚBLICA EN COLOMBIA**

### **1.5 LA LEY 909 DE 2004**

**1.5.1** La Selección de Gerentes Públicos

**1.5.2** La Capacitación Gerencial

**1.5.3** Evaluación de la gestión gerencial

**Actividades de Aprendizaje**

**Actividades de auto evaluación**

**Síntesis o resumen**

**Bibliografía**

**Glosario**

## **INTRODUCCIÓN**

Gerencia es la capacidad de obtener los resultados deseados mediante organizaciones.

No hay ninguna actividad significativa de la vida de las sociedades modernas que no se desarrolle mediante organizaciones. Gerenciar es tratar de lograr las metas previstas mediante ese modo de aglutinación de esfuerzos, característico de las sociedades humanas en esta época histórica.

Gerenciar en el campo público a su vez implica, interrogantes probablemente aún más complejos que los que significa esa actividad en el campo económico en general. Implica interrogantes que son particulares a las características y objetivos de las organizaciones públicas.

El impacto de las revoluciones tecnológicas en curso -en campos como entre otros la biotecnología, la microelectrónica, la informática, la robótica, las comunicaciones- está cambiando decisivamente la manera en que se producen bienes y servicios, así como el modo en que se comercializan, se utilizan y se consumen

Se va gestando un proceso de transformaciones geopolíticas de enorme magnitud, profundidad, y celeridad que está reordenando los modos básicos en los que se desarrolló toda la historia del siglo XX. En esta unidad intentaremos definir los nuevos alcances y desarrollos de la gerencia pública.

Los desarrollos en el campo geopolítico, los procesos de internacionalización de la economía, la globalización, cambios en el campo neoeconómico, la nueva tecnología y con las necesidades prioritarias de los países de América Latina como son la estabilización, la democracia, el desarrollo económico, la competitividad y la integración económica conducen a unos rasgos y alcances nuevos en el oficio de la gerencia pública cuya expresión actual intentaremos definir

## **OBJETIVOS**

Ofrecer los conceptos cardinales que permitan entender la actividad de la gerencia Pública en el escenario las decisiones de los niveles de Política y de Gobierno

Ofrecer los conceptos fundamentales que permitan una reflexión y aprendizaje en torno a la teoría y práctica de la Gerencia Pública.

Estimular los procesos de discusión y diálogo en torno a las diferencias y similitudes que se presentan en la práctica de la Gerencia Pública y la Gerencia Privada

Introducir al estudio de la Gerencia Pública en Colombia

## **IDEAS CLAVE**

La política como dominio se preocupa por sentar las bases de legitimidad de quienes conducen, de la autoridad para tomar decisiones que comprometen al conjunto. La apolítica es la búsqueda de un equilibrio entre los poderes de los sectores que componen la organización.

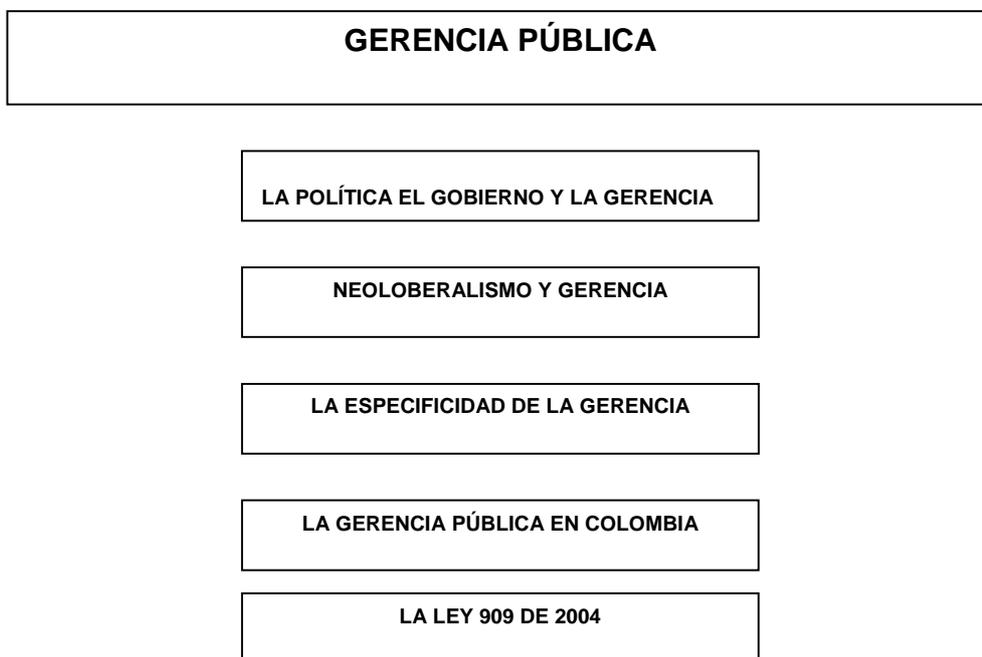
El concepto de gobierno tiene una definición mas precisa porque se establece formal y legalmente. Se accede al poder bajo reglas y se ejerce en instituciones. Son los componentes del aparato estatal que tienen la competencia de tomar medidas en el dominio de lo público.

La gerencia tiene un rol simplificador de la incertidumbre. Su prioridad lógica es lograr que las cosas funcionen y opera con una racionalidad instrumental que se basa en poner en relación los medios con los fines.

El gerente de excelencia se dedica fundamentalmente a conversar, al contrario de lo que nos enseñan en Iberoamérica con mucha frecuencia en los cursos de uso del tiempo, en donde el gerente capaz sería el que está encerrado en su despacho, protegido por secretarias que no dejan pasar a nadie y que sólo habla con su staff inmediato, o aquel que está todo el día pensando en el futuro.

En Colombia, a partir de la Directiva Presidencial 10 de 2002, y específicamente, como ya se indicó, con el Título VIII de la Ley 909 de 2004 se contemplan disposiciones que dan inicio a la implementación de un Sistema de Gerencia Pública, entendido como tal el conjunto de previsiones, instrumentos y mecanismos dirigidos a delimitar y particularizar el ejercicio gerencial, en tanto que se reconoce su especial incidencia en el logro de los objetivos y metas de las entidades y organismos públicos y en el mejoramiento de la gestión pública

## MAPA CONCEPTUAL



## **PRESENTACIÓN DE CASO PRÁCTICO**

### **LOS NIVELES DE DECISIÓN EN EL PROCESO DE CAMBIO DEL MODELO DE ATENCIÓN EN SALUD EN COLOMBIA EN LAS DOS ÚLTIMAS DECADAS**

Desde la ley de 1989 se inició en el país un proceso gradual mediante el cual se inicia la integración de diferentes sistemas de salud en uno solo, como medida inicial que fundamenta posteriormente con la Ley 100 el cambio del modelo de atención hacia uno de carácter gerencial que subsidia la oferta de los servicios.

Variados niveles de decisión se podrían enumerar en relación con el proceso aludido.

- Acuerdos con inversionistas nacionales y extranjeros, interesados en participar dentro del sector; al comienzo podría citarse el caso de la medicina prepagada.
- Decisiones al interior de la dirección estatal en relación con la orientación de los procesos de participación de actores públicos, privados y sociales, y reorganización y flexibilización laboral que el nuevo modelo demanda.
- Decisiones en las organizaciones de salud relacionadas con la búsqueda de respuestas efectivas y oportunas a las demandas en salud.

## 1.1. LA POLÍTICA EL GOBIERNO Y LA GERENCIA

Podríamos para efectos del propósito del presente módulo, partir de afirmar que los tres conceptos citados, implican cada uno un nivel diferente en la vida de las organizaciones, que tienen que ver con lograr en la actividad de las sociedades una mayor productividad del trabajo de coordinación del trabajo mental, de comunicación que es propio de los gerentes.

Cada nivel justifica diferentes criterios a la hora de tomar decisiones. Para el caso del nivel político, se trata de llegar y mantenerse en el poder; para el nivel de gobierno, la necesidad de identificar un rumbo que convenga a intereses mayoritarios, (en el caso de sistemas democráticos) y finalmente para lo gerencial lograr un uso eficiente de recursos y optimizar los resultados de la acción organizativa.

**1.1.1 La racionalidad de la acción política** tiene que ver con la multiplicidad de actores e intereses y el deseo de cada uno que sus propósitos sean los prioritarios. La política buscaría acuerdos para avanzar en proyectos compartidos. La actividad política va más allá que el intento de hacer negocios; es una búsqueda constante de adhesiones y acuerdos entre partes diferentes.

La realidad política demanda una mirada mas profunda de la realidad en tanto en tanto la existencia de propósitos no declarados en el discurso de los actores sociales. Los hechos cotidianos no se entienden en si mismos, sino que se ubican en el marco de las ideologías, los intereses y las fuerzas que actúan en un contexto determinado.

En el nivel de lo político, la tarea es lograr acuerdos sobre los proyectos comunes y sobre las formas de gobierno participativas. Lo político es también un nivel de prospectiva que busca ideas, su integración, puntos de coincidencia. Se trata de búsqueda de acuerdos internos o con otras organizaciones, considerando la diversidad de intereses de los distintos actores en ambientes cambiantes. En las organizaciones la política como búsqueda de consenso sobre los propósitos y las ideologías es un proceso recurrente, en tanto la gerencia realiza funciones comerciales, logísticas, de producción.

La política como dominio se preocupa por sentar las bases de legitimidad de quienes conducen, de la autoridad para tomar decisiones que comprometen al conjunto. La apolítica es la búsqueda de un equilibrio entre los poderes de los sectores que componen la organización.

En el ámbito público, por ejemplo, las políticas de trabajo, educación o finanzas son decisiones que marcan una actitud preactiva del gobierno, un intento razonado y negociado de actuar sobre la realidad. Por ejemplo financiando a empresas que aumentan la oferta de empleo o utilizan la tecnología nacional. Las políticas no son arbitrarias, en un ambiente democrático, espíritu que ilumina al

autor de donde se resumen éstas líneas, son prioridades que se deciden sobre la base de la legitimidad y representyación de los gobernantes.

**1.1.2 La racionalidad del Gobierno** se refiere a la función que se desprende de los acuerdos entre los factores de poder; expresa las prioridades de la institución en forma de políticas, decide ajustes frente a cambios ambientales y coordina a los directores de áreas específicas.

En el ámbito estatal el concepto de gobierno tiene una definición mas precisa porque se establece formal y legalmente. Se accede al poder bajo reglas y se ejerce en instituciones. Son los componentes del aparato estatal que tienen la competencia de tomar medidas en el dominio de lo público.

M. Foucault, explica como los dispositivos institucionales a través de las escuelas, hospitales ministerios funcionan sobre la sociedad civil para el Gobierno de quienes los integran. En tal sentido gobernar es estructurar el posible campo de acción de los demás.. Para otros actores (Osborne y Gaebler) recuerdan que la etimología de la palabra Gobierno proviene de una voz griega, kubernetes, que significa llevar el timón. La tarea del Gobierno tiene que ver con conducir, no con remar, Prestar servicios es remar; y el gobierno no es muy bueno remando. Remar se refiere a la eficacia y a la eficiencia y vale para la función gerencial.

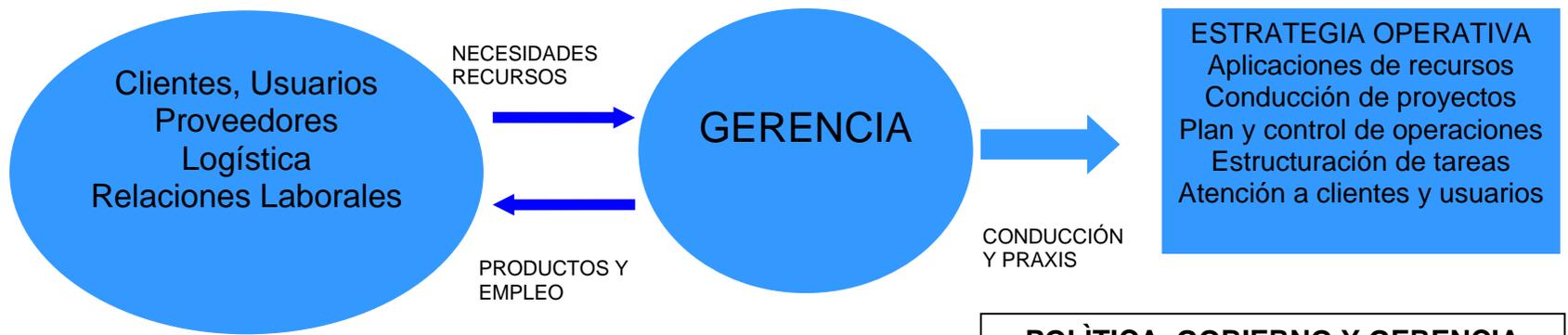
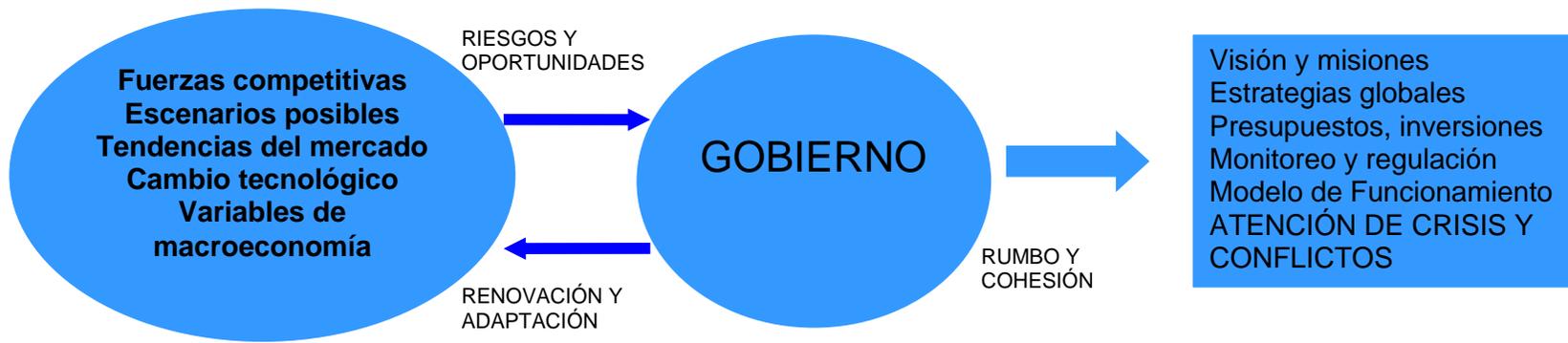
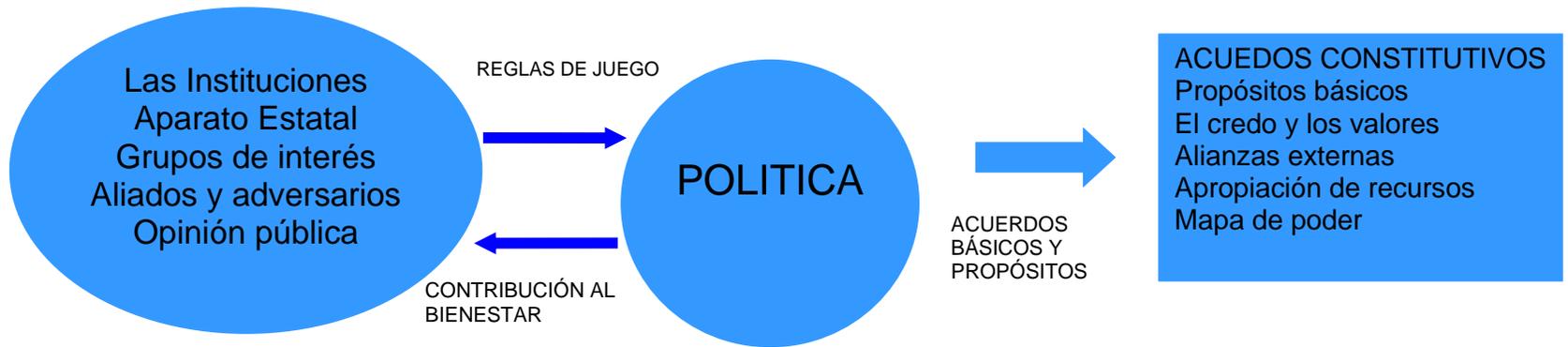
Siguiendo la metáfora planteada, la gobernabilidad es la relación entre los movimientos del timón y la respuesta de la nave. La nave opera en un ambiente social, Trata con fuerzas a las cuales debe respetar. Hay una interacción, no una dependencia de ciudadanos; hay negociación, elecciones, diálogos, consensos, resistencias, reclamos, grupos de opinión. Los grupos sociales en la organización y en la sociedad desarrollan sus pautas de funcionamiento, su dinámica de cambio. Esta dinámica nunca es congruente con los proyectos oficiales. Desde el gobierno debe pensarse no solo en el orden que se instituye sino también en las resistencias y reacciones.

El gobierno conecta las demandas en lo inmediato con los escenarios que se acercan. Para no perder continuidad, para no quedarse en la coyuntura. El tema es la búsqueda de equilibrios en el ahora respecto de escenarios futuros o previsibles. La eficacia del sistema interesa también como sustento del tejido social, como señal que se satisfacen necesidades y se da respuesta a demandas sociales concretas. Esto requiere relacionar la eficacia con la calidad de las políticas, con sus prioridades y con sus impactos sobre la comunidad.

El concepto de gobernabilidad refiere a la capacidad de los niveles de gobierno para cambiar hacia dentro (problemas de cohesión interna y hacia afuera (satisfacer las demandas de la comunidad) Esta capacidad se ejerce en un marco de condiciones que resultan de los acuerdos de política entre las partes constitutivas de la organización, dentro de las cuales el Gobierno no es una unidad dependiente sino parte activa en estos procesos.

El carácter proactivo de la gestión en el nivel de gobierno significa la orientación de las decisiones hacia los fines de proyectos políticos que han sido debatidos y consensuados, que tienen base de legitimidad., son decisiones que se proyectan en el largo plazo; de amplitud temática, en tanto decisiones de estrategia se relacionan con los planos de lo social, lo económico y lo cultural; finalmente la posibilidad de reprogramación de sus decisiones, su adaptación en función de nuevos escenarios y de las demandas cambiantes de los actores sociales.

**1.1.3 La racionalidad gerencial** tiene limitadas posibilidades para debatir las contradicciones emanadas del orden establecido. La gerencia suele tener la posición conservadora del aparato del poder. Se espera de ella una actitud de cambio en cuanto a la reforma de estructuras y la incorporación de nuevas tecnologías. Es creativa pero en un alcance limitado por la propia organización. La gerencia refiere a las actividades de búsqueda de oportunidades, coordinación de capacidades y aplicación racional de recursos. La tarea básica gerencial es construir equipos de trabajo y conducir proyectos a la acción, bajo criterios económicos de eficiencia y eficacia.



**POLÍTICA, GOBIERNO Y GERENCIA  
AMBITOS DE ACCIÓN Y DECISIÓN**

La gerencia tiene un rol simplificador de la incertidumbre. Su prioridad lógica es lograr que las cosas funcionen y opera con una racionalidad instrumental que se basa en poner en relación los medios con los fines. Las acciones en este dominio están orientadas a servicios y prestaciones que llegan a la población. Acciones por las cuales se llevan a la práctica las metas y decisiones de política. La eficacia de la gerencia se evalúa comparando los resultados con las metas y las demandas de usuarios o clientes.

Una desviación en esta dominio es el enfoque tecnocrático de la gestión esto es el pensar que solo en el modo de optimizar los recursos postergando de esa manera la consideración de las misiones sociales, las pautas culturales o las prioridades políticas. Se olvida que las organizaciones son conjuntos socioculturales al tiempo que formas de producción de bienes y/o servicios.

En el plano de lo público y lo social además de medir los resultados alcanzados, hay necesidad de evaluar la calidad de la prestación de los servicios, el análisis de los impactos y la legitimidad de los mecanismos institucionales. La efectividad en lo social implica la integración de esfuerzos (redes) entre instituciones orientadas hacia los mismos grupos. La acción inteligente consiste en reorientar los esfuerzos para maximizar el impacto sobre los sectores beneficiados.

En lo público con el fin de integrar esfuerzos dispersos se utiliza la gerencia inter-organizacional. El papel del gerente no es tanto cumplir metas, como crear un entorno en el cual las metas se puedan cumplir. La gerencia debe tener la capacidad de manejar las relaciones para lograr no solo sus propias metas sino de la red en su conjunto. La unidad ejecutora de un programa alimentario o un programa de vivienda debe integrar escuelas, centros de salud, juntas de acción comunal, organizaciones comunitarias y oficinas gubernamentales. La coordinación no es una jerarquía y el control no está centralizado, porque cada organización de la red puede tener el mismo poder y estar al mismo nivel de toma de decisiones. La gerencia pública requiere una visión de integración de esfuerzos antes que de autonomía o de aislamiento en sus funciones

## **1.2. NEOLOBERALISMO Y GERENCIA**

Mientras Japón y una serie de países europeos han mantenido un razonable y activo rol del Estado en sus sociedades, sirviendo de base al desarrollo, la competitividad y al progreso de la empresa privada; en América Latina la influencia de un neoliberalismo radical ha llevado a debilitar funciones que son estratégicas para que la acción del sector privado y el desarrollo del mercado no afecten el desarrollo social y económico de los países de la región.

La idea es que tiene que haber un Estado, con funciones distintas a las de las décadas anteriores, alejado de posturas paternalistas, no desplegado en áreas de la economía que le son ajenas totalmente.

Para el efecto es necesaria una gerencia pública que coordine la construcción de un Estado "inteligente" mucho más fuerte en funciones estratégicas sin las cuales no hay competitividad, ni se solucionan problemas fundamentales en el conjunto de la sociedad.

Un segundo tipo de demandas hacia la gerencia pública, es el de cómo lidiar con la complejidad y con la incertidumbre a las que hice referencia anteriormente. Una cosa es gerenciar en un medio como el de los años 60 o 70 e incluso el de los 80; y otra es hacerlo en el medio que termino de describir, "la aldea global" sumida en el "ultracambio".

Actualmente, una idea fundamental en gerencia es que el pasado es una mala guía porque, dado el cambio acelerado, el presente difiere del pasado y el futuro va a diferir todavía más del presente. Cualquiera de estos cambios espectaculares, en el campo tecnológico por ejemplo, tienen impactos de gran trascendencia a nivel económico y organizacional.

El gerente legitima hacia el interior de la organización una determinada interpretación de la realidad. Si se equivoca, toda la organización es inducida a cometer errores graves. Resulta fundamental capacitar al gerente público para que haga un buen trabajo de legitimación de la realidad y eso implica, por ejemplo, una preparación de primera calidad para entender la geoeconomía y la geopolítica mundial.

Afirmaremos a continuación que hay demandas en dirección hacia la mejora radical de la calidad de los servicios que se prestan al ciudadano. He aquí el cuarto tipo de demandas significativas hacia la gerencia pública, las que tienen que ver con la democratización de nuestras sociedades

Hay un quinto grupo de demandas que tienen que ver con un objetivo que las Naciones Unidas ha denominado el progreso de las sociedades en términos de desarrollo humano.

Si el objetivo último se plantea en términos de desarrollo humano de las sociedades, la cuestión es cómo lograr orientar la gerencia en esa dirección, lo que implica propiciar la autoorganización de las comunidades, la participación activa de las mismas, la descentralización de los programas sociales, el apoyo a las organizaciones no gubernamentales, etc. Ello involucra la asunción de roles complejos para la gerencia pública.

### **1.3. LA ESPECIFICIDAD DE LA GERENCIA**

En el modelo tradicional, la idea básica es que gerenciar bien es modelar una organización siguiendo las líneas del modelo weberiano o de los fundadores de la Ciencia de la Administración, Taylor y Fayol, y sus continuadores modernos. De acuerdo a este paradigma, una buena organización es la que tiene un organigrama detallado, maximiza la división del trabajo, planea detenidamente

todas las funciones que la integran, cuenta con descripción de puestos, manuales de tareas, procedimientos, circuitos, etc. El modelo se centró en la organización del trabajo manual.

Alguna de las disfuncionalidades que con mente visionaria planteó Robert Merton hace varias décadas tienen plena vigencia actualmente. Merton señaló que las organizaciones que tendían a cumplir estrictamente el modelo de Weber producían un fenómeno que llamó de "incapacidad disciplinada", al transferir todo el valor al cumplimiento de las normas en lugar de a las metas. Todo el mundo es muy disciplinado pero absolutamente incapaz.

¿Cómo ser un gerente de excelencia? John Kotter, titular de la cátedra de comportamiento organizacional de la Universidad de Harvard, tomó una muestra de gerentes exitosos en EE.UU (13). Siguió a estos gerentes durante varios años tratando de determinar qué hacen los gerentes de excelencia con su tiempo.

## PERFILES DEL CAMBIO PARADIGMÁTICO EN GERENCIA

### MODERNISMO

- Visión analítica
- Enfoque mecanicista
- Objeto separado
- Estructuras jerárquicas
- Énfasis especialización
- Asignaciones individuales
- Visión determinista
- Atención a productos

### POSMODERNISMO

- Visión compleja
- Enfoque sistémico
- Objeto integrado
- Estructuras planas
- Énfasis transdisciplinario
- Asignación por equipos
- Visión probabilística
- Atención a procesos

El resultado fue que más del 90% de su tiempo lo dedicaban a una actividad que se llama "conversar". El gerente de excelencia se dedica fundamentalmente a conversar, al contrario de lo que nos enseñan en Iberoamérica con mucha frecuencia en los cursos de uso del tiempo, en donde el gerente capaz sería el

que está encerrado en su despacho, protegido por secretarias que no dejan pasar a nadie y que sólo habla con su staff inmediato, o aquel que está todo el día pensando en el futuro. El gerente de excelencia es un eximio conversador que conversa con todo tipo de gente, de todas las líneas de la organización y de fuera de ella y que sale permanentemente de la oficina. Mantiene un estilo de conversación en donde hay margen de tiempo ocioso. Hace muchas preguntas. No tiene su agenda pre planificada por meses, ni por años, sino que su agenda es profundamente reactiva. Si se analizan las citas concretas que hace, se advierte que surgen a instancias de la realidad inmediata.

## **COMPORTAMIENTO ORGANIZACIONAL Y CAMBIOS GERENCIALES**

- |  |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>● <b>Organización cerrada</b></li><li>● Uniformidad</li><li>● Centralizado</li><li>● Mandar</li><li>● Ejecutar</li><li>● Vertical</li><li>● Estabilidad</li><li>● Jerarquía de niveles</li><li>● Planificación detallada</li><li>● Dirección determinada</li><li>● Problema definido</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>● <b>Organización en redes</b></li><li>● Diversidad</li><li>● Descentralizado</li><li>● Conversar y Negociar</li><li>● Facilitar</li><li>● Horizontal</li><li>● Cambio</li><li>● Auto organización</li><li>● Planificación estratégica</li><li>● Varias direcciones</li><li>● caminos</li></ul> |
|--|---|

¿Por qué alguien que se dedica a conversar del modo descrito es altamente eficiente? Con esto hace bien las dos cosas que son cruciales para que un gerente funcione bien en el mundo actual:

Primero, a través de las conversaciones, logra armar la agenda estratégica de decisiones. Logra identificar los problemas que son realmente cruciales para el futuro de la organización. Esos datos no se obtienen a través de la información de la línea burocrática, sino que lo consigue en el campo, es decir, conversando con gente de diferentes fuentes, con visiones contradictorias, que le proporcionan información y análisis frescos.

Segundo, a través de las conversaciones, logra armar lo que se llama la red de contactos. En ninguna sociedad organizada las cosas funcionan si no hay una red de contactos. El gerente desarrolla, a través de esas conversaciones, los procesos de negociación con protagonistas muy variados, lo que le permite armar la red de contactos en la que se apoyará la ejecución de sus decisiones.

Una gerencia pública regida por el paradigma tradicional será necesariamente impotente para responder con eficiencia a las nuevas demandas antes planteadas: Estado inteligente, complejidad, calidad de los servicios, desarrollo humano, integración. ¿Qué tipo de gerencia se necesita? Para visualizarla es necesario ir más allá del paradigma tradicional e internarse en el nuevo paradigma que se está conformando en gerencia a nivel internacional y que están tendiendo a aplicar las organizaciones públicas y privadas más avanzadas.

El desafío de la integración, complejo y difícil camino, requiere necesariamente de una gerencia pública de este tipo, moderna, renovada, abierta y preocupada profundamente por coadyuvar a la consolidación en la región de regímenes democráticos productivos, activos y equitativos.

El espacio de la dirección pública es disputado, con resultados variables, que difieren en las distintas instituciones, por los dos actores tradicionales de los sistemas públicos: las clases políticas, y la función pública profesional. En otro lugar (Longo: 1999) hemos argumentado por qué, en nuestra opinión, ninguno de ellos puede responder válidamente a los desafíos apuntados.

### Cinco habilidades gerenciales de un líder

	Definición	Características
Autoconciencia	Aptitud para reconocer y entender los estados de ánimo, emociones e impulsos propios, así como su efecto sobre los demás	Confianza en sí mismo Valoración realista de sí mismo Capacidad de reírse de sí mismo
Autorregulación	Capacidad para controlar o redirigir los impulsos negativos o el mal humor Propensión a no tomar decisiones apresuradas, a pensar antes de actuar	Confiabilidad e integridad Comodidad con la ambigüedad Apertura al cambio
Motivación	Pasión por trabajar por razones que van más allá del dinero o el estatus Tendencia a luchar por los objetivos con energía y persistencia	Fuerte orientación al logro Optimismo, incluso frente a la adversidad Compromiso con la organización
Empatía	Aptitud para entender el "maquillaje" emocional de otras personas Habilidad para tratar a las personas en función de sus reacciones emocionales	Destreza en formar y retener el talento Sensibilidad intercultural Servicio a clientes y consumidores

Habilidades sociales	Competencia en el manejo de relaciones y la creación de redes sociales Capacidad para encontrar puntos comunes y estrechar lazos	Eficacia en liderar cambios Capacidad de persuasión Pericia en crear y liderar equipos
----------------------	---	--

**Tomado de :** ¿Qué hace a un líder. GOLEMAN Daniel. Harvard Business Review América Latina .2005

Las políticas de modernización de la gerencia pública, se orientan básicamente hacia una coordinación de la actividad del estado, que debe regular las condiciones que permitan una relación de los actores económicos en el marco de las leyes del mercado, orientándola hacia la consecución de resultados y la generación de capacidad de adaptación a los cambios en un contexto cada vez más globalizado.

Dentro de estas políticas se encuentran los desarrollos de nuevas y mejores formas de hacer el trabajo de las entidades públicas (simplificación de estructuras, procedimientos y controles; desregularización; eliminación o aplanamiento de jerarquías; descentralización; orientación a la gestión por resultados; externalización de algunos servicios, etc.)

Las reformas a la función directiva del sector público se iniciaron en países con altos niveles de desarrollo; hoy en día dichas reformas también se han dado en países como los latinoamericanos, siendo Chile el caso más representativo. Estos procesos de ajuste han llevado a redimensionar el papel de la gerencia pública como el medio estratégico por excelencia para liderar el diseño, implementación y administración de iniciativas orientadas a mejorar la gestión de los organismos y entidades públicas.

#### **1.4 LA GERENCIA PÚBLICA EN COLOMBIA**

En consonancia con lo establecido en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, incorporó en su ordenamiento jurídico todo un título dedicado a la gerencia pública, vale decir, el título VIII de la Ley 909 de 2004.

Ahora bien, el tránsito entre la norma y la praxis administrativa exige que la calificación del cuerpo de profesionales que integra la Gerencia Pública se constituya en la premisa más importante que rige la reforma de la función directiva, con lo cual se busca dotar al Estado de la gente más capacitada para desempeñar los cargos de mayor responsabilidad. Es claro que si no se cuenta con personal que tenga la capacidad de administrar eficiente y eficazmente las instituciones públicas, no se podrán implementar adecuadamente las políticas públicas definidas por el gobierno

El fortalecimiento de un sistema gerencial pasa por el fortalecimiento de la planeación institucional. Las entidades son entes abstractos que logran sus cometidos a través de sus equipos humanos, siendo sus gerentes públicos los

responsables de lograr en todo momento la coherencia entre lo planeado y lo efectivamente realizado.

En síntesis, la Gerencia Pública es el *núcleo* que permite el diseño, implementación y operación de sistemas de gestión o de control de la gestión para lograr mejores resultados, promover el desarrollo institucional y mejorar el funcionamiento y cumplimiento de los objetivos de las entidades.

En Colombia, a partir de la Directiva Presidencial 10 de 2002, y específicamente, como ya se indicó, con el Título VIII de la Ley 909 de 2004 se contemplan disposiciones que dan inicio a la implementación de un Sistema de Gerencia Pública, entendido como tal el conjunto de previsiones, instrumentos y mecanismos dirigidos a delimitar y particularizar el ejercicio gerencial, en tanto que se reconoce su especial incidencia en el logro de los objetivos y metas de las entidades y organismos públicos y en el mejoramiento de la gestión pública

La ley incorpora una serie de novedades que representan un cambio radical en el escenario colombiano sobre el modo y manera de entender el ejercicio de cargos públicos de naturaleza directiva, sin desdibujar el carácter de libre nombramiento y remoción de estos empleos.

Además de definir los principios de la función gerencial y de señalar las funciones principales de los gerentes, la ley se ocupa de tres temas estratégicos:

- *Selección meritocrática* para reclutar buenos gerentes, con base en el modelo de competencias, en el cual, más que los conocimientos, pesan las habilidades, las aptitudes y la experiencia.
- *Capacitación de gerentes* potenciales y actuales; tema que deberá hacer parte de los Planes de Capacitación de cada entidad, y sobre el cual el Departamento ha formulado unos lineamientos de política, con énfasis en los componentes de políticas públicas y fortalecimiento de la cultura democrática.
- *Evaluación de la gestión* a través de la formalización de los acuerdos de gestión, instrumentos que se dirigen a generar un mayor compromiso por el logro de las metas organizacionales.

La ley aplica para el personal directivo, con excepción, en el orden nacional, de aquellos cuya nominación depende del Presidente de la República y en el orden territorial, de secretarios de despacho y los de director, gerente o rector de Institución de Educación Superior distinta a los entes universitarios autónomos.

Estos empleos comportan responsabilidad directiva por la gestión de las entidades y por el desarrollo de un conjunto de funciones cuyo ejercicio y resultados son posibles de ser medidos y evaluados. Entre tales funciones se encuentran:

- Formular, junto con los jefes de las entidades, las políticas públicas y definir las acciones estratégicas a cargo de la entidad.
- Promover la adopción de tecnologías que permitan el cumplimiento eficiente, eficaz y efectivo de los planes, programas, políticas, proyectos y metas formulados para el cumplimiento de la misión institucional.
- Dirigir los procesos encaminados a formular las políticas y acciones estratégicas y responder por la ejecución de los mismos.

Ahora bien, en tanto el rol del gerente público, en virtud del cumplimiento del mandato legal, es darle coherencia al resto de las políticas de modernización, democratización formuladas por el Gobierno Nacional orientadas al mejoramiento de la gestión pública, es importante entender que los componentes del sistema de desarrollo administrativo, el sistema de control interno y el de gestión de la calidad inician y terminan en cabeza del gerente público. Dicho de manera gráfica, sin la efectiva y eficaz participación del gerente público, no es posible la adopción en la Administración Pública Colombiana de sistemas de control y sistemas de gestión.

El gerente público es la piedra angular que permite la operacionalización de los componentes y elementos del Subsistema de Control Estratégico, como fundamento para que los otros dos Subsistemas cumplan sus propósitos.

**¡Error! No se pueden crear objetos modificando códigos de campo.**

Si los gerentes públicos no creen y se comprometen con los acuerdos, compromisos o protocolos éticos, con el desarrollo del talento humano, con la revisión y ajuste de los estilos de dirección; si no lideran el establecimiento de planes y programas y se esfuerzan por gestionar por procesos y porque la estructura organizacional sea el reflejo de una gestión flexible y efectiva, por solo señalar algunos elementos, no habrá un efectivo sistema de control interno, pues los equipos humanos solamente asumirán como propios los comportamientos que vean en sus respectivos jefes; no se puede desconocer que el principio de emulación es sumamente importante, cuando de incorporar cambios se trata.

Si se revisan con detenimiento los principios de gestión de la calidad, enfoque hacia el cliente, liderazgo, participación activa de los servidores públicos y/o particulares que ejercen funciones públicas, enfoque basado en procesos, enfoque del sistema para la gestión, mejora continua, enfoque basado en hechos para la toma de decisiones, relaciones mutuamente beneficiosas, coordinación, cooperación y articulación, y transparencia, es claro concluir que ninguno de ellos se da por generación espontánea o por el esfuerzo de servidores públicos técnicamente formados en normas ISO o en otros sistemas de gestión de la calidad, pues exigen de la apropiación de quienes pueden efectivamente tomar decisiones a fin de implementar y aplicar con probidad tales sistemas

## LOS OBJETIVOS DEL SISTEMA DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO



### 1.5 LA LEY 909 DE 2004

Las administraciones deben “ganar” a los gerentes públicos a dicha causa y en esa ruta se enmarcan todos los esfuerzos que en materia de gerencia pública lidera la Dirección de Empleo Público del DAFP: lo previsto en la Ley 909 de 2004 y los desarrollos del Gobierno Nacional, han abierto camino para que no solo se consolide la gerencia pública como Sistema Integral sino como elemento rector que posibilita la formulación y ejecución de políticas y acciones orientadas hacia una efectiva implementación de sistemas de gestión y de control a la gestión. Entre estos desarrollos, se destacan:

#### 1.5.1 La Selección de Gerentes Públicos

El Decreto 1601 de 2005 le da fuerza a este aspecto y señala que todos los candidatos a ocupar cargos de gerencia pública en la Rama Ejecutiva del orden nacional, deberán superar un proceso meritocrático de selección, que incluye además del análisis de antecedentes, la aplicación de pruebas para medir competencias gerenciales, espacio éste que permitirá poco a poco incorporar al servicio público gerentes mucho más comprometidos con el cambio organizacional

## **1.5.2 La Capacitación Gerencial**

Desde 1998, a través de la ley 489, se contemplaron estrategias como el programa Escuela de Alto Gobierno, bajo la responsabilidad del Departamento Administrativo de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública; la ley 909 de 2004 asigna al DAFP la responsabilidad de formular políticas específicas de capacitación encaminadas a formar candidatos potenciales a gerentes de las entidades públicas.

## **1.5.3 Evaluación de la gestión gerencial**

El DAFP elaboró una Guía Metodológica para la Suscripción de los Acuerdos de Gestión para la gerencia pública colombiana, con el fin de ofrecer un soporte metodológico que permita tanto a los gerentes como a sus superiores llevar a cabo el proceso de elaboración del Acuerdo a través del cual se concertarán y evaluarán los compromisos asumidos por éstos en el marco de los Planes Operativos o de Gestión Anual de las entidades.

La evaluación gerencial permitirá en primer lugar hacer más consistente la planeación institucional con el cumplimiento de las metas gerenciales, responsabilizando la gestión en servidores públicos de carne y hueso y superando la “ficción” de que las jefaturas son cuadros en el organigrama; en segundo lugar, permitirá hacer mucho más consistente la evaluación del desempeño de los servidores de carrera con el logro de los cometidos estatales y se superará por esa vía el tradicional de “todos con mil puntos”, como quiera que tendrá que haber una relación causa efecto entre las evaluaciones institucional, gerencial y del desempeño.

La evaluación gerencial también permitirá identificar las debilidades y fortalezas de los gerentes públicos, de cara a eliminar las primeras y a potenciar las segundas, enriqueciendo de paso todo el modelo de capacitación gerencial.

En síntesis, el cambio en el rol que ha venido desempeñando el gerente público llevará necesariamente a una mejora en el funcionamiento y en el cumplimiento de metas de las entidades públicas en el país. Se intenta reforzar ese nivel directivo o gerencial de las administraciones públicas como “locus” estratégico para el logro de mejores rendimientos de las organizaciones

La evaluación gerencial también permitirá identificar las debilidades y fortalezas de los gerentes públicos, de cara a eliminar las primeras y a potenciar las segundas, enriqueciendo de paso todo el modelo de capacitación gerencial.

En síntesis, el cambio en el rol que ha venido desempeñando el gerente público llevará necesariamente a una mejora en el funcionamiento y en el cumplimiento de metas de las entidades públicas en el país. El Profesor Rafael Jiménez concluye que “Colombia no ha hecho cosa diferente de lo que están haciendo muchos países desarrollados y en vía de desarrollo: reforzar ese nivel directivo o gerencial

de las administraciones públicas como “locus” estratégico para el logro de mejores rendimientos de las organizaciones y con sistemas de mejoramiento continuo, como son sin duda alguna el control interno y la gestión de la calidad.

## **ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE**

Los participantes, en grupos de cinco deben leer conjuntamente uno de los dos artículos que aparecen a continuación, relacionados con el perfil comportamental de profesionales, necesario para la nueva gerencia. Y discutir en torno a la pertinencia de éstos criterios la pertinencia de éstos criterios para identificar las competencias de un Gerente Público.

### **PARA REFLEXIONAR**

La directora de la Harvard Business Review, Rossabeth Moss Kantor, quien llevó a cabo una investigación sobre gerentes de excelencia, sostiene que todas las investigaciones recientes coinciden con otras realizadas en Francia y en Inglaterra, precisando que en la práctica la tarea de un gerente de excelencia consiste en hacer bien lo que se denomina "las cuatro efes" (15).

En primer lugar, "focus", esto es focalizar lo que es la agenda estratégica, lograr identificar lo que realmente son los problemas críticos, evitando dispersarse en la maraña de datos que le facilita la informática, la que - bienvenida desde ya- puede liquidar a cualquier gerente por la masa de información que puede hacer llegar a su escritorio.

En segundo lugar, "fast", lo cual quiere decir que la decisión tiene que ser rápida, pues no hay tiempo que perder. Hay que terminar, señala, con las organizaciones tipo "elevador", donde hay un "ascensor jerárquico" como estructura básica. Todo tiene que subir por el ascensor respetando cuidadosamente todas las jerarquías, las órdenes tienen que bajar por el ascensor y los informes tienen que subir por el ascensor. Los contactos horizontales están proscritos o son mal vistos por la organización. Con la organización tipo ascensor no se puede actuar rápidamente, no se puede responder a las necesidades de adaptabilidad que demanda el tiempo en el que vivimos: hay que buscar otros modelos organizacionales.

La tercera efe es "flexibility", esto es, maximizar la flexibilidad de la organización para responder. Ello implica entre otros aspectos fluidificar los contactos horizontales en las organizaciones que son los que permiten diagnosticar y resolver los problemas con rapidez.

La última efe es "friendly", que quiere decir predisposición a la negociación y a la interrelación, no operando a través de la mera imposición autocrática.

Tomado de

## Cinco habilidades gerenciales de un líder

	Definición	Características
Autoconciencia	Aptitud para reconocer y entender los estados de ánimo, emociones e impulsos propios, así como su efecto sobre los demás	Confianza en sí mismo Valoración realista de sí mismo Capacidad de reirse de sí mismo
Autorregulación	Capacidad para controlar o redirigir los impulsos negativos o el mal humor Propensión a no tomar decisiones apresuradas, a pensar antes de actuar	Confiabilidad e integridad Comodidad con la ambigüedad Apertura al cambio
Motivación	Pasión por trabajar por razones que van más allá del dinero o el estatus Tendencia a luchar por los objetivos con energía y persistencia	Fuerte orientación al logro Optimismo, incluso frente a la adversidad Compromiso con la organización
Empatía	Aptitud para entender el "maquillaje" emocional de otras personas Habilidad para tratar a las personas en función de sus reacciones emocionales	Destreza en formar y retener el talento Sensibilidad intercultural Servicio a clientes y consumidores
Habilidades sociales	Competencia en el manejo de relaciones y la creación de redes sociales Capacidad para encontrar puntos comunes y estrechar lazos	Eficacia en liderar cambios Capacidad de persuasión Pericia en crear y liderar equipos

**Tomado de** :¿Qué hace a un líder. GOLEMAN Daniel. Harvard Business Review América Latina .2005

### ACTIVIDADES DE AUTOEVALUACIÓN

Con base en los conceptos desarrollados en el presente módulo, los participantes pueden de manera individual dar respuesta a cada una de las siguientes preguntas.

Identifique las cinco competencias críticas que deben caracterizar el perfil de un Gerente Público

---



---



---



---

---

---

¿Cuáles son las diferencias que usted puede identificar entre la Gerencia Pública tradicional y la Gerencia Pública Moderna?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

¿De que manera considera usted la contribución de los niveles de Política, Gobierno y Gerencia en los procesos de democratización, moralización y efectividad de la gestión Pública?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## **SINTESIS**

La política como dominio se preocupa por sentar las bases de legitimidad de quienes conducen, de la autoridad para tomar decisiones que comprometen al conjunto. La apolítica es la búsqueda de un equilibrio entre los poderes de los sectores que componen la organización.

El concepto de gobierno tiene una definición mas precisa porque se establece formal y legalmente. Se accede al poder bajo reglas y se ejerce en instituciones. Son los componentes del aparato estatal que tienen la competencia de tomar medidas en el dominio de lo público.

La gerencia tiene un rol simplificador de la incertidumbre. Su prioridad lógica es lograr que las cosas funcionen y opera con una racionalidad instrumental que se basa en poner en relación los medios con los fines.

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

del tiempo, en donde el gerente capaz sería el que está encerrado en su despacho, protegido por secretarias que no dejan pasar a nadie y que sólo habla con su staff inmediato, o aquel que está todo el día pensando en el futuro.

En Colombia, a partir de la Directiva Presidencial 10 de 2002, y específicamente, como ya se indicó, con el Título VIII de la Ley 909 de 2004 se contemplan disposiciones que dan inicio a la implementación de un Sistema de Gerencia Pública, entendido como tal el conjunto de previsiones, instrumentos y mecanismos dirigidos a delimitar y particularizar el ejercicio gerencial, en tanto que se reconoce su especial incidencia en el logro de los objetivos y metas de las entidades y organismos públicos y en el mejoramiento de la gestión pública

## **BIBLIOGRAFIA**

# **MODULO GERENCIA PÚBLICA INTEGRAL**

## **UNIDAD 2 EL ENTORNO DE LA GERENCIA PÚBLICA INTEGRAL**

### **INDICE**

**Introducción**

**Objetivos**

**Ideas clave**

**Mapa conceptual**

**Presentación de caso práctico**

#### **2.4 LA GLOBALIZACIÓN**

##### **2.4.1 ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA DE LA GLOBALIZACIÓN**

##### **2.4.2 LA GLOBALIZACIÓN DESDE UN PUNTO DE VISTA CRÍTICO**

2.4.2.1 En lo económico

2.4.2.2 En lo cultural

2.4.2.3 En lo político

##### **2.4.3 UNA CONSIDERACIÓN NECESARIA**

##### **2.4.4 HACIA UNA GLOBALIZACIÓN ALTERNATIVA**

## **2.5 POSMODERNIDAD**

### **2.5.1 CARACTERÍSTICAS HISTÓRICO SOCIALES**

### **2.5.2 CARACTERÍSTICAS SOCIO PSICOLÓGICAS**

## **2.6 NEOLIBERALISMO**

## **2.4 SOBRE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN.**

**Actividades de Aprendizaje**

**Actividades de auto evaluación**

**Síntesis o resumen**

**Bibliografía**

**Glosario**

## **Introducción**

En la presente unidad se identifican de manera general los cambios que en el mundo occidental se han operado y han conducido a una nueva organización y gerencia de las organizaciones públicas.

El desarrollo de la internacionalización de la economía desde la última década del siglo anterior, proceso identificado como la globalización, ha conducido a una serie significativa de cambios en el orden mundial el mundo económico y político.

La creciente Privatización de los sectores económicos, junto al auge de la empresa multinacional y el decaimiento de empresas y estado nacionales. Para algunos, amenaza la estructura misma de la "Nación estado" y el concepto moderno de democracia mientras que para otros.

Frente al compromiso riguroso con la innovación, el progreso y la crítica de las vanguardias artísticas, intelectuales y sociales, al que considera una forma refinada de teología autoritaria, el posmodernismo defiende la hibridación, la

cultura popular, el descentramiento de la autoridad intelectual y científica y la desconfianza ante los grandes relatos.

Neoliberalismo hace referencia a una política económica con énfasis tecnocrático y macroeconómico que considera contraproducente el excesivo intervencionismo estatal en materia social o en la economía y defiende el libre mercado capitalista como mejor garante del equilibrio institucional y el crecimiento económico de un país, salvo ante la presencia de las denominadas fallas del mercado.

En el marco de estas tres tendencias mundiales, y en relación con los aspectos organizacionales y de su manejo, significativos cambios se han operado: la flexibilización de estructuras y la desregulación de las relaciones laborales; una limitación en la acción del estado que pasa de ser un ente interventor actuante en la economía a constituirse en un árbitro que garantiza condiciones para una dinámica regular de los asuntos del mercado.

## **Objetivos**

Presentar los rasgos mas importantes de los procesos de globalización, posmodernidad y neoliberalismo que han contribuido a cambios significativos en el orden mundial y en la función social del estado.

Resaltar los cambios operados en las estructuras organizativas en el carácter del estado y en rol de la gerencia.

Estimular una discusión que permita reconocer la relación entre los procesos señalados y las características de la nueva gerencia pública

## **Ideas clave**

El proceso de internacionalización de la economía, con el sello distintivo del mercado ha generado un proceso, que acompañado y estimulado por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y en razón de las demandas diferenciales que el nuevo ordenamiento implica, ha conducido a una serie de modificaciones en las estructuras organizativas en los ordenes público y privado que en la actualidad se caracterizan por su flexibilidad.

El papel del estado y su ordenamiento se da en razón de las demandas que el nuevo ordenamiento mundial exige.

El nuevo estado, que regula, que no interviene, debe garantizar las condiciones para el desarrollo del mercado, quien con su dinámica podrá conducir a procesos de mejoramiento de las condiciones de vida a nivel mundial.

La tendencia globalizada es inevitable. El nuevo estado debe, mas allá de las demandas económicas, debe propiciar efectivos procesos de integración de los

diferentes actores sociales y particulares a fin de lograr vínculos que favorezcan el nuevo orden mundial.

## **Mapa conceptual**

**EL ENTORNO DE LA GERENCIA PÚBLICA**

**GLOBALIZACIÓN**

**POSMODERNISMO**

**NEOLIBERALISMO**

**TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y  
COMUNICACIÓN**

**FLEXIBILIZACIÓN Y ARREGLOS DE  
COOPERACIÓN**

**Presentación de caso práctico 1**

### **Fukuyama y *El fin de la historia***

En julio-septiembre de 1989 el economista político estadounidense Francis Fukuyama publica un artículo titulado *El fin de la Historia*, donde sostiene que «*lo que podríamos estar viendo no es sólo el fin de la Guerra Fría, o de un particular período de post-guerra, sino el fin de la historia como tal: esto es, el punto final de la evolución histórica de la humanidad y la universalización de la democracia liberal occidental como la forma final de gobierno humano*». El escritor, el artículo y sobre todo la frase de su título van a ser un constante punto de referencia a favor y en contra de la globalización. Sin embargo, desde un punto de vista histórico, y partiendo de la base que el motor de la historia son los conflictos, Fukuyama cae en un error otorgándole la categoría de «victoria total o planetaria» a un período que sólo significa la profundización, en mayor escala que antes, del sistema capitalista. Poco tiempo tardó la «historia» en demostrarle a Fukuyama su error: la insurrección del EZLN al sur de México (1994), las protestas multitudinarias en todo el mundo contra la globalización, el alzamiento del MST en Brasil, entre muchas otras, demostraron que, en ese sentido, la «historia» sigue gozando de «buena salud».

### **Caso práctico 2**

#### **El Consenso de Washington**

En noviembre de 1989 el economista estadounidense John Williamson incluyó en un documento de trabajo una lista de diez políticas que consideraba más o menos aceptadas por los grupos económicos con sede en Washington y lo tituló el *Consenso de Washington*. Con los años se convirtió en el programa de la globalización.

1. Disciplina fiscal
2. Reordenamiento de las prioridades del gasto público
3. Reforma Impositiva
4. Liberalización de las tasas de interés
5. Una tasa de cambio competitiva
6. Liberalización del comercio internacional (*trade liberalization*)
7. Liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas
8. Privatización

## 2.1 LA GLOBALIZACIÓN

La **globalización** es un proceso fundamentalmente económico que consiste en la creciente integración de las distintas economías nacionales en una única economía de mercado mundial.

La globalización en sí misma es un proceso continuo y dinámico, que desafía las leyes no sólo de los países en desarrollo, respecto a elementos tales como protección a trabajadores, protección del medio ambiente y formas de regular el funcionamiento de corporaciones que, si bien pueden dar trabajo a la mano de obra desocupada, también pueden beneficiarse de irregularidades y debilidades subsistentes en un determinado país. Es fácil para estas empresas simplemente trasladar sus centros de producción a lugares en los cuales se les de el máximo de facilidades.

Es también un desafío a los proyectos de desarrollo de los países, especialmente para aquellos que están en vías de desarrollo, pues no sólo considera cualquier intervención estatal como adversa a los intereses de esas empresas (en la medida que tales planes implican regulaciones y demandan impuestos y otros recursos) sino que además asevera que la idea misma del desarrollo social como meta y objetivo gubernamental o estatal precluye la libertad individual y distorsiona tanto la sociedad como el mercado.

Ese fenómeno está produciendo, en la segunda mitad de la primera década del siglo XXI, un cambio profundo en las relaciones de poderes entre los países, lo que a su vez produce una crisis lenta o decaimiento en los países que se consideraban desarrollados,<sup>10</sup> Así, por ejemplo, en EEUU este segundo periodo, que se inició durante el gobierno del presidente George W Bush con la intención de reafirmar a EEUU como "superpoder" mundial, estableciendo una " Pax Americana" basado en el dominio estadounidense por un lado del sistema económico mundial y por el otro, su superioridad militar. Pero la realidad ha sido que la economía de ese país ha adquirido el déficit en la balanza de pagos más grande en la historia del mundo, lo que lo lleva a la desvalorización de su moneda y decadencia de sus tasas de ahorro e inversión, lo que a su vez significa que ese país empieza a depender de la inversión externa y entra a un periodo prolongado de "semi recesión"; mientras que al nivel militar su ejército se encuentra empantanado en Iraq y Afganistán, en una guerra que está llegando a ser vista como inganable en términos militares. Aún más serio para ese país, sus prácticas políticas se alejan cada día más de los consensos pragmáticos (especialmente en política externa) que predominaron durante el ascenso y predominancia mundial de EEUU lo que dificulta la solución de sus problemas y pone en cuestión su liderazgo.

A nivel cultural, el incremento de la intercomunicación física y virtual, han incrementado y facilitado este proceso. La interconexión física se basa en la masificación del transporte. La interconexión virtual se basa exclusivamente en la tecnología, por ejemplo, Internet. Esto ha llevado a dos resultados contradictorios:

por un lado la centralización del control administrativo y político a niveles gubernamentales y corporativos se ha visto facilitada enormemente. Por otro, se ha facilitado de manera igualmente enorme la diseminación de ideas críticas y la comunicación a nivel de ciudadanos comunes y corrientes, que anteriormente estaban para su información a merced de los Medios establecidos o no podían responder rápida y efectivamente a decisiones que los afectaban.

En este último sentido, cabe anotar dos momentos ejemplares: cuando el gobierno español del momento trató de obtener provecho político de unos atentado terrorista tres días antes de una elección, elección que perdió cuando el público de ese país se comunicó directamente entre sí para expresar su rechazo a esa manipulación, a través de los medios electrónicos y dejando de lado la prensa y medios oficiales. El otro ejemplo han sido las reuniones antiglobalizantes -por ejemplo, el Foro Social Mundial- que se han efectuado a partir del comienzo del siglo XXI, cuando los dirigentes de los países desarrollados se reúnen en lo que todavía se conoce como "reuniones cumbres" precisamente porque se excluye de ellas a la gran mayoría de ciudadanos.

Un último punto de interés es el crecimiento económico a nivel mundial desde la introducción del proceso. Según datos del FMI, todos los países desarrollados y muchos de los que se encuentran en vías de desarrollo, han experimentado un crecimiento sostenido de sus economías, lo que ha y está permitiendo la incorporación de cientos de millones de habitantes a las economías modernas. Esta es generalmente la justificación más usada en favor de la globalización.

### **2.1.1 ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA DE LA GLOBALIZACIÓN**

Es importante anotar que entre los partidarios de la globalización están corrientes con visiones encontradas y radicalmente diferentes en su percepción sobre los beneficios de la globalización.

- Los liberales y otros proponentes del laissez-faire capitalista dicen que altos niveles de libertades políticas y económicas, en la forma de democracia y capitalismo, han sido fines valiosos en sí mismo en el mundo desarrollado y han también producido altos niveles de riqueza material.
- Aquellos que apoyan el Libre comercio proclaman que el aumento tanto de la prosperidad económica como de oportunidades, especialmente en los países en desarrollo, incrementara las libertades civiles y llevara a una asignación de recursos más eficientes. Las teorías económicas de la ventaja comparativa sugieren que el mercado libre produce tal asignación efectiva de recursos, a mayor beneficio de todos los países que estén envueltos. En general, esto conduce a reducción de precios, mas empleos, incremento en la producción y de niveles de vida especialmente para los que viven en países en desarrollo.

- Hay también los llamados "globalistas" o "mundialistas", que proponen una "globalización democrática". Ellos creen que la primera etapa de la globalización, orientada al mercado o a asuntos económicos, debe ser seguida por una etapa de creación de instituciones políticas globales que representen las visiones o aspiraciones del "ciudadano mundial" Su diferencia con otros "globalistas" es que ellos no definen por adelantado una ideología para orientar esta voluntad, dejándola a la voluntad de esos ciudadanos a través de un proceso democrático
- Proponentes de la globalización argumentan que el movimiento anti-globalización es proteccionista y usa evidencia puntual y anecdótica para apoyar sus visiones, mientras que las fuentes estadísticas proveen apoyo fuerte a la globalización:
- Desde 1981 al 2001, de acuerdo a figuras del Banco Mundial, el número de personas que viven con un dólar o menos de ingreso al día ha declinado en términos absolutos de mil quinientos millones de personas a mil cien millones. Al mismo tiempo, la población del mundo aumento. Así pues, en términos porcentuales el número de tales personas declino en los países en desarrollo de 40% a 20%. de la población.<sup>18</sup> con las mayores disminuciones teniendo lugar en las economías que han reducido mas las barreras al comercio e inversión. Sin embargo, algunos críticos advierten que seria conveniente usar medidas más detalladas de la pobreza.
- El porcentaje de personas que viven en menos de dos dólares de ingreso al día ha caído mucho en áreas afectadas por la globalización, mientras que las tasas de pobreza ha permanecido estable en otras áreas. En Asia del Este, incluyendo China, ese porcentaje ha decaído en un 50.1%, comparado con un incremento del 2.2% en África subsahariana.

## **2.6.1 LA GLOBALIZACIÓN DESDE UN PUNTO DE VISTA CRÍTICO**

### **2.1.2.1 En lo económico**

- La apertura generalizada de los mercados de bienes y capitales que sugiere el fin de los bloques comerciales, tratados regionales e independencia económica de los países pero al mismo tiempo facilita la capacidad de resolver necesidades económicas que actores locales han sido incapaces de satisfacer.
- La creciente Privatización de los sectores económicos, junto al auge de la empresa multinacional y el decaimiento de empresas y estado nacionales.
- El aumento de la competencia (economía) que por un lado incrementa la cantidad y calidad de los productos y por el otro amenaza las condiciones de trabajo (incluyendo salarios) y la sobre explotación del medio ambiente

- El acceso irregulado de los países a los mercados internacionales, lo que por un lado facilita la venta de sus productos y la adquisición de tecnologías y mercancías y promueve empleos y por el otro desprotege los de menor calibre económico y lleva al abandono de intentos organizados de promover progreso y justicia social.

### **2.1.2.2 En lo cultural**

- El intercambio cultural que amenaza una pérdida en la integridad de las culturas o identidades nacionales de los países participantes versus la oportunidad de diversificar y enriquecer las costumbres.
- Conflicto entre las concepciones de la cultura como "civilización" o 'Alta Cultura' versus la extensión de la "Cultura del Hombre Común" o cultura popular)
- La posibilidad del refloreamiento de culturas regionales o folclóricas y valores individuales versus la homogenización producto de la masificación e internacionalización de los medios
- El reforzamiento de una conciencia de "comunidad humana" versus la adquisición acrítica de elementos culturales de sociedades dominantes.
- Posible sobrevaloración de lo material por sobre lo social o moral versus la satisfacción de necesidades materiales mínimas de amplios sectores.

### **2.1.2.3 En lo político**

- El posible decaimiento del nacionalismo y surgimiento del internacionalismo
- El poder político de empresas sobre los países.
- la generalización de la democracia y el estado de derecho como formas de gobierno predominantes a nivel mundial versus el resurgimiento de áreas y periodos de profunda inestabilidad política debido, por un lado, a la pérdida de poder por parte de los gobiernos (produciendo los llamados estados fallados) y, por el otro, al rechazo a lo que se ve como concepciones occidentales de hacer política.
- La disminución paulatina en los controles migratorios, que puede llevar a la pérdida de los sectores mas calificados e innovadores (ver fuga de cerebros) y la 'invasión' de élites empresariales internacionales en países pobres.

### **2.1.3 UNA CONSIDERACIÓN NECESARIA**

La globalización es un fenómeno complejo, No debería ser sorpresa por lo tanto que provoque diferentes reacciones entre diferentes individuos o grupos. Para algunos, amenaza la estructura misma de la "Nación estado" y el concepto moderno de democracia mientras que para otros, tales como los partidarios del Islamismo político, busca imponer estructuras políticas no islámicas (es decir, la democracia) sobre países que lo rechazan. Para otros, amenaza la identidad nacional mientras que otros ven esa identidad como una construcción impuesta que busca eliminar diferencias individuales y culturas locales en aras de una unidad artificial. Aun otros ven el proceso como simplemente una continuación o incluso agudización de procesos de explotación, resultado directo del neocolonialismo capitalista, mientras para otros amenaza el fin de esem predominio. Para algunos, promete una nueva era de riquezas para todos; para otros, tales como Eduardo Galeano es la seducción de un consumismo que arruinará económica y moralmente a la mayoría.

Antes de hacer una critica es necesario considerar un aspecto fundamental: la diferencia entre lo que los defensores del proceso proponen y la manera que esas propuestas han sido o están siendo implementadas. El libre comercio de la globalización no solo se refiere al libre movimiento de capitales sino que también al libre movimiento de bienes y personas. Por lo tanto los amigos de la globalización consideran inaceptable, como se ha visto, las barreras aduaneras y tratos preferenciales que los países desarrollados imponen o practican cuando así les conviene. Las mismas objeciones se aplican a las barreras de todo tipo a la migración y movimiento de los trabajadores: cómo pueden los recursos ser localizados racionalmente o las sociedades derivar el máximo de beneficio del sistema cuando se imponen condiciones que son últimamente irracionales en términos económicos.

### **2.1.4 HACIA UNA GLOBALIZACIÓN ALTERNATIVA**

La globalización no puede ser vista solo como un proceso impulsado y controlado por empresas multinacionales (EMNs) y las élites integradas por las personas más ricas y poderosas del mundo. Ya en el siglo XIX, el sindicalismo fue concebido como un movimiento global «internacionalista» como da cuenta el 1 de mayo, como día de movilización mundial de los trabajadores. En el curso del Siglo XX surgen una gran cantidad de movimientos y organizaciones sociales de proyección global: derechos humanos, feminismo, defensa de los consumidores, medio ambiente, pacifismo, los hippies.

Desde el mismo momento en que comienza la globalización como proceso histórico, emerge una visión crítica a la llamada globalización «corporativa», que comienza a desarrollarse confusa e inorgánicamente en un ambiente muy heterogéneo, integrado por intelectuales y organizaciones de todo tipo: políticas, sindicales, ecologistas, feministas, indígenas, campesinas, periodísticas, de derechos humanos, de consumidores, etc.

Ese movimiento hizo eclosión el 30 de noviembre de 1999 en lo que se ha llamado la *batalla de Seattle*. Ese día, decenas de miles de personas convocadas por una inédita alianza entre el movimiento sindical y las organizaciones ecologistas y más de 1.500 organizaciones, se movilizaron contra la OMC e hicieron fracasar la llamada Ronda del Milenio al grito de «¿De quién es la calle? ¡Nuestra! ¿De quién es el mundo? ¡Nuestro!».

Probablemente la expresión más representativa de este heterogéneo movimiento sea el Foro Social Mundial, con su expresivo lema «Otro mundo es posible».

La globalización muchas veces se la relaciona equívocamente como producto de los organismos internacionales públicos como OMC, FMI y BM, sin embargo, la globalización es un proceso autónomo y un orden espontáneo ajeno a la dirección de tales organismos públicos,<sup>3</sup> y que depende más bien del crecimiento económico, el avance tecnológico y la conectividad humana (transporte y telecomunicaciones).<sup>4</sup>

## **2.2 POSMODERNIDAD**

Las diferentes corrientes del movimiento posmoderno aparecieron durante la segunda mitad del siglo XX. Aunque se aplica a corrientes muy diversas, todas ellas comparten la idea de que el proyecto modernista fracasó en su intento de renovación radical de las formas tradicionales del arte y la cultura, el pensamiento y la vida social.

Uno de los mayores problemas a la hora de tratar este tema resulta justamente en llegar a un concepto o definición precisa de lo que es la posmodernidad. La dificultad en esta tarea resulta de diversos factores, entre los cuales los principales inconvenientes son la actualidad, y por lo tanto la escasez e imprecisión de los datos a analizar. Como también la falta de un marco teórico válido para poder analizar extensivamente todos los hechos que se van dando a lo largo de este complejo proceso que se llama *posmodernismo*. Pero el principal obstáculo proviene justamente del mismo proceso que se quiere definir, porque es eso precisamente lo que falta en esta era: un sistema, una totalidad, un orden, una unidad, en definitiva coherencia.

Se suele dividir a la posmodernidad en tres sectores, dependiendo de su área de influencia. Como un periodo histórico, como una actitud filosófica, o como un movimiento artístico.

Histórica, ideológica y metodológicamente diversos, comparten sin embargo un parecido de familia centrado en la idea de que la renovación radical de las formas tradicionales en el arte, la cultura, el pensamiento y la vida social impulsada por el proyecto modernista, fracasó en su intento de lograr la emancipación de la humanidad, y de que un proyecto semejante es imposible o inalcanzable en las condiciones actuales.

Tras el fin de La Guerra Fría como consecuencia del derrumbamiento del régimen soviético, teniendo como máximo símbolo la caída del muro de Berlín (1989), se hace evidente el fin de la era polar. Esto produce como consecuencia la cristalización de un nuevo paradigma global cuyos máximos exponentes socioeconómicos, y político-económicos son la Globalización, y el Neoliberalismo respectivamente. El mundo postmoderno se puede diferenciar y dividir en dos grandes realidades: La realidad histórico-social, y la realidad socio-psicológica. Para efectos de nuestro propósito miremos las características de la primera:

### **2.2.1 Características histórico-sociales**

1. En contraposición con la Modernidad, la Postmodernidad es la época del desencanto. Se renuncia a las utopías y a la idea de progreso.
2. Se produce un cambio en el orden económico capitalista, pasando de una economía de producción hacia una economía del consumo.
3. Desaparecen las grandes figuras carismáticas, y surgen infinidad de pequeños ídolos que duran hasta que surge algo más novedoso y atrayente.
4. La revalorización de la naturaleza y la defensa del medio ambiente, se mezcla con la compulsión al consumo.
5. Los medios de masas y el marketing se convierten en centros de poder.
6. Deja de importar el contenido del mensaje, para revalorizar la forma en que es transmitido y el grado de convicción que pueda producir.
7. Desaparece la ideología como forma de elección de los líderes siendo reemplazada por la imagen.
8. Los medios de masas se convierten en transmisoras de la verdad, lo que se expresa en el hecho de que lo que no aparece por un medio de comunicación masiva, simplemente no existe para la sociedad.
9. Aleja al receptor de la información recibida quitándole realidad y relevancia, convirtiéndola en mero entretenimiento.
10. Se pierde la intimidad y la vida de los demás se convierte en un show.
11. Desacralización de la política.
12. Desmitificación de los líderes.

### **2.2.2 Características socio-psicológicas**

1. Los individuos sólo quieren vivir el presente; futuro y pasado pierden importancia.
2. Hay una búsqueda de lo inmediato.
3. Proceso de pérdida de la personalidad individual.
4. La única revolución que el individuo está dispuesto a llevar a cabo es la interior.
5. Se rinde culto al cuerpo y la liberación personal.
6. Se vuelve a lo místico como justificación de sucesos.
7. Pérdidas de fe en la razón y la ciencia, pero en contrapartida se rinde culto a la tecnología.

8. El hombre basa su existencia en el relativismo y la pluralidad de opciones, al igual que el subjetivismo impregna la mirada de la realidad.
9. Pérdida de fe en el poder público.
10. Despreocupación ante la injusticia.
11. Desaparición de idealismos.
12. Pérdida de la ambición personal de autosuperación.
13. Desaparición de la valoración del esfuerzo.
14. Existen divulgaciones diversas sobre la Iglesia y la creencia de un Dios.
15. Aparecen grandes cambios en torno a las diversas religiones.
16. Desaparece la literatura fantástica.
17. La gente se acerca cada vez más a la inspiración 'vía satelital'.
18. Las personas aprenden a compartir la diversión vía internet con amistades.

Jürgen Habermas ha sido el principal crítico de las nuevas corrientes posmodernas. Para este autor, la posmodernidad en realidad se presenta como anti-modernidad. Él define a los posmodernistas como 'jóvenes conservadores' y dice que estos recuperan la experiencia básica de la modernidad estética; 'reclaman como suyas las confesiones de algo que es subjetivo, liberado de las obligaciones del trabajo y la utilidad y con esta experiencia dan un paso fuera del mundo moderno. Este autor defendía la diversidad de las diferentes culturas bajo el primado de los derechos humanos como base normativa de "una vida libre de dominación". Ello supone llevar cabo una segunda Ilustración de la modernidad, que corrija sus fallos, al tiempo que preserve sus logros ciudadanos y democráticos.

Jean-François Lyotard: Este autor criticó la sociedad actual postmoderna por el realismo del dinero, que se acomoda a todas las tendencias y necesidades, siempre y cuando tengan poder de compra. Criticó los metadisursos: idealistas, iluministas, el cristiano, el marxista y el liberal, incapaces de conducir a la liberación. La cultura postmoderna se caracteriza por la incredulidad con respecto a los metarelatos, invalidados por sus efectos prácticos y actualmente no se trata de proponer un sistema alternativo al vigente, sino de actuar en espacios muy diversos para producir cambios concretos. El criterio actual de operatividad es tecnológico y no el juicio sobre lo verdadero y lo justo. Defendía la pluralidad cultural y la riqueza de la diversidad. Según Lyotard, las tecnologías comunicativas han producido una sociedad de la información.

Rosa María Rodríguez Magda Para esta autora, si la postmodernidad postulaba el fin de los Grandes Relatos, ahora habríamos entrado en una nueva etapa que denomina Transmodernidad, caracterizada por la aparición de un nuevo Gran Relato: La globalización. Este paradigma debe recuperar los retos de la Modernidad, asumiendo las críticas postmodernas.

## 2.3 NEOLIBERALISMO

El término **neoliberalismo** hace referencia a una política económica con énfasis tecnocrático y macroeconómico que considera contraproducente el excesivo intervencionismo estatal en materia social o en la economía y defiende el libre mercado capitalista como mejor garante del equilibrio institucional y el crecimiento económico de un país, salvo ante la presencia de las denominadas fallas del mercado. Se suele considerar, erróneamente, como una reaparición del liberalismo decimonónico. Siendo una propuesta macroeconómica tiende a ser neutral con respecto a las libertades civiles.

Se usa con el fin de agrupar a un conjunto de ideologías y teorías económicas que promueven el fortalecimiento de la economía nacional (macroeconomía) y su entrada en el proceso globalizador a través de incentivos empresariales que, según sus críticos, es susceptible de conducirse en beneficio de intereses políticos más que a la economía de mercado propiamente dicha.

El término nace de la necesidad de diferenciar el liberalismo económico previo a la Primera Guerra Mundial, de los modelos económicos de la democracia liberal surgidos durante la Guerra Fría, siendo el neoliberalismo en todos los casos, un conjunto de ideas bastante alejadas de la ortodoxia liberal del siglo XIX. El llamado neoliberalismo de cierta medida consiste en la aplicación de los postulados de la escuela neoclásica en política económica. No define una teoría económica concreta, y se usa más para referirse a la institucionalización de un sistema en el comercio mundial. Tampoco el neoliberalismo es una filosofía política unificada debido a la diversidad de escuelas y movimientos que se le suelen relacionar.

En teoría el neoliberalismo suele defender algunos conceptos filosóficos del viejo liberalismo clásico del siglo XIX como la iniciativa privada o la limitación del crecimiento del Estado, añadiéndole por lo general elementos posteriores como el rol subsidiario del Estado desarrollado por el monetarismo de la Escuela de Chicago que, desde mediados de los años 50, se convirtió en crítico opositor de las políticas de intervención económica que se adoptaban en todo el mundo, junto con aportaciones del enfoque macroeconómico keynesiano.

A finales de los años 70, estas teorías ganaron amplia popularidad en el mundo académico y político por dar respuesta al fracaso del keynesianismo en la gestión de la crisis de 1973. En efecto, la aplicación de los preceptos keynesianos, no sólo no creaba empleo sino que además desató una epidemia inflacionaria mundial (*estanflación*, desafiando la Curva de Phillips) y creó unos déficit presupuestarios insostenibles: El nuevo escenario estanflacionario desafiaba los postulados keynesianos. Para enfrentarlo se deberían efectivizar al mismo tiempo acciones antirecesivas y antiinflacionarias, algo nunca previsto en tal teoría.

La crítica de los autores, especialmente monetaristas, tenía tres vertientes:

1. discutían el uso del aumento de la masa monetaria como instrumento para crear demanda agregada, recomendando mantener fija dicha magnitud;
2. desaconsejaban el uso de la política fiscal, especialmente el uso del constante déficit presupuestario, poniendo en duda el multiplicador keynesiano; y
3. recomendaban una reducción en los gastos del Estado como única forma práctica de incrementar la demanda agregada.

La mayor parte de los aportes teóricos fueron rápidamente aceptados poniendo fin a la predominancia que el keynesianismo había la mayoría de escuelas de pensamiento económico desde los años 30. Tanto Margaret Thatcher como la administración de Reagan pusieron en práctica estas teorías con resultados desiguales. En el Reino Unido, se realizó una fuerte reducción en el tamaño del sector público que, si bien tuvo consecuencias negativas en el corto plazo en el terreno social, reactivó la economía y dio una gran dinamismo al sector productivo. En los Estados Unidos, similares medidas chocaron con el aparato político y la vocación militarista del entorno de Reagan por lo que solo se logró crear un gran déficit fiscal (las iniciativas de reducción de impuestos prosperaron pero no las de control del gasto social o del gasto militar -gasto público-que eran las principales partidas).

Se aprecia en la dictadura militar de Augusto Pinochet en Chile, posterior al fracaso de su gestión desarrollista-militarista de la primera parte de su gobierno, un modelo económico monetarista con algunos rasgos keynesianos, siendo estos manejados por su equipo de economistas, los Chicago Boys. Estos serían vitales para la reestructuración económica de Chile marcadas por las crisis mundiales y la nacionalización del cobre, es el llamado Milagro de Chile, mientras en los países de la región latinoamericana colapsaban las aplicaciones del modelo cepalino desarrollista y se experimentaba la crisis de la deuda externa produciendo la denominada Década perdida.

De estas experiencias y de las dificultades para aplicar esas políticas a países en desarrollo, surge una versión keynesiana con inclinación monetarista que incorporaba la aversión al déficit y a la fabricación de dinero pero no al concepto de intervención pública en la economía (ej. Consenso de Washington, término acuñado en 1989 por el economista John Williamson para referirse al tipo de políticas fiscales y monetarias recomendadas para los países en desarrollo por los organismos con sede en Washington Banco Mundial, FMI y Tesoro estadounidense, entre otros).

Por ello se lo relaciona con la tecnocracia de los organismos públicos internacionales, debido a que sus políticas son principalmente impulsadas desde el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio y el Fondo Monetario Internacional (FMI), organismos que no dependen de las Naciones Unidas y están por ello exentos del control directo de la comunidad internacional de países y a los que en ocasiones se acusa de ejercer presión política y extorsión. En la práctica,

estas políticas toman como modelo de economía (salvo en lo referente al proteccionismo) a la estadounidense

El neoliberalismo, como política tecnocrática y macroeconómica (y no propiamente filosófica), tiene una dimensión geopolítica mercantilista ajena en la práctica al liberalismo económico propiamente dicho, es decir el neoliberalismo no es necesariamente sinónimo de mercado libre -sin trabas burocráticas ni privilegios sectoriales-, razón que explicaría que sea asociado al corporativismo internacional.

Las políticas macroeconómicas recomendadas por teóricos o ideólogos neoliberales (en principio recomendaciones a países tanto industrializados como en desarrollo) incluyen:

- Políticas monetarias restrictivas: (aumentar tasas de interés o reducir la oferta de dinero). Con ello disminuye la inflación y se reduce el riesgo de una devaluación. No obstante con ello se inhibe el crecimiento económico ya que se disminuye el flujo de exportaciones y se perpetúa el nivel de deuda interna y externa denominada en monedas extranjeras. Así mismo, se evitan los llamados ciclos del mercado.
- Políticas fiscales restrictivas: (aumentar los impuestos sobre el consumo y reducir los impuestos sobre la producción y la renta; eliminar regímenes especiales; disminuir el gasto público). Con ello se supone que se incentiva la inversión, se sanean las finanzas públicas y se fortalece la efectividad del Estado. No obstante no se distingue entre los niveles de ingreso de los contribuyentes, donde unos puede pagar más impuestos que otros, y se grava a las mayorías mientras que se exime a las minorías, deprimiéndose así la demanda, si bien se busca apoyar la oferta, buscando el bienestar de toda la sociedad. Tampoco se reconoce que el gasto público es necesario, tanto para el crecimiento como para el desarrollo (comparar históricamente ejemplos de países industrializados); para la protección de sectores vulnerables de la economía y la población; y para la estabilidad social y económica en general.
- Liberalización: Tanto la liberalización para el comercio como para las inversiones se supone que incentivan tanto el crecimiento como la distribución de la riqueza, al permitir 1.- una participación más amplia de agentes en el mercado (sin monopolios u oligopolios), 2.- la generación de economías de escala (mayor productividad), 3.- el aprovechamiento de ventajas competitivas relativas (mano de obra barata, por ejemplo), 4.- el abaratamiento de bienes y servicios (al reducirse costos de transportación y del proteccionismo), y 5.- el aumento en los niveles de consumo y el bienestar derivado de ello (en general aumento de la oferta y la demanda en un contexto de «libre» mercado, con situaciones de equilibrio e utilidades marginales).

- Privatización: Se considera que los agentes privados tienden a ser más productivos y eficientes que los públicos y que el Estado debe adelgazarse para ser más eficiente y permitir que el sector privado sea el encargado de la generación de riqueza.
- Desregulación: Se considera que demasiadas reglas y leyes inhiben la actividad económica y que su reducción a un mínimo necesario (sobre todo la garantización del régimen de propiedad y de la seguridad) propician un mayor dinamismo de los agentes económicos.

En todos los casos, los teóricos denominados neoliberales afirman que la mejor manera de alcanzar la distribución de la riqueza y el bienestar de los individuos es mediante un crecimiento total del producto, que por su propia dinámica permea al total de los integrantes de la sociedad; como liberales promueven «mediante el beneficio individual, alcanzar el beneficio de toda la sociedad».



Un cartel contrario al neoliberalismo, aunque sin especificar mayores razones, ni el origen de la crítica.

Algunos críticos del mercado libre (proteccionistas, postkeynesianos, Nueva economía internacional) suelen usar el concepto de forma peyorativa como una generalización sobre cualquier posición que ponga límites a la intervención de los Estados en la economía. El término neoliberalismo ha sido usado frecuentemente como chivo expiatorio en la propaganda anticapitalista o antiliberal, al igual que el término globalización en algunos países del primer mundo (antiglobalización), o como lo fue el término "capitalismo" o "burguesía" en la terminología marxista de antaño.

Los proteccionistas sostienen que lo que ellos denominan "neoliberalismo", que más bien es la apertura a los mercados internacionales de la globalización, multiplica dramáticamente el impacto de las crisis de confianza, culpabilizándolo del alcance de diversas crisis financieras a escala más o menos global, ocurridas entre 1990 y 2008. Así también partidarios del asistencialismo gubernamental bajo el nombre de "neoliberalismo" señalan las políticas de control del gasto público, a las que les adjudican los problemas crecientes de tensión, exclusión y violencia

social en determinados países. En América Latina por ejemplo es común identificar el término "neoliberal" con las recomendaciones del Consenso de Washington.

Originalmente la teoría que limitaba el poder del Estado y entregaba la economía a los agentes privados era el liberalismo, y hasta bien entrado el siglo XX los partidarios de estas ideas siguieron siendo llamados liberales. Sin embargo, la crisis de 1929, el *New Deal*, el auge del keynesianismo, el incremento del gasto público y el rol del Estado en occidente, condujeron a que el "liberalismo" modificado y adoptado por diversos gobiernos de la década de los 80' recibiese otro nombre, siendo este el de *neoliberalismo*.

Con *neoliberalismo* no se está haciendo alusión a una teoría política o económica en particular, sino más bien se está refiriendo a una generalización de escuelas y teorías económicas (muchas veces opuestas entre si), por lo que resulta algo complejo compararlo con el liberalismo ortodoxo. Mientras el antiguo concepto de liberalismo resulta más claro de limitar.

Para resumir el liberalismo sostiene filosóficamente, generalizando, derechos individuales, libertad económica y Estado de Derecho, que se traducen en política públicas en,

- En política económica internacional: el énfasis en la libre circulación de los capitales (ya que el libre comercio es común a todas las teorías liberales) y en la libertad de circulación de personas. Quienes apoyan la posición liberal argumentan que el libre flujo de las inversiones resultante y la movilidad de personas favorece a los países pobres, que reciben aportes de capital de los países ricos, y los países ricos se benefician de la oferta material y laboral de los países pobres.
- En política económica interna: la mínima intromisión de los gobiernos en los mercados (como el laboral), la privatización de las empresas públicas y el desmantelamiento del Estado Benefactor, considerado por unos absurdamente intervencionista y por otros necesariamente proteccionista.

Para algunos liberales clásicos, como por ejemplo los liberales libertarios, el neoliberalismo puede caer fácilmente en mercantilismo empresarial o "socialismo para ricos" o "capitalismo corporativista" debido a que preserva el intervencionismo en materia monetaria y de comercio exterior, además de reservarse la facultad de intervenir el sector privado con dinero público en tiempos de crisis (privatizar ganancias y socializar pérdidas), en contradicción con los postulados liberales. Así también señalan que no se puede considerar liberalización o privatización a la práctica del Estado de despojarse de cierta participación estatal de una empresa semi-privada o introducir a dedo otras empresas en un sector considerado monopolístico, pero manteniendo siempre su control gubernamental e incluso una política de subvenciones.

De igual forma los liberales rechazan a los organismos internacionales o públicos supraestatales (FMI, OMC, BM, etc.) debido a que los consideran "monstruos burocráticos, intervencionistas e inútiles".

No se puede dar una definición estática de neoliberalismo debido a que su significado ha ido cambiando en el transcurso del tiempo y no es idéntico en todos los países del planeta. Es necesario, por ello, señalar los cambios de significado que han culminado en su uso a comienzos del siglo XXI, y las diferencias regionales en los países de habla castellana

- En Latinoamérica el término suele usarse por sus detractores para hacer referencia al conjunto de políticas recomendadas en la década de 1990 por el Consenso de Washington, a las que consideran responsables de los problemas sociales de años posteriores a su aplicación, poniendo como ejemplo la crisis argentina del 2001.
- En la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI, el término ha sido crecientemente usado con carácter peyorativo. El escritor Mario Elgue, por ejemplo, afirma:<sup>16</sup>

Ya no quedan dudas de que el modelo neoliberal es incapaz de dar respuesta a los principales problemas que siguen aquejando a la sociedad: altos índices de desempleo, trabajo en negro, pobreza y exclusión social. Su debacle fue el resultado de la aplicación de las políticas del "derrame", según las cuales bastaba con el crecimiento de los grandes grupos concentrados ya que estos últimos difundirían los beneficios hacia el resto de la sociedad productiva y laboral. Pues bien, ahora está claro que este "goteo" no llegó; que no hubo un correlato distributivo y de cohesión de la base social.

## **2.4 SOBRE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN. Un caso práctico**

El siguiente caso aparece reseñado en las páginas del Departamento Administrativo de la Función Pública dentro link relacionado como Banco de éxitos.

### **Masificación de las tecnologías de información y comunicaciones (TICS)**

**MUNICIPIO CASTILLA LA NUEVA - META  
EDGAR FERNANDO AMEZQUITA HERRERA**

#### **En qué consiste?**

La visión de este proyecto ha sido mejorar permanentemente la calidad de vida de los habitantes de Castilla La Nueva, a través de las nuevas herramientas tecnológicas.

La principal prioridad identificada fue la de facilitar el acceso a la información por parte de la población, en particular a los niños y jóvenes, para que se formen en el marco de la sociedad del conocimiento y puedan crecer como personas que comprendan su realidad, la relacionen con un entorno global y sean capaces de generar propuestas innovadoras en pro de mejorar la calidad de vida del municipio.

La Administración Municipal de Castilla la Nueva utiliza esta frase “El acceso a la tecnología, un derecho del ciudadano, un deber del estado”

Por eso en cumplimiento de ese pensamiento la Alcaldía, tiene varios proyectos específicos y priorizados dentro de su plan de desarrollo que buscan llevar a la comunidad a aprovechar eficientemente el uso de estas tecnologías de información y comunicación, los cuales se describen a continuación: Ecommerce – Ebussines, una forma nueva de hacer negocios: Que busca incluir a los empresarios para que realicen negocios por Internet.

- Comunidad Virtual: que tiene como objetivo dar conectividad a todas las personas del municipio y hacer que Internet sea usada como herramienta en todos los procesos diarios de las personas.

- Educación Virtual + Educación Presencial, La Clave del éxito: Que busca llevar a la comunidad infantil a que en sus horas libres se conecten a Internet y reciban tutorías virtuales de los temas vistos en el colegio o en la escuela.

- Portal Educativo: El cual enlazara todas las instituciones educativas urbanas y rurales del municipio y manejara toda la información de alumnos y docentes.

- Olimpiadas de ciencia y Tecnología. Este proyecto motiva a la comunidad en general a la investigación, mediante el apoyo para la realización de trabajos de exposición que resuelvan problemas de la región.

- Computadores para Educar: Este proyecto entregara 300 computadores subsidiados a la comunidad y núcleos familiares para que comiencen a usar el computador y el Internet como una herramienta para sus procesos diarios.

La combinación estratégica de la influencia de las Tecnologías de Información y Comunicación con los objetivos de desarrollo local, tales como el mejoramiento continuo de los procesos educativos, la gestión pública, la competitividad de los actores económicos marcan de forma radical el desarrollo sostenible a corto, mediano y largo plazo de Castilla La Nueva.

La necesidad que originó la visión de la inclusión de las tecnologías de Información y de comunicaciones (tics) en los procesos diarios, surgió de un análisis que arrojó como resultado el analfabetismo en esta materia, y la falta de facilidades para la aprehensión de estas herramientas en el que se encontraban los habitantes de Castilla la Nueva-Meta, situación que de manera directa iría a afectar el desarrollo del Municipio en los diferentes aspectos: social, cultural,

económico, intelectual entre otros.

En vista de que el capital humano es el recurso más valioso con que cuenta el mundo y en particular nuestro Municipio, se vio la necesidad de invertir en él; dado que al ofrecerles las herramientas necesarias para que generen y cultiven conocimiento, se verían incentivados a crear nuevas fuentes que promuevan y fortalezcan el progreso del Municipio en las diferentes esferas que determinan el auge del mismo.

### **Cómo se ha desarrollado?**

Se plantearon tres etapas para integrar el conocimiento y uso de las tics tanto para la Alcaldía como para la comunidad, de tal manera que el proceso se ajustará a las necesidades y oportunidades de las mismas, de las cuales hacemos una sencilla explicación:

1 etapa: Incorporación de TIC en la administración pública.

Creación de las redes de Datos de las entidades publicas e interconexión a través de fibra óptica; acceso a Internet para todo el nodo; sistematización de los procesos de la Alcaldía para mejorar la atención al ciudadano, actualización de la información en línea para la toma de decisiones.

Datos estadísticos de esta etapa.  
5 redes creadas.

Se interconectaron con fibra óptica y se les dio acceso a Internet, el cual era inicialmente de 128k, luego 256k, 512k y ahora tenemos 2.048 k. El sistema de información de la alcaldía cuenta con los módulos de Tesorería, contabilidad, presupuesto, impuestos, almacén, nomina, contratación, facturación de servicios públicos, sistema geográfico. Hoy en día la contratación se hace utilizando el portal de contratación Web.

2 etapa: Capacitación a la comunidad para la apropiación social de las TICs .

Al momento de hacer el censo en el Municipio para buscar un grupo que lideraría este proceso en la comunidad, el proyecto se socializo entre las juntas de acción comunal, los empresarios, los empleados públicos, la comunidad estudiantil, etc. La idea era garantizar que todo el mundo supiera del proyecto buscando pertenencia. Cada una de estas personas dieron sus opiniones y recomendaciones al proyecto.

Se realizó una selección entre funcionarios públicos, docentes, alumnos de grados superiores, empresarios y comunidad para formar un grupo de 25 personas, quienes fueron capacitados por una entidad certificada en programas básicos como Windows, Suite Office e Internet y luego cada uno de ellos, realizó un ejercicio de replica de lo aprendido a 5 personas. Este proceso se ha venido

desarrollando y ha sido la estrategia de formación y masificación para el aprendizaje de las herramientas tecnológicas al interior de la comunidad.

Se capacita a la comunidad en cursos básicos, avanzados y específicos de sistemas. Esta capacitación es secuencial, es decir a medida que han ido creciendo las necesidades de personal se han ido capacitando. Por ejemplo primero en cursos básicos, después cuando se aumentaron el número de equipos en la comunidad en cursos de electrónica y mantenimiento de equipos, después cuando se necesitaban administradores de redes, se dieron cursos de Server 2003, y otros como páginas Web, html y Macromedia Flash entre otros.

Datos estadísticos de esta etapa.

Se comenzó con un grupo de 25 personas quienes capacitaron a 150 personas y así sucesivamente

Dos años de capacitación a niños entre los 5 y 12 años de edad de las escuelas rurales.

Existe un programa que cuenta con 25 personas que se están capacitando para recibir certificaciones en Microsoft.

3 etapa: Uso efectivo y productivo de las TICs

Se tomaron grupos pilotos de empresarios en el área de piscicultura y ganadería y se incluyó la comunidad educativa para crear contenidos educativos virtuales.

Respecto a organizaciones ajenas a la administración, para la ampliación de nuestro canal de acceso a Internet a 2.000 kb han pasado propuestas 2 de las 3 más grandes empresas de comunicaciones de Colombia, ellas son: Telecom y ETB. Esto nos ha permitido tener un muy buen precio y mayores valores agregados.

- Proyecto: Ecommerce & Ebussines: El proyecto busca apoyar los Programas de Desarrollo productivo, el cual tiene un fondo para ayudar al desarrollo empresarial a través de la unión de varios productores agropecuarios en cooperativas o asociaciones. Este proyecto busca generar estrategias para masificar el mercadeo con el uso de Internet a través del portal [www.castillalanueva.gov.co](http://www.castillalanueva.gov.co).

- Servicios de correo electrónico para toda la comunidad tanto interna como externa, especialmente la estudiantil. Servicio de hosting para empresas de la región. Se está ofreciendo el servicio de hosting a las entidades públicas de la región a través de su nodo de acceso a Internet, mediante convenios interinstitucionales.

- Presencia de la Universidad Virtual, a través del proyecto CERES del Ministerio

de Comunicaciones. Alrededor de 100 estudiantes universitarios adelantan sus carreras de Ing Sistemas y Administración de forma virtual. El administrador es la Universidad de los Llanos y están vinculadas varias universidades del país, entre las que se encuentran la Universidad del Tolima y la UPTC, entre otras.

### **Obstáculos Encontrados**

El principal obstáculo fue la resistencia al cambio por parte de los empleados municipales. Para ello se hizo un trabajo particular con cada uno de ellos, se tuvieron en cuenta sus comentarios e ideas para hacer el cronograma de los procesos y se les reconocía sus aportes durante proceso de sistematización de la Alcaldía.

La frase que se utilizó para motivar el cambio fue la siguiente:

“La informática no desplaza al ser humano, simplemente le hace mucho mas fácil su trabajo permitiendo que le quede mas tiempo libre para que pueda hacer lo que mejor sabe hacer, que es pensar, analizar y tomar decisiones”.

### **Aprendizaje Inferido**

Cuando se requiere la inclusión de un proyecto que involucre de manera directa la calidad de vida del Municipio, como es nuestro caso, se requiere dar ejemplo, aplicándolo en los procesos que se realizan en la Alcaldía y que se traducen en la calidad de atención al público

En un comienzo la comunidad no conocían el computador, ni muchos menos las ventajas que este ofrece, igual pasaba con Internet y sus valores agregados.

No podíamos llegar a decirle a nuestro campesino, que las TIC podrían ser usadas como herramientas en sus procesos diarios, si el no podía verlo primero. Por ejemplo, si nuestro campesino llegaba a la Alcaldía y encontraba que para poder pagar impuesto predial, debía hacer una cola de 2 horas o para cualquier proceso, se necesitaba de tiempo. Como romper el paradigma de las TIC, si nuestro campesino observaba que la Alcaldía tampoco las utilizaba y la Alcaldía es la luz del pueblo. Primero debemos ordenar la casa.

Entonces que hicimos, sistematizamos la Alcaldía y los procesos más importantes, para poder mostrar a toda la comunidad, las ventajas que brinda el estar conectados y utilizar las TIC.

Por la resistencia al cambio encontrada en los personas adultas, llegamos a la conclusión de que es muy difícil tratar de cambiar la mentalidad o la forma de vida de una persona adulta, pues ella creció viendo el mundo y su entorno de una manera distinta a la que es ahora, entonces decidimos comenzar a permitir que el niño creciera utilizando las nuevas tecnologías, que le permitieran crecer con una cantidad de conocimiento, para ser usado en productividad y competitividad, que le dieran nuevas visiones de las oportunidades de un mundo global, que lo motivaran a utilizar la tecnología en sus procesos.

Solo si permitimos que nuestro niño crezca, usando estas herramientas en sus procesos educativos, conseguiremos que cuando llegue a su edad productiva sea competitivo y jalone desarrollo y progreso, no solo para el, sino para la región.

En este orden de ideas son los niños quienes involucran e incentivan a los adultos a la utilización de las nuevas tecnologías en los procesos diarios.

### **Innovación, creación o adaptación**

Es importante resaltar que este sentido la Administración Municipal cuenta con todos y cada unos de los procesos sistematizados que permiten cumplir con los requerimientos expedidos por la comunidad y por los entes de control.

Los funcionarios Públicos, y la comunidad en general al entregarles las herramientas necesarias que les permita agilizar los procesos realizados por cada uno de ellos, se ven motivados a realizar su gestión con calidad y eficiencia; reflejándose en incremento de la productividad del capital humano

De igual forma en materia de educación se ha desarrollado una aplicación Web SIPEC (Sistema de Información de procesos Académicos de Castilla la Nueva), el cual está en la etapa de implementación para que sirva como apoyo y mejoramiento en la realización de los diferentes actividades que conllevan a ofrecer y garantizar una mejor calidad de educación, ya que a través de este sistema los actores que intervienen en este proceso (estudiantes, padres de familia, docentes y directivos de las instituciones educativas) van a contar con información actualizada y en línea que les va a permitir tomar decisiones que se orienten a alcanzar la excelencia en esta materia.

### **Efectos positivos**

a lo largo de la experiencia se ha podido mejorar procesos como el de impuesto predial por dos razones: el sacrificio que tenían que hacer nuestros habitantes para poder pagar este impuesto, dado que antes de tener sistematizado este proceso eran más de dos horas haciendo fila para poder cumplir con este compromiso porque se debía realizar el siguiente procedimiento: a. Se solicitaba el nombre del dueño del predio, b. se consultaba en un kardex que se llevaba por predio donde se encontraba la información del predio junto con los pagos, c. Liquidación manual del impuesto, d. Se le entregaba la información a la persona mediante factura elaborada manualmente; en la actualidad el tiempo de atención por usuario es de 5 minutos máximo, donde el sistema hace los procesos necesarios y entrega la información requerida en el menos tiempo posible.

En cuanto al acceso a la información podemos decir que contamos con la infraestructura tecnológica necesaria para garantizarlo, de manera eficiente y oportuna. En estos momentos contamos con un número considerable de población capacitada en el manejo y uso de las tecnologías de información y comunicación, lo cual deja implícito la semilla para elevar los índices de productividad en las diferentes esferas del desarrollo.

### **Experiencia sustentable**

Se puede decir que se ha sembrado la semilla en cada uno de los habitantes que se han visto beneficiado por esta experiencia en materia de aprovechamiento para la aplicación de las tecnologías de información y comunicación, hacia las diferentes áreas del saber humano, lo cual trae consigo beneficios a corto, mediano y largo plazo que aportan al desarrollo del Municipio de Castilla La Nueva.

Teniendo en cuenta lo anterior nuestra gente ha empezado a aplicar las Tics en sus procesos diarios, por ej. En educación, los niños en estos momentos están siendo capacitados en diferentes lenguajes de programación (flash, Access, visual Basic, entre otros), lo cual les aporta y los pone en un sitio privilegiado ya que cuentan con conocimientos básicos que les va ha permitir forjar nuevas visiones que se traducen en oportunidades de crecimiento.

### **Potencial de réplica**

Podemos decir con conocimiento de causa, que el desarrollo de los pueblos depende en gran medida de la visión y compromiso de sus gobernantes para adelantar proyectos que busquen el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, de igual forma la masificación de esta experiencia será un aporte valioso para que todos los Municipios de Colombia hablen el mismo Idioma en materia de desarrollo.

Existen muchos apoyos por parte del Gobierno Nacional para desarrollar este tipo de proyectos como es el programa de Computadores para Educar y Agenda de Conectividad del Ministerio de Comunicaciones. De tal manera que sólo es tomar la iniciativa y hacer los estudios previos para determinar las necesidades y prioridades para empezar a incluir las tecnologías de información y comunicación en los procesos diarios.

### **ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE**

En el texto que sigue se presenta un analogía que justifica los desarrollos necesarios para incorporarse efectivamente al proceso globalizador. En grupos los participantes deben leer con detenimiento y discutir y dialogar sobre su acuerdo o desacuerdo con esta mirada e identificar en cada caso, (acuerdo o desacuerdo) la función del Estado.

#### **GLOBALIZACION, esa es la cuestión**

*HUGO FERNANDO VALDERRAMA*

**Hay que aprender a actuar como si fuéramos globalizados y por supuesto tenemos que especializarnos con el fin de ser mejores en nuestro campo de acción.**

Hay pequeñas empresas que se quiebran de repente porque jamás se dieron cuenta que su competidor no era otra empresita local, sino un monstruo transnacional que aprovechando: las ventajas de producir barato en alguna parte del planeta, la especialización por productos y mercados (foco) y el recorte de estructuras de costos y burocracia (verticalización), terminó “volviéndola harina” en un minuto, a raíz de la apertura de las fronteras entre los países.

Vale la pena entonces detenernos unos minutos a estudiar el significado de las palabras que titulan este escrito haciendo notorio el hecho de que esta es la pregunta clave y de moda para vivir o morir en el mercado mundial.

Empecemos por mirar la globalización, que la podemos resumir como la facilidad de entender hacia dónde van los mercados y las necesidades de los clientes y luego desarrollar los productos o servicios que las atiendan con la mejor calidad, en la forma más oportuna y al menor precio posible, considerando para todo esto el planeta como si fuera un país del cual podemos aprovechar íntegro todo.

Los amigos asiáticos descubrieron hace muchos años que la globalización tenía efectos altamente benéficos y por eso extendieron sus mercados por todo el mundo, muchas veces por prueba y error hasta encontrar lo que le gustaba a la gente, pues ellos tenían bien claro que era importante descubrir las necesidades de la gente y luego acomodarse mediante un plan hecho en reversa, buscando fabricar lo requerido lo más rápido posible y en el sitio más económico.

Pasando al asunto del foco (especialización) hay un dicho muy famoso que es “El que mucho abarca poco aprieta” que en últimas significa que debemos preocuparnos por ser hacer y proveer un número razonable y manejable de productos o servicios en los cuales nuestra concentración pueda ser tal que nos destaquemos por la excelencia en cada uno de ellos.

Las empresas y los países compiten a niveles específicos, no en forma general, es decir, cada producto o servicio es comparado uno a uno y se eligen o se seleccionan casi siempre los tres primeros lugares (así somos los seres humanos).

Es bien conocido y aparte eso es muy lógico que si un producto o servicio que uno provee es considerado dentro de los tres primeros lugares en un país o en una región o en el mundo, nos espera una consecuencia un buen futuro y mucho éxito, y en caso contrario es preferible “cerrar la tienda e irnos” o buscar otro producto u otro servicio en el cual sí estemos dentro de las tres primeras posiciones.

Para ser de los mejores en algo en la vida forzosamente tenemos que especializarnos o concentrarnos y eso lo vemos en los científicos cuando hacen investigaciones, en los cantantes, en los músicos, en los atletas, etc. (Si nos preparamos y competimos por ganar una carrera olímpica de 400 metros planos

pero no conseguimos ni el oro, ni la plata, ni el bronce por más que lo intentamos muchas veces, el asunto será para nosotros un buen ejercicio, pero no pasaremos a la historia).

La verticalización es una forma de organizarse que refuerza la especialización por productos o servicios, sin importar territorios, con la ventaja de erradicar a su paso las centralizaciones nocivas de las antiguas estructuras generalistas. Para explicar esto lo único que hay que decir es que en las estructuras verticales no existen jefes que respondan por más de un solo producto o servicio integral a la vez, por que no se hacen agrupaciones ni por industrias ni por regiones si es que ello implica jerarquías, tramitologías y entorpecimiento de un sistema que debe ser ágil.

## LA CONQUISTA

Por grupos de productos o servicios pueden existir facilitadores de alto nivel e igualmente podríamos decir que las regiones del mundo, pero estos facilitadores, aparte de dar guía o consejo o ayudar a los equipos especializados, no pueden convertirse en un escalón mandatario para aprobaciones o centralizaciones.

Hay un ejemplo que ayuda a ilustrar (como un buen modelo, a pesar de su imperfección), las ventajas y los riesgos de tener o no tener la globalización, la focalización y la verticalización dentro de nuestras herramientas vitales para sobrevivir en el tercer milenio.

El ejemplo lo encontramos en las primeras experiencias de conquistas entre los jóvenes en la época de la adolescencia. Un muchacho puede intentar conquistar a la chica de sus sueños si se lo propones, pero en ese empeño va a ser necesario que considere varios puntos importantes así :

1. **Hay que prepararse** para competir no solamente con otros muchachos del barrio o de la clase sino también con los familiares de la niña, con muchachos de otros colegios y otros barrios y por qué no con chico de otras ciudades o países. Todo vale (**globalización**).
2. **No se puede jugar** a tratar de proponerle lo mismo a varias chicas simultáneamente (aunque esto puede resultar divertidísimo), porque el resultado final aunque inicialmente pueda ser e n apariencia exitoso, muy pronto será un desastre cuando la infinita red de comunicaciones del mundo femenino detecte la inconsistencia o bien el muchacho descubra que ante las exigencias de una sola dama muy pronto no le quedará tiempo ni para él mismo, porque las mujeres suelen exigir dedicación total en cuerpo y alma. Si al muchacho le gusta una chica, debe concretarse a ella y dedicarse plenamente con todos los sentidos a lograr el objetivo sin distracciones o ruidos (**focalización**).

3. **Las relaciones de pareja** revientan o se dañan en la medida en que exista burocracia en el medio, retardo en las acciones vitales o intermediarios. El asunto fluye bien mientras la relación es directa y uno a uno. Los padres, los hermanos, los tíos, el grupo de amigos y amigas que fueron en un momento parte estructural o ambiental en el momento cero (al inicio de la relación), casi siempre generan dudas, dificultades, peleas, restricciones, etc., al rededor de la pareja. Esta es la verticalización... léase bien **verticalización**.

Hay que aprender a actuar globalizados o como si fuéramos globalizados y por supuesto tenemos que especializarnos y verticalizarnos y verticalizar con el fin de lograr ser los mejores en nuestro campo al menor costo y en el menor tiempo posible ... esa es la cuestión.

**FUENTE : PORTAFOLIO LUNES 28 DE SEPTIEMBRE DE 1998**

### Actividades de auto evaluación

Defina tres rasgos significativos del proceso de globalización.

---

---

---

---

---

---

---

### Síntesis o resumen

### Bibliografía

#### Bibliografía]

Perry Anderson. *Los orígenes de la postmodernidad*. Anagrama. Madrid, 2000. ISBN 84-339-0591-0

Jurgen Habermas. *El discurso filosófico de la modernidad*, en *El pensamiento postmetafísico*. Taurus. Madrid, 1990. ISBN 84-306-1300-5

G. Vattimo, J. M. Mardones, I. Urdanabia... [et al.]. *En torno a la postmodernidad*. Anthropos. Barcelona. 1990. ISBN 84-7658-234-X

J.Baudrillard, J.Habermas, E. Said y otros. *La postmodernidad*. Kairós, 2000.

Jean-François Lyotard. *La condición postmoderna: Informe sobre el saber (La Condition postmoderne: Rapport sur le savoir*. 1979). ISBN 84-376-0466-4

Rosa María Rodríguez Magda. *Transmodernidad*. Barcelona. Anthropos. 2004. ISBN: 84-7658-696-5

John Maynard Keynes, *Teoría General del Empleo, Interés y Dinero*, 1930 (2 volúmenes). Keynes fue el principal impulsor del Estado Benefactor, durante el New Deal del Presidente de EEUU Franklin Delano Roosevelt.

John Kenneth Galbraith, *El nuevo estado industrial*, Editorial Sarpe, Madrid (España), 1967. Analiza, antes de la aparición del término *neoliberalismo*, la difícil convivencia entre el libre mercado y las grandes empresas industriales.

Celso Furtado, *Subdesarrollo y estancamiento en América Latina*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina, 1972. Los basamentos de la Teoría de la dependencia.

Milton Friedman, *Libertad de elegir*, Editorial Planeta-Agostini, (España), 1992.

Joseph E. Stiglitz, *El malestar en la globalización*, Editorial Taurus, Madrid (España), 2002. Analiza detalladamente los problemas que la aplicación de las políticas neoliberales del Fondo Monetario Internacional creó en diversos países.

Immanuel Wallerstein, *La crisis estructural del capitalismo*, Editorial Contrahistorias, México, 2005. Discusión general de los problemas actuales del capitalismo.

Immanuel Wallerstein, *La decadencia del poder estadounidense*, Editorial Capital Intelectual (Ediciones *Le Monde diplomatique - El Dipló*), Buenos Aires (Argentina), 2006. Los problemas del neoliberalismo analizados en conexión con su principal impulsor en el mundo, los EE. UU.

Estela Grassi, *Problemas y políticas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*, Espacio Editorial, Buenos Aires (Argentina), 2003.

Friedrich Hayek, "Camino de Servidumbre", 1944.

Friedrich Hayek, "La Fatal Arrogancia", Unión Editorial (España).

# **MODULO GERENCIA PÚBLICA**

## **UNIDAD 3**

### **MEDIOS PARA EL EJERCICIO DE LA GERENCIA**

## **INDICE**

**Introducción**

**Objetivos**

**Ideas clave**

**Mapa conceptual**

**Presentación de caso práctico**

### **MARCO NORMATIVO DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO PARA LA GERENCIA PÚBLICA**

**3.9 EL SISTEMA DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO**

**3.10 LAS POLÍTICAS DEL SISTEMA**

**3.11 LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA**

**Reforma y supresión de trámites y procedimientos**

**Moralización de la Administración Pública**

**Democratización de la Administración Pública**

**3.12 LOS PLANES DE DESARROLLO SECTORIAL**

**3.13 CAPACITACIÓN Y COMPETENCIAS LABORALES**

**3.14 OBSTÁCULOS Y LIMITACIONES**

**3.15 ARMONIZACIÓN DE LOS SISTEMAS MECI Y GESTIÓN DE LA CALIDAD**

**3.16 ASPECTOS COMPLEMENTARIOS**

**Actividades de Aprendizaje**

**Actividades de auto evaluación**

**Síntesis o resumen**

**Bibliografía**

**Glosario**

## INTRODUCCIÓN

Con la reforma constitucional efectuada en el año de 1991 el estado Colombiano ha venido realizando una reestructuración institucional en cada una de las entidades que conforman su núcleo organizacional.

Una reestructuración conducente a una figura de administración más eficiente y eficaz, orientada bajo el principio de coordinación y colaboración y en armonía con el ejercicio competente de sus funciones para el cumplimiento de los objetivos y fines estatales. El presente documento tiene como finalidad realizar una sencilla reflexión sobre el SISTEDA y su aplicación a la administración pública colombiana, para ello se basará en la descripción de los soportes normativos que la sustentan.

Colombia cambia de un modelo económico proteccionista a un modelo económico neoliberal, que más adelante influenciado por el consenso de Washington<sup>2</sup> y por el FMI (Fondo Monetario Internacional) modificará su dinámica interna que junto a procesos de corrupción institucional y burocracia administrativa reformarán y reestructurarán las instituciones y la administración del estado.

En el año de 1998 se expide la ley 4893 la cual dicta las normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades de orden nacional, disposiciones, principios y reglas generales y cuyo objeto es regular el ejercicio de la función administrativa, determinar la estructura y definir los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública.

La gestión de calidad se utiliza como instrumento gerencial para dirigir y evaluar el desempeño institucional en términos de calidad. La democratización de la administración pública orientada a consolidar una cultura de participación social en la gestión pública, conforme a espacios integradores entre los ciudadanos y los servidores públicos. La moralización y transparencia en la Administración Pública como soporte de un proceso de rescate en la credibilidad de la Administración Pública se orienta a la formación de valores de responsabilidad y vocación de servicio promoviendo la publicidad de las actuaciones de los servidores públicos combatiendo la corrupción. Y, finalmente los rediseños organizacionales, orientados a la racionalización de las plantas de personal dentro de un marco de austeridad y eficiencia para el logro de los objetivos del estado comunitario

---

<sup>2</sup> Véase consenso de Washington.

<sup>3</sup> Véase ley 489 de 1998.

## **OBJETIVOS**

Presentar los desarrollos normativos que en el estado Colombiano crean las condiciones y los medios para la Gerencia y la gestión Pública

Identificar de manera general los contenidos del Sistema de Desarrollo administrativo

Establecer las relaciones entre los diferentes subsistemas para la modernización del estado y las directrices que éstos establecen para la gerencia Pública

## **IDEAS CLAVES**

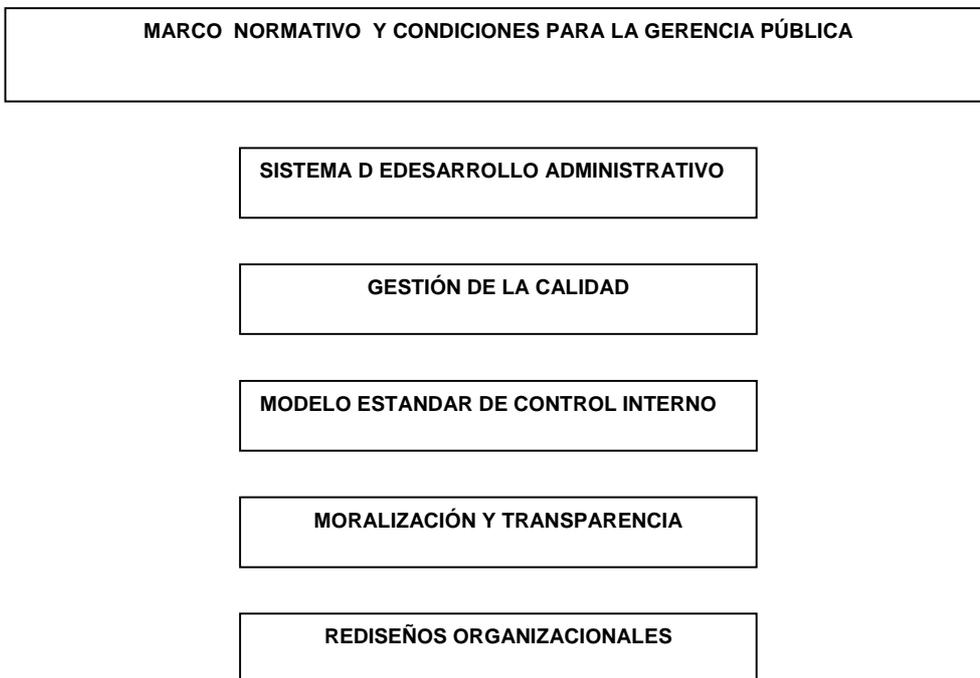
El Sistema de Desarrollo Administrativo se ha definido como el conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional para la gestión de los recursos humanos, técnicos, materiales, físicos y financieros de las entidades de la administración pública.

Estas políticas que en su aplicación buscan la eficiencia, transparencia y eficacia de la Administración pública se determinan en cinco (5) aspectos a tratar:

1. El desarrollo del talento humano estatal.
2. Gestión de la calidad.
3. La democratización de la Administración Pública.
4. La moralización y transparencia en la Administración Pública.
5. Los rediseños organizacionales.

El desarrollo del talento humano estatal se orienta específicamente a los servidores públicos respecto al desarrollo de habilidades, destrezas y competencias, ingreso y permanencia con base al mérito y bajo los principios de la función administrativa. La gestión de calidad se utiliza como instrumento gerencial para dirigir y evaluar el desempeño institucional en términos de calidad. La democratización de la administración pública orientada a consolidar una cultura de participación social en la gestión pública, conforme a espacios integradores entre los ciudadanos y los servidores públicos. La moralización y transparencia en la Administración Pública como soporte de un proceso de rescate en la credibilidad de la Administración Pública se orienta a la formación de valores de responsabilidad y vocación de servicio promoviendo la publicidad de las actuaciones de los servidores públicos combatiendo la corrupción. Y, finalmente los rediseños organizacionales, orientados a la racionalización de las plantas de personal dentro de un marco de austeridad y eficiencia para el logro de los objetivos del estado comunitario y con la finalidad de organizaciones modernas, flexibles y abiertas al entorno

## MAPA CONCEPTUAL



## MARCO NORMATIVO DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO PARA LA GERENCIA PÚBLICA

**Constitución Política de Colombia**, Artículos 6 y 90, 121 a 130 y 209.  
**Ley 80 de 1993, Decreto 2170 de 2002 y Directiva Presidencial 012 de 2002.**  
**Ley 87 de 1993**, Decreto 1537 de julio de 2001 - **Ley 489 de 1998**, Decretos 2145 de nov. 4 de 1999, 2539 de 2000 - **Decreto 1599 de 2005** (MECI)  
**Ley 152 de 1994**. Con **SINERGIA**.  
**Ley 734 de 2002**. Código Disciplinario Único y **Ley 996 de 2005**, de garantías  
**Ley 190 de 1995, Estatuto Anticorrupción y Ley 599 de 2000** (delitos contra la Administración Pública).  
**Decreto 2150 de 1995 y Ley 962 de 2005**. Antitrámites.  
**Ley 489 de 1998**. Estatuto Básico de Organización y Funcionamiento de la Admón Púb. y Decreto Reglamentario 3622 de 2005 - **SISTEDA**.  
**Directivas Presidenciales 09 de 1999 y 02 de 2000.**  
**Directiva Presidencial 10 de 2002.**  
**Ley 610 de 2000**. Responsabilidad Fiscal.  
**Ley 678 de 2001**. Acción de repetición y Llamamiento en garantía.  
**Ley 909 de 2004**. Ley de Carrera Administrativa, gerencia pública y empleo público.

### 3.1 EL SISTEMA DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO

A partir del año 1991 Colombia entra en un proceso de cambio influenciado por dinámicas externas e internas que afectaban su propio actuar cotidiano. Las dinámicas externas que en su accionar obedecían a un contexto económico orientaban al país a integrarse al mundo y a abrir sus productos al mercado internacional; es por ello que la globalización como figura incluyente de la comercialización de mercados propició al Estado Colombiano en manos del gobierno de turno a ampliar sus fronteras y a aplicar políticas que modificara su actual modelo económico a uno más adecuado al solicitado. Por tanto, Colombia cambia de un modelo económico proteccionista a un modelo económico neoliberal, que más adelante influenciado por el consenso de Washington<sup>4</sup> y por el FMI (Fondo Monetario Internacional) modificará su dinámica interna que junto a procesos de corrupción institucional y burocracia administrativa reformarán y reestructurarán las instituciones y la administración del estado.

En consecuencia, con la reforma constitucional efectuada en el año de 1991 el estado Colombiano ha venido realizando una reestructuración institucional en cada una de las entidades que conforman su núcleo organizacional. Una reestructuración conducente a una figura de administración más eficiente y eficaz, orientada bajo el principio de coordinación y colaboración y en armonía con el ejercicio competente de sus funciones para el cumplimiento de los objetivos y fines estatales. El presente documento tiene como finalidad realizar una sencilla reflexión sobre el SISTEDA y su aplicación a la administración pública colombiana, para ello se basará en la descripción de los soportes normativos que la sustentan.

Como primer soporte normativo debe considerarse al expuesto a la cabeza del ejecutivo, es decir, a la competencia del Presidente de Colombia referente al campo de aplicación para las reformas y reestructuración administrativa; es competencia del Presidente de la República suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley, además de modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, de acuerdo a los principios y reglas que defina la ley.<sup>5</sup>

En el año de 1998 se expide la ley 4896 la cual dicta las normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades de orden nacional, disposiciones, principios y reglas generales y cuyo objeto es regular el ejercicio de la función administrativa, determinar la estructura y definir los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública. Esta ley en sus artículos 15 al 23 como estatuto básico de administración y funcionamiento de la

---

4 Véase consenso de Washington.

5 Véase art. 189, numerales 15 y 16 de la constitución política de Colombia.

6 Véase ley 489 de 1998.

Administración Pública comprende: 1. La definición del sistema. 2. Fundamentos del sistema de desarrollo administrativo SISTEDA. 3. Políticas de desarrollo administrativo. 4. Supresión y simplificación de trámites. 5. Comités sectoriales de desarrollo administrativo. 6. Sistema de Desarrollo Administrativo Territorial. 7. Desarrollo administrativo de los organismos y entidades de la administración pública. 8. Divulgación y 9. Convenios de desempeño.

Posteriormente se expidió el decreto reglamentario 2740 de 2001 que adoptaba las políticas de desarrollo administrativo expuestas anteriormente pero fue derogado por el decreto reglamentario 3622 de 2005.

El decreto 3622 de 2005 reglamentario de la ley 489 de 1998 define al sistema de desarrollo administrativo SISTEDA como: *“Conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional para la gestión y manejo de los recursos humanos, técnicos, materiales, físicos y financieros de las entidades de la Administración Pública, orientado a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional.”*<sup>8</sup>. Esta definición involucra una concepción integral de una organización y contempla para ello a una serie de elementos que constituyen a la misma cuya finalidad es el mejoramiento del desempeño institucional.

De igual forma y según lo expuesto en el artículo 3 el desarrollo administrativo es un proceso de mejoramiento permanente y planeado para la buena gestión y uso de los recursos del talento humano en los organismos y entidades de la administración pública cuyo propósito está orientado a la creación de relaciones de cooperación, aceptación y reconocimiento de los servidores públicos, el cumplimiento de los fines sociales del estado y de las responsabilidades del servidor público, el mejoramiento de los niveles de gobernabilidad de la administración pública y el mejoramiento de los niveles de calidad y servicios al cargo del estado.<sup>9</sup>

En el artículo 5 se define al plan de desarrollo administrativo como un instrumento en el que se determinan los programas, proyectos, acciones, actividades, responsables e indicadores para el mejoramiento de la gestión de los organismos y entidades de la Administración Pública, en el marco de las políticas de desarrollo administrativo. Además en el artículo 6 se determina la articulación en planes institucionales de desarrollo administrativo como resultado de desagregar las políticas sectoriales de Desarrollo Administrativo en cada una de las entidades adscritas y vinculadas del sector. Se convierte por lo tanto en el instrumento que determina las acciones, actividades, responsables e indicadores para el mejoramiento de la gestión institucional. <sup>10</sup>.

---

7 Véase Decreto 3622 de 2005.

8 Decreto 3622 de 2005 Art. 2.

9 Decreto 3622 de 2005 Art. 3.

10 Decreto 3622 de 2005 Art. 5 y 6.

Fundamento indispensable para la aplicación del sistema de desarrollo administrativo SISTEDA son las políticas de desarrollo administrativo formuladas por el Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP y adoptadas por los organismos y entidades de la Administración pública. Estas políticas que en su aplicación buscan la eficiencia, transparencia y eficacia de la Administración pública se determinan en cinco (5) aspectos a tratar:

6. El desarrollo del talento humano estatal.
7. Gestión de la calidad.
8. La democratización de la Administración Pública.
9. La moralización y transparencia en la Administración Pública.
10. Los rediseños organizacionales.

El desarrollo del talento humano estatal se orienta específicamente a los servidores públicos respecto al desarrollo de habilidades, destrezas y competencias, ingreso y permanencia con base al mérito y bajo los principios de la función administrativa. La gestión de calidad se utiliza como instrumento gerencial para dirigir y evaluar el desempeño institucional en términos de calidad. La democratización de la administración pública orientada a consolidar una cultura de participación social en la gestión pública, conforme a espacios integradores entre los ciudadanos y los servidores públicos. La moralización y transparencia en la Administración Pública como soporte de un proceso de rescate en la credibilidad de la Administración Pública se orienta a la formación de valores de responsabilidad y vocación de servicio promoviendo la publicidad de las actuaciones de los servidores públicos combatiendo la corrupción. Y, finalmente los rediseños organizacionales, orientados a la racionalización de las plantas de personal dentro de un marco de austeridad y eficiencia para el logro de los objetivos del estado comunitario y con la finalidad de organizaciones modernas, flexibles y abiertas al entorno.<sup>11</sup>

### **3.2. POLÍTICAS DEL SISTEMA**

Fortalecer la capacidad administrativa de las entidades y organismos de la administración pública colombiana en un contexto sectorial e institucional, haciendo más eficientes, efectivas, transparentes y cercanas al ciudadano las organizaciones públicas.

De acuerdo con el art. 16 de la Ley, el sistema de desarrollo administrativo se fundamenta en:

Las políticas de desarrollo administrativo  
El Plan Nacional de Formación y Capacitación

---

<sup>11</sup> Decreto 3622 de 2005 Art. 7.

**Reforma y supresión de trámites y procedimientos**, línea que encuentra justificación en la urgente necesidad de mejorar permanentemente el desempeño del sector público, despejar las relaciones Estado - Ciudadano y, de otra parte, en la pérdida de vigencia del decreto 1122 de 1999. Finalmente, ley establece que será prioridad de todos los planes de desarrollo administrativo, diagnosticar y proponer la simplificación de procedimientos, la supresión de trámites innecesarios y la observancia del principio de buena fe en las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos o usuarios.

**Moralización de la Administración Pública**, encuentra justificación en la necesidad de incorporar dentro del Sistema de Desarrollo Administrativo una línea de trabajo que se ocupe permanentemente de la recuperación de los valores propios del ejercicio de lo público y, además, en la conveniencia de apoyar desde todos los frentes estatales los esfuerzos de lucha contra la corrupción. Para este último fin el Departamento cuenta con los productos derivados del proyecto de Moralización de la Administración Pública Colombiana adelantado con el apoyo económico de Banco Mundial, a los cuales es perentorio dar aplicación para que se generen los resultados esperados en el ámbito nacional e internacional.<sup>12</sup>

**Democratización de la Administración Pública**, Dirigida a: consolidar la cultura de la participación social en la gestión pública, con el fin de facilitar la integración de los ciudadanos y servidores públicos en el logro de las metas económicas y sociales del país, y a construir organizaciones abiertas que permitan la rendición social de cuentas y propicien la atención oportuna de quejas y reclamos, para el mejoramiento de los niveles de gobernabilidad.

- **Identificación de actividades obsoletas, que se encuentren en colisión con otras instancias o que no respondan al objeto de las entidades.** Esta línea de trabajo brindará el espacio para adelantar las reformas de la Administración Pública desde de lo pequeño, cada entidad y cada sector tendrán oportunidad de examinar de forma crítica su quehacer y la contribución del mismo a la construcción de un mejor Estado, y de introducir los ajustes o reformas que sean necesarios. Está suficientemente claro que ya llegó el momento de abandonar las reformas coyunturales, las que atienden a problemas fiscales, las que quiere realizar cada gobernante, las realizadas por tecnócratas; es hora de abordar un programa serio, reposado y tranquilo para introducir los ajustes de forma gradual desde lo micro. La ley 489 de 1998 despejó el camino para trabajar en este sentido.
- **Descentralización, participación ciudadana y coordinación con el nivel territorial.** Encuentra respaldo en los postulados constitucionales, del plan nacional de desarrollo y complementa la anterior.

---

<sup>12</sup> La aplicación de tales productos podría promoverse, también, a través del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción.

### **3.3 LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA**

De acuerdo a este decreto las instancias de participación en el sistema de desarrollo administrativo SISTEDA dentro de un orden jerárquico de competencia estarían orientadas en primera instancia por el Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP como órgano rector y cuya función principal entre otras es la formulación de las políticas de desarrollo administrativo para ser aplicadas por los organismos y entidades a nivel nacional, además de prestar asistencia técnica, orientar metodologías, recibir los planes sectoriales y elaborar el informe anual de ejecución para su consulta y divulgación.

En segunda instancia se encuentran los Ministros y Directores de Departamentos Administrativos como órganos coordinadores y facilitadores de las políticas formuladas por el DAFP cumplen como función principal además de conformar y presidir el Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo, orientar, coordinar, controlar y evaluar la ejecución de las políticas de desarrollo administrativo dentro del respectivo sector y suministrar al DAFP la información requerida en materia de desarrollo administrativo.

En tercera instancia se encuentran los comités sectoriales de desarrollo administrativo como órganos directivos del sistema cumplen con las funciones de presentar ante el Departamento Administrativo de la Función Pública el plan de desarrollo administrativo, durante los primeros sesenta (60) días de cada año, implementar y hacer seguimiento a las políticas, además de presentar la evaluación correspondiente de las políticas en la vigencia.

En cuarta instancia se encuentran los comités técnicos sectoriales de desarrollo administrativo cuyas funciones en materia técnica comprenden la elaboración de diagnósticos, formulación e propuestas, desagregación de las orientaciones de la política macro, recopilación de información y presentación de resultados conforme a la vigencia. Y, finalmente como quinta instancia se encuentran los comités técnicos institucionales de desarrollo administrativo que son conformados en cada uno de las entidades adscritas y vinculadas a cada ministerio o departamento administrativo y cuyas funciones comprenden la elaboración de diagnósticos sobre el estado de las políticas, formulación de propuestas, desagregar a nivel institucional las políticas, colaborar con el desarrollo de la implementación de las políticas y recopilar la información para la elaboración y evaluación de los planes institucionales de desarrollo administrativo.

### **3.4 LOS PLANES SECTORIALES DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO**

Como campo de aplicación de las políticas formuladas por el Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP están los planes sectoriales de desarrollo administrativo, los cuales, además de ser fundamentados por las

políticas también se basan en el Plan Nacional de Formación y Capacitación<sup>13</sup> de los servidores públicos establecidos por el DAFP junto con la Escuela Superior de Administración Pública ESAP y cuyo ejes de acción son los siguientes:

- Marco conceptual y normativo.
- Las líneas de política y estrategias.
- Instrucciones para la formulación de programas generales y planes institucionales de capacitación por las entidades.
- El soporte institucional y mecanismos para la implementación.

### **3.5 CAPACITACIÓN Y COMPETENCIAS LABORALES**

En el marco conceptual y normativo las competencias laborales se constituyen en el eje de capacitación reorientando su enfoque hacia el desarrollo de saberes, actitudes, habilidades y conocimientos que aseguren el desarrollo exitoso en función de los resultados de la misión institucional. Como competencias laborales a capacitar se trabajan la capacidad para la innovación y afrontar el cambio, percibir los requerimientos del entorno, tomar decisiones acertadas en situaciones complejas, trabajar en equipo y valorar lo público.

En lo normativo se fundamenta en el artículo 36 de la ley 443 de 1998 en lo contenido al título I del decreto 1567 de 1998 mediante el cual se reglamenta el sistema nacional de capacitación para los empleados del Estado. Para el segundo eje se establecen las líneas de políticas encaminadas a la gestión pública eficiente y eficaz, gestión pública transparente y gestión pública democrática y participativa para lo cual utiliza estrategias de mejoramiento de competencias laborales, servicios íntegros y participación ciudadana. Los programas de formación y capacitación en su fase general están dirigidos al alto gobierno y son canalizados por la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, mientras los planes específicos institucionales deben ser formulados y ejecutados por cada entidad. Finalmente como soporte institucional para la implementación del plan se basa en las responsabilidades compartidas entre una oferta de organismos públicos, los sectores administrativos y las entidades públicas mediante mecanismos de coordinación, cooperación, asesoría, seguimiento y control.

De acuerdo a lo anterior, ¿Las políticas de Formación y Capacitación orientan sus postulados hacia una formación de la Administración Pública Integral y hacia una verdadera gestión pública, o se orienta sólo a la justificación de la existencia institucional?

Respondiendo a ello que los postulados no son bien articulados a las políticas de Desarrollo Administrativo de cada una de las Instituciones Estatales, sino más bien se han tomado como letra muerta, puesto que en la práctica no se logra la

---

<sup>13</sup> Ver [www.esap.edu.co](http://www.esap.edu.co). Plan Nacional de Formación y Capacitación.

modernización de la Administración Pública y menos a un del Estado, además que la integralidad no es entendida, más que como estímulos “recreativos” de bienestar institucional, pero no con incentivos que logren un mejor desempeño y desarrollo del talento humano de los administradores, en donde los principios de la Administración como la transparencia y la moralización sean realmente fundamentos en los que se mueva el servicio público, siendo así que esta iniciativa de desarrollo de la Administración Pública ha quedado solo en reestructuraciones administrativas que no responden a las exigencias de una realidad colombiana, sino más bien a la inserción en la dinámica de la globalización.

### **3.6 OBSTACULOS Y LIMITACIONES**

- Si bien es cierto que la capacitación y la formación son objetivos fundamentales para la modernización de la Administración, observamos que la preocupación esta orientada no a la actualización en estrategias de gestión, gerencia o acción administrativas, como debiera ser la orientación, sino que por el contraria se realizan capacitaciones en temas de poco impacto o relación con el desarrollo de la Administración o simplemente en procesos repetitivos de ajuste y empalme entre periodos administrativos.
- De otro lado cabe observar que no existe una articulación y coordinación entre los diferentes Niveles Administrativos para el Desarrollo de la Administración Pública, puesto que en cada uno de los Niveles y sus respectivas instituciones se adoptan las políticas de manera enunciativa, pero no se logran desarrollar estrategias y acciones que busquen cumplir con la finalidad de cada una de las Políticas de Desarrollo Administrativo,
- Muchas de éstas no cuentan con una real participación del personal capacitado y apto para desarrollarlas, debido a las diferentes fallas que presentan los mecanismos de acceso a la Administración, como son los concursos para el ingreso a Carrera Administrativa o a la poca incidencia del DAFP y la ESAP en las instituciones, esta ultima debido a los constantes cambios de dirección, el desconocimiento de las funciones y responsabilidades para con el Saber Administrativo Público y la timidez para la acción de su comunidad, académica, estudiantil y administrativa.
- En cuanto a la Gestión de Calidad no existe un real seguimiento y cumplimiento con las normas de calidad o las metodologías diseñadas para tal fin, ya que se producen procesos en los que la evaluación de desempeño es filtrada por amiguismos que no permiten un análisis imparcial de las situaciones, además que no se ha logrado acuñar una definición de calidad generalizada y coherente con el imaginario y modelo de Administración y Estado que se pretende.

- También debemos observar que las fases de formulación y ejecución de las políticas de desarrollo son inflexibles lo que no permite un reajuste estratégico de acuerdo a las variaciones del entorno de la Administración, además que etapa de evaluación desde hace mucho tiempo y desde diferentes enfoques de la planeación ha dejado ser una etapa final sino que por el contrario se ha establecido como una herramienta de seguimiento y control para la toma oportuna de decisiones que aseguran una buena ejecución de las políticas.
- En esa medida la aplicación y acogida del SISTEDA ha sido demasiado tímida y con mínimos resultados, lo que ha llevado a que no se desarrolle la Administración Pública orientándose a la modernización del Estado y el mejor servicio, lo que más bien se ha conseguido es mantener vigente un estado ineficaz. Aunque cabe señalar que en materia de la mejora de la comunicación entre la Administración y el Ciudadano, se están adelantando algunas acciones como Gobierno en Línea, proyectos que de alguna forma si se deben entender como procesos de Desarrollo Administrativo, además de algunas mejoras en el agenciamiento de tramites que se acercan en algo a la democratización de la administración pública, dado que permiten la participación de la sociedad en el Estado llevando a una rendición social de cuentas que acelera la atención de quejas y reclamos.
- La reflexión respecto al tema de capacitación y formación debe ser transversal a las instituciones, proyectando un impacto en la Administración y la comunidad, procurando mejores resultados en los mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de la Administración, que redunden en capacitaciones y formaciones coherentes con la dinámica y la necesidad Estatal, fortaleciendo la capacidad de las instituciones en materia de la prestación de servicios, más que en la simple continuidad y justificación de su existencia.

### **3.7 SISTEMA DE CONTROL INTERNO –MECI-**

Para hablar del Modelo Estándar de Control Interno y de las bondades que este ofrece se hace necesario entrar a revisar la historia del control interno con la intención de explorar el porque este modelo le ofrece al país una alternativa que le facilita no solo el cumplimiento de los objetivos institucionales de las entidades sino que contribuye la legitimación del Estado colombiano y a la transparencia y fortalecimiento de la ética pública en Colombia.

Al momento de expedirse la Ley 87 de 1993 las entidades se encontraban ante un control interno que lo único que les ofrecía era la sensación de tener un vigilante a lado esperando que cometieran un error y en el mejor de los casos alguien que coadministraba apoyando y refrendando las diferentes actuaciones que se adelantaban en las organizaciones. La aparición de Ley le ofrece al Estado colombiano la posibilidad de empezar a utilizar el control interno como una

herramienta gerencial que convoca a todos los estamentos de la entidad a participar en pos de un objetivo común, no quedando todavía claramente establecido cual era la participación que cada actor tenía en la implementación del Sistema de Control Interno.

No obstante, como es de su conocimiento en un intento por darle un orden y mayor claridad al manejo del Sistema de Control Interno, dotándolo de institucionalidad y organización se expedieron varios Decretos el 1826 de 1994 por medio del cual se le asignan funciones al Comité de Coordinación de Control Interno, el Decreto 280 de 1996 por medio del cual se crea el Consejo Asesor del Gobierno Nacional, el cual fue modificado por el decreto 2145 de 1999, entre otros. Es el Consejo Asesor del gobierno nacional quien en 1997 formula y estructura un Sistema de Control Interno basado en cuatro fases Ambiente De Control, Operacionalización De Los Elementos, Documentación Y Retroalimentación, a través del decreto 1537 de 2001 también reglamentario de la Ley 87 de 1993 incluye como una fase la Administración Del Riesgo, adoptada como política por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Este sistema que si bien tomo en cuenta modelos internacionales fue diseñado con base en la normatividad y características colombianas en una búsqueda por tener un sistema unificado y acorde con las características propias de cada entidad al servicio del Estado; no obstante, a pesar del intento de mostrar su relación sistémica, al ser presentado por fases no pudo ser interpretado como un sistema que retroalimentará los diferentes procesos y no logro evidenciarse su relación directa con la gestión institucional. Además, se apreciaban que tanto sus componentes como factores presentaban una rigidez que impedía que realmente se apreciará la movilidad y respeto por las características propias de cada entidad, tanto nacional como territorial Este sistema fue aplicado cada vez en más entidades vinculándose incluso aquellas que no tenían la obligación de implementarlo, logrando posicionar el Sistema De Control Interno como uno de los referentes de evaluación con que contaba la entidad pública, el Gobierno Nacional y los entes de Control. Hasta el momento han sido presentados formalmente por el Consejo Asesor al Presidente de la República 5 informes ejecutivos sobre el desarrollo que ha tenido el Sistema Nacional De Control Interno con base en los informes remitidos por las entidades que cada vez aumentan en número, a pesar de los cambios de representantes legales y jefes de oficina de control interno o de la supresión de las oficinas de control interno.

Fue precisamente esta acogida que tuvo el país del Sistema de Control Interno a pesar de sus debilidades que se tomo la decisión de utilizar esta herramienta gerencial dentro del programa de transparencia y eficiencia del Estado Colombiano, como instrumento idóneo para garantizar el cumplimiento de los objetivos institucionales y la lucha contra la corrupción.

Esta herramienta no solo estaba adoptada mediante Ley 87 de 1993 sino que ha sido implementada en la mayoría de entidades del Estado, razón por la cual luego de un diagnóstico y de un trabajo arduo de investigación de casi 3 años realizado

por la Agencia de Cooperación Internacional USAID y su operador en Colombia Casals y asociados y la Universidad Eafit, donde sometieron a consideración del Departamento Administrativo de la Función Pública un modelo de control interno estandarizado para ser implementado en Colombia con la intención de que el sistema de control interno cumpliera sus objetivos de estandarizar la manera sobre como controlar diferentes actuaciones de los servidores públicos, la ejecución de los procesos y el ejercicio del autocontrol.

Este modelo fue revisado por el DAFP y sometido a consideración del Consejo Asesor del Gobierno Nacional en Materia de Control Interno quien cuando lo considero procedente sometió a consideración al Presidente de la República su adopción. Es así como a través del Decreto 1599 del 20 de mayo de 2005, el señor Presidente de la República adoptó para el Estado Colombiano un Modelo Estándar de Control Interno que tiene como finalidad proporcionar una estructura para el control a la estrategia, la gestión y la evaluación de las entidades del Estado, para orientarlas hacia el cumplimiento de sus objetivos institucionales y su contribución a los fines esenciales del Estado.

Sea esta la oportunidad para reiterar que este Modelo que hoy se presenta ofrece todas las bondades y beneficios que se requieren para para gestionar un estado eficiente al servicio del ciudadano.

en Colombia se ha manejado por mucho tiempo la idea de que el control representa la supervisión, el castigo, la persecución y la denuncia de quien ejerce el cargo de control interno, donde la responsabilidad del control siempre ha estado ajeno a los responsables de los procesos, dejando la responsabilidad de la verificación en agentes externos a los procesos o a la misma entidad y casi siempre se aplica cuando se han culminado las tareas a evaluar.

Este modelo nos plantea la visión del control desde cinco objetivos específicos:

- **Objetivos de control de cumplimiento:** están dirigidos hacia el control del cumplimiento de la función administrativa, contempla el establecimiento de las acciones que le permitan a la entidad garantizar el cumplimiento de las funciones y el diseño de los procedimientos de verificación y evaluación en el marco establecido por la ley, se basa en el fundamento de autorregulación.
- **Objetivos de control estratégico:** busca crear conciencia en los servidores públicos acerca de la importancia del control, establece los procedimientos que permitan el diseño y desarrollo organizacional de la entidad, buscando administrar en forma diligente los posibles riesgos que se puedan generar. Se basa en los fundamentos de autocontrol y autorregulación.
- **Objetivos de control de ejecución:** determina los procedimientos de prevención, detección y corrección que permitan mantener las funciones, operaciones y actividades institucionales, propende porque todos los recursos y actividades estén dirigidos hacia el cumplimiento de la misión. Busca que la toma de

decisiones se realice con base en información oportuna y confiable, y que la comunicación interna y externa que genera la entidad contribuya al desarrollo de una operación adecuada.

- **Objetivos de control de evaluación:** propende por la existencia de mecanismos y procedimientos que permitan realizar seguimientos a la gestión y formular acciones oportunas de corrección y de mejoramiento. Así mismo, realizar verificaciones y evaluaciones permanentes, garantizar la existencia de la evaluación independiente, propiciar el mejoramiento continuo del control y de la gestión y facilitar la integración de las recomendaciones de los órganos de control fiscal a los planes de mejoramiento. Se base en los fundamentos de autocontrol y autogestión.

**Objetivos de control de información:** establece los procedimientos para la generación de información veraz y confiable, cumplir oportunamente con la entrega de la información requerida por los órganos de control externos, controlar la publicidad de la información que genera la entidad y garantizar una efectiva rendición de las cuentas públicas.

Dentro de las finalidades importantes que presenta el modelo es el de crear no solo la conciencia sino la cultura de que el control es responsabilidad de todos nosotros como servidores públicos que somos, y que es trabajando de la mano y coordinadamente con las administraciones como vamos a lograr que este país salga adelante. Así mismo pretende reforzar en las oficinas de control interno o quienes hagan sus veces, su rol de evaluador independiente que de alguna manera se había desdibujado debido a las diversas interpretaciones que se le dieron a ley 87 y sus decretos reglamentarios, rescatando el control y seguimiento no como una actividad de un agente externo, sino como un ejercicio cotidiano de los servidores responsables de los procesos y la verificación y el control de los controles como una labor de las oficinas de control interno como parte integrante de una entidad que propende por alcanzar unos objetivos comunes.

El Sistema de control interno se basa en los principios de la función administrativa de conformidad con el artículo 209 de la Constitución Política, sin embargo el Modelo Estándar de Control Interno plantea tres fundamentos que lo enmarcan, integran, complementan y desarrollan, contribuyendo a dar mayor claridad a los resultados que se esperan del Modelo adoptado, estos fundamentos son:

- **Autocontrol:** es la capacidad que ostenta cada servidor público para controlar su trabajo, detectar desviaciones y efectuar correctivos para el adecuado cumplimiento de los resultados que se esperan en el ejercicio de su función, con fundamento en los principios constitucionales.

- **Autorregulación:** es la capacidad institucional para aplicar de manera participativa en la entidad, los métodos y procedimientos establecidos en la normatividad para la implementación del sistema de Control Interno, bajo un entorno de integridad, eficiencia y transparencia en la actuación pública

Autogestión: es la capacidad institucional de toda entidad para interpretar, coordinar, aplicar y evaluar de manera efectiva, eficiente y eficaz la función administrativa que le ha sido asignada por la constitución, la ley y sus reglamentos.

Los fundamentos contribuyen a direccionar y posicionar la participación y responsabilidad que tienen los diferentes actores con el funcionamiento no solo del Sistema de Control Interno sino de la entidad como tal, si bien es cierto el antiguo sistema nos hablaba del autocontrol, en este Modelo se refuerza este concepto a través del ejercicio de la autoevaluación que cada dueño responsable del proceso debe realizar y de la divulgación que sobre las diferentes decisiones y acciones que se llevan en la entidad debe hacer dentro de su proceso de comunicación institucional

El autocontrol no debe interpretarse únicamente como el ejercicio del control que realiza un servidor público en sus actividades, involucra el sentido de compromiso y pertenencia, el conocimiento que posee sobre la entidad y su interés por conocer los diferentes procesos y planes que en ella se realizan. El autocontrol se ve reforzado a través de la implementación y desarrollo de los componentes de Ambiente de Control, Administración del Riesgo, Actividades de Control y Autoevaluación, entre otros. Por la importancia que tiene este fundamento en el desarrollo y mantenimiento del MECI, es que se hace un llamado a que las entidades sensibilicen y divulguen no solo el modelo como tal sino cada una de las actuaciones que al respecto se adelanten con el fin de dar cumplimiento al otro fundamento importante relacionado con la autorregulación.

La autorregulación contribuye no solo a fortalecer el proceso comunicacional de la entidad, sino a unificar y potencializar los valores y principios corporativos y ha consolidar una cultura organizacional basada en el ejercicio del control, con un estilo directivo transparente orientado a generar las claridades necesarias para que los servidores públicos puedan desarrollar sus procesos y sus funciones, con el conocimiento claro y expedito de lograr los resultados y metas de su trabajo.

#### La implementación del Modelo Estándar de Control Interno

Con el fin de facilitar el establecimiento, documentación, implementación y mantenimiento del sistema de control interno para mejorar continuamente su eficacia, eficiencia y efectividad se plantearon 4 etapas de implementación.

Quiero reiterar antes de presentar las etapas de implementación, que sin el respaldo del representante legal y su equipo directivo, es muy poco probable que este Modelo ofrezca los frutos que se espera, ya que debe haber un ambiente de apoyo y compromiso que propenda por su implementación y mantenimiento.

La etapa de planeación al diseño e implementación conlleva la concientización por parte de toda la entidad sobre el compromiso y autorregulación del modelo, a través de la utilización de actos administrativos para la formalización institucional

del Modelo y de los diferentes roles. La sensibilización a los servidores públicos de la entidad y la capacitación al equipo Meci encargado de liderar conjuntamente con el representante de la dirección la implementación y de realizar el autodiagnóstico para determinar las necesidades de diseño o ajuste que tiene el sistema de control interno.

Es importante anotar que el Sistema de Control Interno a diferencia del Sistema de Gestión de la Calidad ha venido implementándose por más de 5 años, cuando fue adoptado por el Consejo Asesor del Gobierno Nacional en Materia de Control interno, lo que hace muy probable que en los resultados obtenidos en el autodiagnóstico se encuentre que la entidad debe hacer ajustes más que diseño de los elementos de control, esto con el fin de aclarar que si bien el Modelo es una propuesta novedosa con relación al ejercicio del control interno en las entidades no es un tema distinto al que se venía trabajando a la luz de la 87 de 1993 que no sufrió ninguna modificación a raíz de la adopción del Modelo.

Con base en los resultados obtenidos con la aplicación del autodiagnóstico, el representante de la dirección y el equipo MECI elaborarán un plan de implementación el cual será sometido a aprobación del Comité de coordinación de control interno y del representante legal para su posterior adopción y ejecución.

La etapa dos relacionada con el diseño e implementación como tal del modelo, conlleva acciones referidas al diagnóstico propiamente dicho de los elementos de control que presentaron en los resultados del autodiagnóstico mayores dificultades, el manual de implementación elaborado por el Departamento Administrativo de la Función Pública contiene encuestas de percepción que facilitan el análisis de las necesidades de cada elemento, las entidades podrán modificar las preguntas según sus necesidades y agregar todas las preguntas que consideren pertinentes, es necesario anotar que las entidades que han adelantado diagnósticos sobre los temas propios de los elementos de control puede utilizar dicha información, como es el caso de las que ya tienen avanzada la implementación del Sistema de Gestión de la Calidad.

Con base en los resultados obtenidos de este diagnóstico de profundización sobre la existencia o estado de desarrollo del elemento de control, el representante de la dirección, el equipo MECI conjuntamente con los responsables de los procesos formularán acciones de diseño o ajuste, las cuales serán igualmente sometidas a la aprobación del representante legal de la entidad y el comité de coordinación de control interno.

El seguimiento a la implementación y desarrollo de las acciones de ajuste o diseño estará a cargo de los responsables de los procesos, el equipo MECI y el representante de la dirección, dentro del ejercicio de la autoevaluación y el autocontrol. Las acciones correctivas que surjan producto de este ejercicio serán implementadas y monitoreadas.

La etapa tres contempla la evaluación a la implementación del Modelo Estándar de Control Interno estándar de control interno por parte de la oficina de control interno, quien también deberá estructurar un plan que le facilite hacer el seguimiento, monitoreo y evaluación con el fin de presentar a comité de coordinación de control interno las recomendaciones producto de su ejercicio del control y el posterior seguimiento a las recomendaciones adoptadas.

Con relación a la etapa 4 referente al Normograma, el cual consiste en compilar todas las normas que directa o indirectamente inciden en la entidad, deberá ser elaborado por cada entidad respecto a cada elemento de control. No obstante es importante señalar que a pesar de que se contempla como etapa 4, es probable que en la medida en que se vaya avanzando en la implementación se puede ir elaborando paralelamente el documento, con este normograma se estaría contribuyendo al desarrollo del fundamento de la autorregulación. El manual de implementación en su anexo 3 incluye el normograma relativo al ejercicio del control interno respecto a cada elemento de control, para facilitarle a las entidades la labor de recopilación de información y orientarlas en su labor.

## **Manual de Implementación**

El Departamento Administrativo de la Función Pública, consiente de la diversidad de entidades con que cuenta el Estado Colombiano, no solo por su razón de ser

sino por los diferentes niveles de desarrollo que presentan, les ofrece un manual orientador que propende respetando la individualidad de cada una de ellas guiar y facilitar la implementación del Modelo Estándar de Control Interno, brindarles la información necesaria a la que pueden acceder para lograr que los elementos de control tenga la eficacia esperada. En este sentido, el manual contiene las referencias a las guías metodológicas diseñadas por el DAFP en los temas que les son propios y los referentes normativos que pueden consultar.

Contiene 3 anexos, el primero orienta a la entidad para la escogencia de las muestras poblacionales a cuales les debe aplicar las encuestas de percepción, la segunda establece los metodos para la tabulación de la información y el tercero como se los dije contiene el normograma relacionado con el ejercicio del control interno.

Es con base en los objetivos de control y los fundamentos que el Modelo Estándar de Control Interno busca conjuntamente con otros sistemas como el Sistema de Gestión de la Calidad y el Sistema de Desarrollo Administrativo, modernizar al estado poniéndolo al servicio del ciudadano.

### **Sistema de Control Estatal**

El Control en su sentido amplio cubija un escenario importante en la buena, sana y correcta administración, nos referimos al Control externo ejercido por entes que han tenido un amplio desarrollo.

Un Estado Moderno no se puede concebir sin la participación activa de los Entes de Control que desde los albores del siglo XX han hecho presencia en la administración pública y en el cuidado de la cosa pública, a veces en el escenario de las finanzas otras en el campo disciplinario e incluso penal.

El espíritu del Constituyente de 1991, en relación con los Organismos Externos de Control, delineó funcionalmente su concurso, de la misma manera que dejó impreso en la norma el sentido de mejoramiento que estos deben concebir o procurar con sus actuaciones en la administración pública a todo nivel.

El más antiguo y conocido ente de Control es la Contraloría General de la República, encargada de evaluar el sistema de control interno de las instituciones, la gestión de las mismas y la transparencia en la ejecución de sus recursos financieros. El sistema de control externo que ejecuta la Contraloría es además regulador de algunas funciones de las entidades públicas, lo que le permite a toda la administración pública propender por la adopción de mejores prácticas ya sea en el nivel de gestión, en el manejo de los recursos o en la eficiencia del sistema de control interno.

La conducta de los servidores públicos siempre ha sido objeto de auscultamiento en materia ética y de comportamiento. Esta tarea recae en la Procuraduría General de la República y en las personerías en el nivel municipal. El escenario de lo disciplinario es un control sobre las actuaciones de quienes tienen por ministerio

el ejercicio de la función pública y por lo tanto deben cumplir y acatar los más altos principios y valores éticos, llegando incluso a la separación de quienes a manera voluntaria menoscaban el sentido del servicio público.

Escenario Sine Quantum, es el interés del Constituyente en lo relacionado con los Derechos Humanos; tan vitales derechos requieren de una importante custodia y control, razón por la cual se depositó la más alta confianza en la Defensoría del Pueblo, entidad que debe velar porque estos derechos sean respetados por todos, pero específicamente por quienes ostentan la dignidad de servidor público.

El concurso de todos estos órganos de control externos a la administración pública, entendida esta en el nivel de entidades, debe permitir una visión crítica del manejo de la cosa pública y del logro de los fines esenciales del estado.

Es por ello que en el escenario de la vigilancia y control sus importantes aportes deben ser escuchados y tenidos en cuenta, para procurar unas entidades públicas transparentes y efectivas, que coadyuven al desarrollo y fortalecimiento de las autorregulaciones en cabeza de los controles internos, quienes a su vez nutren con su conocimiento y experticia el trabajo de los Entes Externos de control.

El Control concebido como uno sólo, requiere el reconocimiento de los entes internos y externos que lo sustentan, para que se constituyan en un pilar de la Gestión Pública y conjuntamente con la administración puedan satisfacer las necesidades de los asociados.

Dentro de este contexto se hace necesario generar un espacio permanente donde los órganos de control externo y los que pertenecen al control interno, tengan la posibilidad de generar estrategias y consolidar acuerdos que conlleven a un eficiente y efectivo control de las entidades públicas y por ende, al logro de los fines del estado. Este escenario podría estar constituido por las cabezas de los órganos de control, el Director de la Función Pública, algunos de los superintendentes, y tendrían además unos espacios de interlocución con los representantes de la ciudadanía en su ejercicio del control social a la gestión pública.

Se requiere sinergia en los entes de control internos y externos; sobre la base de ella, será lógico el resultado de una transparencia en el manejo de la cosa pública, disminución de los actuales focos de corrupción, que en tiempo mediano deberán desaparecer, y la consecución de soluciones reales a las necesidades de los Colombianos.

Mantener la actual situación es soslayar, de alguna manera, la institución de control y su responsabilidad, generando rivalidades de competencia que, en última instancia, hacen del control una actividad engorrosa, generando así el ambiente propicio para que se fructifiquen las prácticas administrativas malsanas, tales

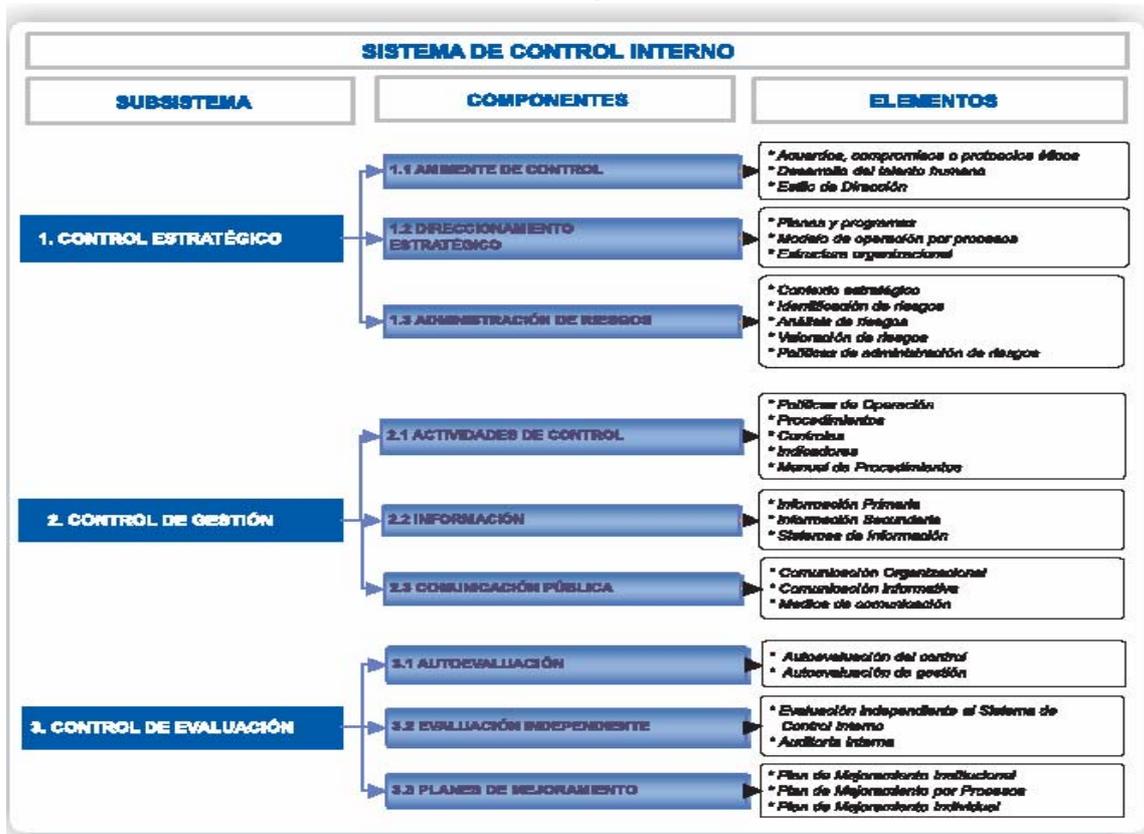
como la corrupción y la manipulación contractual estatal, sólo para citar dos ejemplos.

En este escenario del control estatal, el norte ético deberá ser que el control no es un fin en sí mismo y que sólo tiene sentido en la medida en que contribuya a la efectividad y transparencia de la gestión pública, pues su compromiso es con el bienestar de la sociedad.

### **3.8 ARMONIZACION DE LOS SISTEMAS MECI Y GESTION DE LA CALIDAD**

El Gobierno Nacional dentro del Plan de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” establece con el fin de mejorar la competitividad de las entidades públicas, que deben adoptarse sistemas de calidad y eficiencia administrativa, razón por la cual se expidió la Ley 872 de 2003 reglamentada mediante el Decreto 4110 de 2004. Así mismo, mediante el Decreto 1599 de 2005, el Gobierno Nacional adopto para el Estado Colombiano el Modelo Estándar de Control Interno, estos dos sistemas propuestos tienen la finalidad de cualificar la prestación de servicios y los procesos orientados al logro de los fines del Estado, a través de la modernización del Estado Colombiano. Con la adopción de estos sistemas, se entiende que el Gobierno Nacional esta haciendo un llamado desde la administración pública a todos los representantes legales y servidores públicos sobre la importancia de fortalecer en sus entidades la ética pública, de cualificar la prestación de los servicios y de garantizar que los objetivos propuestos sean alcanzados brindándole al país un mayor posicionamiento a nivel nacional e internacional, a partir de la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía y la transparencia y eficacia en el ejercicio de sus funciones.

## M E C I



Los dos sistemas planteados desde diferentes perspectivas abordan el quehacer organizacional creando en las entidades la necesidad de autogestionarse, trabajar coordinadamente y tener claramente definidos y organizados los objetivos con los cuales pretende darle cumplimiento a sus competencias legales y constitucionales bajo una óptica de la calidad y la ética institucional. En este mismo sentido, le exige a las entidades contar con personal idóneo y competente que a través del ejercicio de sus funciones contribuya a legitimar las acciones del Estado ante la ciudadanía y a fortalecer el compromiso y sentido de pertenencia a través de la creación de políticas orientadas al desarrollo del talento humano y de una cultura orientada hacia el control y la atención al ciudadano.

Así mismo, a partir de la exigencia de la autoevaluación, la administración del riesgo y el mejoramiento continuo, plantea la necesidad de que las entidades comiencen apropiarse de la responsabilidad que conlleva la realización efectiva de actividades. La implementación de aspectos como el desarrollo de la gestión por procesos, el ejercicio de la autorregulación que facilita el manejo de la información, el control a los procesos, el conocimiento y divulgación de la gestión en toda la entidad les brinda herramientas que contribuyen a la organización y funcionamiento efectivo de las entidades públicas.

Así las cosas, con la adopción de estos sistemas, el Gobierno Nacional está generando un cambio cultural importante en el Estado Colombiano, reorientando el quehacer institucional al cumplimiento efectivo de metas, incorporando como factores importantes en este logro todo lo relacionado con la atención y satisfacción del cliente, la calidad de los productos o servicios que presta, el control, los procesos de comunicación e información y el mejoramiento continuo.

El Sistema de Gestión de la Calidad, según lo establecido en la Ley 872 de 2003, es una herramienta de gestión sistemática y transparente que permite dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades y agentes obligados, enmarcado en los planes estratégicos y de desarrollo de tales entidades. Podría interpretarse que a través de esta herramienta el Estado Colombiano introduce en las entidades el concepto de calidad, de mejoramiento continuo o permanente, de tal manera que se brinda satisfacción a los clientes, servidores públicos y a la comunidad.

La Ley 872 de 2003, en primer lugar, establece que cada entidad debe adoptar un enfoque basado en los procesos y tener en cuenta las expectativas de los usuarios y beneficiarios. Así mismo, determina que el sistema debe ser integral, intrínseco, confiable, económico, técnico y particular en cada organización, debe contar con la participación de todos los servidores de la entidad, aspecto que tiene en común con Modelo Estándar de Control Interno.

El Decreto 4110 de fecha 9 de diciembre de 2004, adopta la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000:2004, la cual determina las generalidades y los requisitos mínimos para establecer, documentar, implementar y mantener un Sistema de Gestión de la Calidad en los organismos, entidades y agentes obligados conforme al artículo 2 de la Ley 872 de 2003. Así mismo, contempla que los procesos de mayor importancia para los usuarios deberán estar publicados en la página Web informando sus resultados a través de indicadores de eficacia, eficiencia y efectividad. Se establecen igualmente, los requisitos para la implementación en las entidades, las acciones para facilitar su funcionamiento y la normalización de la calidad en la gestión, definiendo cuales son los aspectos a tener en cuenta al momento de expedir la norma de calidad. Es de anotar que tanto el MECI como el Sistema de Gestión de la Calidad se basan en normas internacionales, para retomar aspectos que por las características administrativas y organizacionales de las entidades a quienes obliga la Ley 872 de 1993, pueden aplicarse, respetando sus diferencias.

Este sistema debe desarrollar y poner en funcionamiento de forma obligatoria en el Sector Central y Descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional, y en la gestión administrativa necesaria para el desarrollo de las funciones propias de las demás ramas del Poder Público en el Orden Nacional.

Así mismo, en las Corporaciones Autónomas Regionales, las entidades que conforman el Sistema de Seguridad Social Integral de acuerdo con lo definido en la Ley 100 de 1993, y de modo general, en las empresas y entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios y no domiciliarios, de naturaleza pública o las privadas concesionarias del Estado.

A diferencia del MECI, el Sistema de Gestión de la Calidad, no es de obligatorio cumplimiento en todas las entidades del Estado Colombiano pero gracias a las bondades que ofrece este sistema en el orden territorial hay muchas entidades que ya se encuentran implementándolo.

Para facilitar la implementación del Sistema de Gestión de la Calidad, es necesario contar con el compromiso de la Alta Dirección y que sean claramente establecidas las responsabilidades de los diferentes niveles jerárquicos y de la totalidad de funcionarios de la entidad. Para garantizar la implementación se debe designar un directivo de primer nivel como representante de la Dirección, se ha sugerido que éste sea el mismo encargado del MECI, y conformar un grupo, el cual podría ser el mismo Equipo MECI, que apoye la implementación del Sistema de Gestión de la Calidad.

Se ha establecido que el Comité de Coordinación de Control Interno, creado mediante el Decreto 1826 de 1994 asuma las veces del Comité de Calidad y debe fortalecerse la labor que deben desempeñar las Oficinas Asesoras de Planeación, para que en un trabajo conjunto y armónico con toda la Entidad, coadyuven al fortalecimiento tanto del Sistema de Control Interno, como del Sistema de Gestión de la Calidad.

Es importante que las entidades acojan un enfoque dirigido hacia el cliente, explorando y determinando sus necesidades y expectativas, definiendo mecanismos de comunicación y retroalimentación con los clientes. Tanto para el MECI como para el Sistema de Gestión de la Calidad, es necesario que las entidades a nivel cultural fortalezcan el concepto de lo público como representantes que son del Estado ante los ciudadanos y las partes interesadas, son a través de sus productos, servicios y rendiciones de la cuenta que se logra legitimar el Estado.

Por otro lado, es importante que la entidad adopte una gestión por procesos, identificando los procesos estratégicos, misionales y de apoyo, y los productos que cada procesos genera. Así mismo, debe tener establecido el ciclo administrativo PHVA y los indicadores de calidad y de desempeño del sistema. Todo lo anteriormente expuesto, debe ser consignado y manejado a través de registros y documentación, aspectos que el MECI en desarrollo de su fundamento de autorregulación retoma para facilitar el manejo y conocimiento que deben tener los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y en su compromiso institucional para facilitar igualmente, el ejercicio del Autocontrol y la autogestión como proceso que involucra la totalidad de la entidad.

Para el Sistema de Gestión de Calidad y el MECI, el talento humano es un aspecto neurálgico ya que de éste depende realmente la modernización del Estado Colombiano, es a través de la capacitación, formación, fomento de una cultura del control y la determinación de todo un marco ético que encauce las actuaciones de los servidores públicos que puede lograrse una verdadera implementación de los sistemas en mención. Como se mencionaba anteriormente, los sistemas le están planteando al país una modificación en su cultura a todo nivel, esta propuesta esta llevando a que la ciudadanía, los servidores públicos, el concepto de lo público y la prestación de los servicios cobre una dimensión diferente a privilegiarse la calidad, el compromiso institucional, la competencia, el autocontrol, el mejoramiento continuo entre otros, como elementos primordiales en el ejercicio de la función administrativa.

Con relación a los objetivos de los dos sistemas, se puede afirmar que ambos contribuyen al cumplimiento de los fines esenciales del Estado dado que guardan una relación de complementariedad entre sus propósitos, el MECI proporciona una estructura para el control interno a la estrategia, la gestión y la evaluación en las entidades del Estado, cuyo propósito es orientarlas hacia el cumplimiento de sus objetivos institucionales y la contribución de estos a los fines esenciales del Estado y por su parte el Sistema de Gestión de la Calidad esta orientado a dirigir y evaluar el desempeño institucional en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de servicios a cargo de las entidades.

### **3.8 ASPECTOS COMPLEMENTARIOS**

En esta dinámica para el Departamento Administrativo de la Función Pública es primordial generar espacios de reflexión y prácticas administrativas que permitan la interiorización y manejo de estos dos sistemas a la luz de una integración básica de los elementos metodológicos que lo acompañan. Es en este sentido que a continuación se plantea una aproximación conceptual de estas dos herramientas gerenciales, comenzando por una presentación sucinta del Sistema de Gestión de la Calidad, los objetivos de cada uno de los sistemas, la dinámica de la implementación teniendo en cuenta los lineamientos de la Circular 03 del 27 de septiembre de 2005 y finalmente la correlación de los componentes del Modelo Estándar de Control Interno con la norma técnica de calidad.

El propósito de la función pública es el de garantizar que los fines esenciales del estado sean cumplidos por las entidades de la administración pública, y en este sentido ha creado diversas metodologías e instrumentos que propenden por lograr este objetivo, entre ellos encontramos el MECI y el Sistema de Gestión de la Calidad, estos dos sistemas se basan en normas y modelos internacionales que han sido adaptados a las necesidades y características de la administración pública colombiana.

Si bien es cierto durante mucho tiempo el énfasis mas grande que se ha hecho en el país ha estado relacionado directamente con la obtención de resultados, ha sido evidente que no solo deben alcanzarse en sí mismos, sino que estos deben obedecer a las necesidades de los usuarios y a un manejo adecuado de los recursos que se han invertido, en este sentido el Sistema de Gestión de la Calidad entra a subsanar y cualificar la gestión publica, en cuanto su propuesta de mejoramiento continuo y satisfacción al cliente.

El Modelo Estándar de Control Interno, desde el control y seguimiento de las diferentes actuaciones en la gestión institucional deja en claro, que es necesario no solo alcanzar los objetivos institucionales sino que en este ejercicio las entidades deben apropiarse de su quehacer, a través mecanismos de autoevaluación y autocontrol que generen una participación directa de todos los servidores públicos en la consecución de los objetivos y la cualificación y mejoramiento de la gestión institucional.

Para facilitar la exposición se va a realizar la comparación e interrelación de cada uno de los elementos de control del Modelo Estándar de Control Interno con los puntos señalados en la Norma Técnica de Calidad, NTCGP 1000:2004.

El Sistema de Gestión de la Calidad tiene dentro de sus puntos básicos la responsabilidad de la dirección, la gestión de los recursos, la realización del producto o prestación del servicios y la medición, análisis y mejora de los procesos, estos aspectos son claves para lograr el éxito en la implementación del sistema. El MECI contempla la existencia desde la Ley 87 de 3 subsistemas básicos para su desarrollo, el subsistema de control estratégico, el

subsistema de control de gestión y el subsistema de control de evaluación. Al realizar la comparación es evidente que los productos de cada una benefician y facilitan el ejercicio de implementación y seguimiento, como aspecto crucial se encuentra el compromiso de la alta dirección y de los servidores públicos, así como los aspectos relacionados con el manejo de la información y la comunicación y la medición y seguimiento.

El *Subsistema de Control Estratégico* busca que las entidades públicas desarrollen una cultura organizacional orientada al control de los procesos estratégicos, administrativos y operativos de la entidad, garantizando la transparencia, el fortalecimiento de la ética institucional y el buen servicio público. Contempla dentro de su estructura tres componentes, Ambiente de Control, Direccionamiento Estratégico y Administración del Riesgo, el *Componente Ambiente de Control* a su vez cuenta con tres elementos de control: Acuerdos, Compromisos y Protocolos Éticos, Desarrollo del Talento Humano y Estilos de Dirección, básicamente estos elementos buscan establecer controles que faciliten el ejercicio de las políticas de desarrollo del talento humano, el autocontrol y la cultura enfocada hacia el control.

Encontramos que el Sistema de Gestión de la Calidad a través del elemento de la ética aporta al cumplimiento del *Principio de Transparencia* de la norma técnica de calidad que se fundamenta en las actuaciones y las decisiones claras, buscando garantizar el acceso a la información para facilitar el control social y en *su numeral 6 referente a la gestión de los recursos* hace especial énfasis en el talento humano, en lo relacionado con las competencias, la formación y la evaluación de las acciones necesarias para la realización de los trabajos asignados, además del compromiso que deben tener los servidores públicos.

El componente de *Direccionamiento Estratégico* compuesto por los elementos de control *Planes y Programas, Modelo de Operación y Estructura Organizacional*, dentro del MECI señala el seguimiento y monitoreo que debe efectuar el sistema a la ruta que la entidad se ha trazado con base en los lineamientos normativos y constitucionales y las metas que espera alcanzar desde su razón de ser; el Sistema de Gestión de la Calidad en su *numeral 5 referente a la Responsabilidad de la Dirección* contempla que la *Planificación* debe basarse en asegurar la existencia de una política de calidad adecuada a las características de la entidad coherente con los diferentes planes que se manejen, orientada a mejorar la eficacia, eficiencia y efectividad del sistema de gestión de la calidad, esta política de ser operacionalizada a través de unos objetivos de la calidad, incluyendo el producto o prestación del servicio que se brinda. Así mismo, la planeación del sistema debe cumplir con los requisitos de la norma y mantener la integralidad del mismo.

Con relación al *Modelo de Operación por Procesos*, el MECI busca controlar que se adelante una gestión orientada a procesos generando un resultado

dirigido al cumplimiento de la función de la entidad, determinando la forma más eficiente de ejecutar las operaciones de la entidad, coordinando la asignación de recursos, el diseño de flujos de información, entre otros; el Sistema de Gestión de la Calidad respecto al tema, establece en su *numeral 4 los Requisitos Generales*, que la entidad debe establecer, documentar, implementar y mantener un sistema de gestión de la calidad que contemple la identificación de los procesos, la secuencia e interacción de los mismos, asegurarse que la operación de los procesos cuente con criterios, métodos, recursos, información, seguimiento, medición y mejoramiento continuo. Además, considera que debe existir una *Gestión Documental* (declaraciones documentadas, procedimientos, documentos y registros).

El componente *Administración del Riesgo*, busca autocontrolar aquellos eventos que pueden afectar el cumplimiento de sus objetivos, a través del control de los elementos que la conforman, en el Sistema de Gestión de la Calidad este aspecto se considera en el *numeral 1 literal g)*. Donde específicamente se establece la necesidad de identificar y diseñar puntos de control sobre los riesgos detectados en la entidad; en el *numeral 5.6 Revisión de la Dirección literal h)*. Del *numeral 5.6.2 de Información para la Revisión* que contempla los riesgos actualizados e identificados para la entidad y la determinación de *Acciones Preventivas del numeral 8.5.3 pertenecientes al numeral 8.5 de mejora*. Es claro que para los dos sistemas es de vital importancia que la entidad conozca y administre los riesgos que pueden afectar su desempeño y por ende el logro de los resultados y objetivos propuestos por ella, es así como en este tema, los dos sistemas se retroalimentan permanente.

Hasta el momento, es claro que si bien, hay armonía entre los sistemas en cuanto a los puntos en los cuales es necesario desarrollar acciones de control o de gestión, la manera de abordar la implementación conlleva a las entidades a que se realice un trabajo conjunto que facilite el desarrollo coordinado de la misma, ya que la mirada se hace desde ópticas distintas. Estos aspectos que se han venido analizando son de especial importancia, ya que desarrollan la esencia misma de la entidad al pertenecer al nivel estratégico y estar en cabeza de la alta dirección, de la claridad, responsabilidad y compromiso con que sean abordadas por los servidores públicos, dependerá el éxito que estos dos sistemas obtengan en su desarrollo. Por esto es muy importante que el proceso de implementación de acompañe de un seguimiento y monitoreo que permita hacer los ajustes en el momento adecuado.

El *Subsistema de Control de Gestión* se encarga de asegurar que la entidad controle la ejecución de los procesos, logre los resultados y ofrezca los productos que requiere para dar cumplimiento a sus fines constitucionales y legales, esta compuesta por tres componentes, *Actividades de Control, Información y Comunicación Pública*. En cuanto al componente de *Actividades de Control*, el MECI ha considerado controlar aquellos elementos tales como políticas de operación, procedimientos, controles, indicadores y manual de procedimientos – operación, que le aportan información relevante para la toma de decisiones y acciones preventivas y/o correctivas con el fin de facilitarle el desarrollo efectivo de los procesos y el logro de sus metas.

El Sistema de Gestión de la Calidad toca estos aspectos en el *numeral 4.2 Gestión Documental*, específicamente en el *punto 4.2.1 Generalidades*, ya que hace referencia a las políticas, el manual de calidad, los procedimientos y los documentos y registros

requeridos para asegurarse de la eficaz planificación, operación y control. Así mismo, en el *numeral 7 Realización del Producto o Prestación del Servicio* que hace referencia a los requisitos anteriormente mencionados con relación al producto o prestación del servicio. En el *numeral 8.3 que hace referencia al Control de Producto o Servicio no Conforme*, igualmente el Sistema de Gestión de la Calidad hace referencia a los controles con que la entidad debe contar para garantizar el tratamiento adecuado de la no conformidad. El elemento de control Manual de procedimientos- de Operación deberá contener el manual de calidad una vez este ya se haya aprobado en la entidad.

Los *Componentes de Información y Comunicación Pública* dentro del Modelo Estándar de Control Interno, tienen una importancia vital para el logro de los objetivos institucionales, ya que a través del manejo adecuado de los datos y de los flujos de información las entidades pueden lograr que todo lo que ha sido establecido a nivel estratégico se haga realidad en el ejercicio u operacionalización de las políticas, planes y procesos adoptados por la entidad. Igualmente, el mejoramiento y sostenimiento de la cultura del control adquiere en el desarrollo de estos dos componentes un peso significativo al momento de fortalecer el compromiso, sentido de pertenencia y la construcción de significados comunes en los servidores públicos.

El control de éstos a su vez debe permitir que las entidades puedan desarrollar rendiciones de la cuenta adecuadas a la ciudadanía y partes interesadas contribuyendo a un mayor acercamiento y aumento de la credibilidad y legitimidad del Estado con relación a la participación ciudadana y el control social.

El Sistema de Gestión de la Calidad, le da igualmente a la comunicación y el manejo de información una gran relevancia, al colocarla en el *numeral 5 Responsabilidad de la Dirección* como un compromiso que ésta debe asumir desde dos instancias diferentes, por un lado en el *numeral 5.5.3* cuando se refiere a la *Comunicación Interna* como un medio para considerar la eficacia del Sistema de Gestión de la Calidad y como un proceso institucional; y por el otro lado, en el *numeral 7, específicamente el 7.2.3* nos habla de la *Comunicación con el Cliente*, destacando que la entidad debe contemplar en el desarrollo de su comunicación aspectos relacionados con la información del producto, las consultas o solicitudes, la retroalimentación del cliente (quejas, reclamos, sugerencias) y los mecanismos de participación. En general se puede afirmar que tanto para el Modelo Estándar de Control Interno como para el Sistema de Gestión de la Calidad, la información y la comunicación son instrumentos fundamentales que les van a permitir su implementación y afianzamiento como herramientas fundamentales para la consecución de los objetivos para los cuales fueron creados.

El *Subsistema de Control de Evaluación* es coyuntural dentro del modelo de control interno, ya que es allí donde se definen realmente si los controles que se han establecido en los demás subsistemas realmente han cumplido con la misión para la cual fueron creados, específicamente en este subsistema se busca establecer la efectividad del ejercicio del Control Interno, la eficiencia, eficacia y efectividad de los procesos y detectar desviaciones y establecer tendencias. Esta compuesto por tres componentes, *Autoevaluación, Evaluación Independiente y Planes de Mejoramiento*. Respecto al componente de *Autoevaluación* que cuenta con la autoevaluación del

control y de la gestión, el control interno retoma a los servidores públicos como su componente primario, es decir son los responsables de la ejecución de los procesos, los encargados de medir y monitorear su gestión. El Sistema de Gestión de Calidad en el *numeral 7 correspondiente a la Realización del producto o prestación del servicio* establece en varios de sus numerales la importancia que tiene la verificación y validación del diseño y desarrollo con relación a la planificación, el cumplimiento de los requisitos y la obtención de los resultados y productos con la calidad con que se habían establecido.

El componente de *Evaluación Independiente* a cargo de la oficina de control interno, juega un papel importante al ser el responsable de retroalimentar a la entidad en el ejercicio de sus controles y en general en el desarrollo de su gestión, al ser considerada “control de controles”, es en este componente donde la entidad obtiene una información global de como esta adelantando y cumpliendo sus funciones y metas. Los elementos de control con que cuenta apuntan específicamente a la realización de una evaluación total del funcionamiento del sistema de control interno y en particular de los procesos que ésta considere ameritan una auditoria interna, con el fin de retroalimentar procesos críticos.

El Sistema de Gestión de la Calidad en el *numeral 8 Medición, análisis y mejora* contempla igualmente el ejercicio del seguimiento, propendiendo por garantizar la demostración de la conformidad del producto o servicio, el funcionamiento del sistema como tal y mejorar continuamente la eficacia, eficiencia y efectividad del sistema. Para lograrlo en los *numerales 8.2 Seguimiento y medición* establece seguimiento a la información relacionada con la satisfacción del cliente respecto de los requisitos establecidos, la realización de auditorias internas que determinen la pertinencia de las acciones adelantadas con los requisitos formulados y la implementación y mantenimiento eficaz, eficiente y efectiva del sistema. En el *numeral 8.4 Análisis de datos*, plantea que es a través de la determinación, recopilación y análisis de lo datos que la entidad puede demostrar la idoneidad, eficacia, eficiencia y efectividad del sistema y evaluar donde puede realizarse la mejora continua.

Con relación a este punto, es necesario aclarar que si bien es cierto las encargadas de realizar las auditorías son las oficinas de control interno, en las entidades se están formando auditores de calidad que no necesariamente pertenecen a dicha oficina, por lo tanto, es necesario que las auditorías que se realicen aunque sean por persona ajenas a la oficina deben ser coordinadas por el jefe de la oficina o quien haga sus veces y deben estar orientadas específicamente a evaluar los temas relacionados con el sistema de gestión de la calidad. Las auditorías propias del ejercicio del control interno y de gestión son realizadas exclusivamente por personal que tenga a su cargo la evaluación del control interno.

El componente de *Planes de Mejoramiento* representa en el MECI un valor agregado importante en el fortalecimiento del sistema de control interno y en la consecución de los objetivos propuestos, al recopilar las observaciones y recomendaciones producto de los procesos de Autoevaluación, Evaluación Independiente del Sistema de Control Interno, Auditoría Interna y las recomendaciones efectuadas por los órganos de Control Fiscal. Al ser ejecutados en el transcurso de los procesos garantizan que la entidad este realmente enfocada a sus metas y materializan los beneficios que del ejercicio del control interno obtiene. Esta compuesto por los *Planes de Mejoramiento Institucionales, Por Procesos e Individual*. Los planes de mejoramiento dentro de este sistema de control interno, son vistos como elementos facilitador de la gestión institucional y no como errores o fallas en algunos de los procesos adelantados en la entidad, reforzando los fundamentos del autocontrol y la autogestión dentro de las entidades públicas.

En el Sistema de Gestión de la Calidad el *numeral 8.5 de Mejora*, contempla la *Mejora Continua* como el deber que tiene las entidades de ser eficaces, eficientes y efectivas en el desarrollo de la gestión de la calidad, mediante el uso de la política de la calidad, de los objetivos de la calidad, de los resultados de las auditorías internas, el análisis de datos, el sistema de evaluación para el seguimiento y medición, las acciones correctivas y preventivas y la revisión por la dirección.

Para concluir, se hace evidente que para los sistemas todo lo relacionado con la autoevaluación, la retroalimentación y la ejecución de acciones correctivas juega quizá el papel más importante, ya que es con base en la información obtenida en estos procesos de evaluación que es posible tomar decisiones que apunten a la obtención de productos y servicios con calidad, a la mejora continua y al cumplimiento de los objetivos institucionales y los fines del estado que hacen posible el cumplimiento de la Constitución Política.

## **PRESENTACIÓN DE UN CASO PRÁCTICO**

Modelo de Gestión de Calidad del Hospital General de Medellín

### **En qué consiste?**

El Hospital General de Medellín, Luz Castro de Gutiérrez, es una Empresa Social del Estado, tiene una categoría especial de entidad pública descentralizada propiedad del Municipio de Medellín, con Personería Jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, que tiene como Misión: Prestar servicios de salud de alta complejidad, con sentido humanitario, ético y de calidad, promueve el desarrollo de su talento humano, así como el avance tecnológico, científico y docente. Hace parte integrante del Sistema General de Seguridad Social en Salud. La operación del Modelo de Gestión de Calidad, se puede describir desde el direccionamiento estratégico que contiene el proceso Planificador y este a su vez está conformado por objetivos, metas, recursos (métodos, materiales, mano de obra, maquinaria, mantenimiento y medio ambiente), planes, programas y proyectos y plataforma estratégica. Se cuenta con el área de Garantía de Calidad, quien coordina, controla y verifica la efectividad del Sistema. Para prestar los servicios de salud de mediana y alta complejidad, el Hospital tiene un portafolio con los siguientes servicios certificados bajo la norma NTC ISO 9001:2000: Urgencias, Consulta Externa, Hospitalización, Unidad de Cuidados Críticos, Cirugía, Pediatría, Gineco-Obstetricia, Farmacia, Central de Mezclas Parenterales, Imagenología, Laboratorio Clínico y Banco de Sangre.

### **Razones que la justifican**

Direccionar un Enfoque de Calidad, ha sido tal vez la decisión estratégica más importante del Hospital General de Medellín, durante sus 56 años de vida institucional, enmarcado esto en un proceso de reconversión administrativa, estratégica y funcional para lograr una transformación empresarial, que se adelanta desde hace aproximadamente 10 años, generando un Nuevo Hospital General de Medellín. Se tiene plena certeza que este proceso ha sido de suma importancia en la consolidación de una Cultura Organizacional Propia, que permite garantizar Cultura de la Calidad, Supervivencia, Competitividad, Crecimiento y Desarrollo. El Hospital General de Medellín en los últimos 10 años viene consolidando un vigoroso proceso de transformación, en el marco de la dinámica dada al sector salud por la ley 100 de 1993, múltiples decretos reglamentarios y todos los acontecimientos conexos, positivos y negativos que han tenido que ver con la implementación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

En medio de esta dinámica de cambio se tomó la decisión estratégica de trabajar la calidad, impulsando un Modelo centrado en la persona humana, el activo más valioso de toda organización, que ha generado un conocimiento y aprendizaje de indiscutible valor, herramienta competitiva clave para el desarrollo y gestión en

nuestra empresa. Se ha contado para adelantar este proceso, con el compromiso y actitud de cambio de todos los funcionarios, el decidido e importantísimo apoyo de la comunidad y fuerzas decisorias de entes gubernamentales y privados que han contribuido al logro en un alto porcentaje de los objetivos trazados.

### **Cómo se ha desarrollado?**

En el Modelo de Gestión de Calidad desarrollado se plantean objetivos y estrategias que brindan mejores condiciones de salud y bienestar a los usuarios, realizando inversiones en tecnología, formación del talento humano, infraestructura física e investigación, consolidando el cumplimiento de nuestro lema: Atención Excelente y Calidad de Vida. Son las personas, funcionarios, pacientes, acompañantes, proveedores y visitantes, los actores principales de nuestro Modelo de Gestión de Calidad y quienes se benefician de nuestra labor. Los esfuerzos en nuestro Modelo están dirigidos a generar bienestar, confianza y seguridad.

### **Obstáculos Encontrados**

Durante el desarrollo y aplicación de nuestro Modelo de Calidad se han presentado obstáculos en su implementación que han tenido que ver con la consolidación de una Cultura de Calidad y de Servicio, tales como:

Resistencia al cambio.  
v Recuperación de la cartera.  
Insuficientes recursos económicos para desarrollo tecnológico, de dotación e investigación.  
Negociación en la contratación con empresas pagadoras.  
Incipiente proceso comunicacional.  
Estructura organizacional poco flexible, pesada y costosa.  
Estrategias de no pago en el sector salud.  
Falta de supervisión y control de la normatividad por parte de los organismos de seguridad y control.  
No aplicación adecuada de las normas del SGSSS.

### **Aprendizaje Inferido**

En cuanto al aprendizaje inferido estamos seguros que el Hospital General de medellín tiene una estrategia sectorial e institucional, cuyo núcleo de acción es el direccionamiento de un Enfoque de Calidad, siendo la decisión estratégica más importante en sus 56 años de vida institucional, enmarcado este en un proceso de reconversión administrativa, tecnológica y de infraestructura con énfasis en el desarrollo del personal y en la prestación de servicios misionales. Se tiene plena certeza que este proceso ha sido de suma importancia en la consolidación de una cultura organizacional propia, que permite garantizar: cultura de la calidad, supervivencia, competitividad, crecimiento y desarrollo.

### **Innovación, creación o adaptación**

Se aplicaron las siguientes herramientas, métodos, procedimientos, técnicas y acciones que han agilizado los procesos y se ha obtenido un máximo

aprovechamiento de los recursos. Como resultado de la Innovación: hoja de ruta de facturación, programa de atención integral al paciente hospitalizado, campañas extramurales de captación de sangre, repotenciación de equipos hospitalarios, etc. Como resultado de la creación: modelamiento de la cultura organizacional, creación del personaje institucional, creación de nuevas áreas, etc. Como resultado de la adaptación, entre otras: planeación estratégica, aplicación de la ley 100, sistema obligatorio de garantía de calidad, habilitación, aplicación de la teoría de las 5 Ss. Como de las prácticas administrativas y comportamientos, se han enmarcado desde las siguientes dimensiones estratégicas, direccionamiento estratégico, programa de cultura organizacional, aplicación del liderazgo, análisis del mercado, investigación de las necesidades y expectativas de los clientes, mejoramiento continuo, principios, creencias y valores, plan de capacitación y evaluación de desempeño, fortalecimiento de la calidad de vida en el trabajo, sistemas de información, gestión de la calidad y los procesos, servicios generales que contribuyen a la calidad de vida, promoción de la participación de la comunidad, gestión de compras.

### **Efectos positivos**

El principal logro es la autofinanciación con recursos propios y esto se evidencia en la Facturación que para el año 2004 fue de \$67.835 millones con un cumplimiento del 103,8% y un incremento sistemático y superior al IPC desde 1994, año de inicio de la aplicación de la ley 100/93. Las Rentas Propias para el mismo año fueron de \$65.731 millones, con un cumplimiento del 87%, porcentaje normal, entendiéndose que en el mes de enero del 2005, se están pagando dineros causados en el 2004.

Consideramos que el incremento que se ha tenido en las acciones asistenciales se debe especialmente a la transformación del Hospital en una entidad en donde la CALIDAD se vive en todos los momentos de verdad que constantemente se evidencian. En el año 2004 se realizaron 912.573 acciones y procedimientos, con un incremento del 111,8% respecto al año anterior.

Un aspecto determinante para ofrecer servicios de salud de calidad, tiene que ver con la inversión en infraestructura y dotación científica y administrativa. En los últimos 10 años se han invertido \$15.000 millones en equipos, igualmente \$50.000 millones en la construcción y remodelación del Hospital, convirtiéndolo en una entidad de salud moderna, sismorresistente y semiinteligente.

### **Experiencia sustentable**

Los resultados claves del hospital derivados del Direccionamiento estratégico le han permitido a la institución consolidarse competitivamente en el mercado, así como hacer en forma gradual y planeada la apertura de nuevos servicios, que le afianzan sus procesos financieros y de prestación de servicios asistenciales, logrando con ello, asegurar día a día la permanencia y sustentabilidad en el dinámico sector de la salud. El afianzar el mejoramiento continuo en la prestación de los servicios de salud y la creación y fortalecimiento de una cultura organizacional propia de una empresa social del estado, son activos estratégicos

que han generado una diferenciación relevante respecto a la competencia hospitalaria. También es muy importante sumar a esto la consolidación financiera que ha alcanzado la institución y que proyecta sostenerse en el tiempo, a través de las perspectivas de mercadeo, competitividad y sociales, lo cual a su vez se enmarca en las condiciones económicas y financieras para la sustentabilidad de la experiencia. Otro elemento dentro de las condiciones sociales determinante de la sustentabilidad lo constituye la respuesta que tiene que dar la institución por su carácter de empresa social del estado a las necesidades y expectativas de la comunidad en materia de servicios de salud de mediana y alta complejidad. Se suma a todo lo anterior como argumento de sustentabilidad, el posicionamiento que ha alcanzado la institución por su modelo de calidad, en los escenarios decisivos a nivel ejecutivo nacional, ministerio de la protección social, gobernación de antioquia, congreso de la república, alcaldía de medellín, etc.

### **Potencial de réplica**

Con la recepción de equipos directivos y operativos de hospitales y clínicas privados y públicos del país y de países de centroamérica, norteamérica y asia que han venido a conocer el hospital y su modelo de calidad, se valida el hecho de réplica de la experiencia en otras entidades, dado que en los testimonios resultado de la experiencia, han manifestado los visitantes sus conceptos positivos con relación al modelo y la posibilidad de adaptarlo a las instituciones que representan. Para posibilitar unas condiciones que permitan replicar la experiencia en otras entidades se cuenta con un manual de calidad, un amplio soporte documental, presentaciones, medios pedagógicos, videos institucionales, informes de gestión y evaluaciones y eventos académicos, etc. Es muy favorable para efectos de réplica el liderazgo y actitud de la gerencia, quien se ha mostrado muy dispuesto y solidario con quienes han solicitado y demostrado interés en conocer nuestro modelo de calidad. También se ha utilizado otras estrategias para replicar su experiencia, tales como la referenciación competitiva con otras instituciones del sector, exposiciones del modelo en instituciones educativas de nivel superior y en especial el acompañamiento al programa de Escuelas de calidad de la alcaldía de Medellín, con la contribución empresarial y social para hacer de Medellín la más educada.

**MODULO  
GERENCIA PÚBLICA INTEGRAL**

**UNIDAD 4  
HABILIDADES PARA LA GERENCIA**

## INDICE

Introducción

Objetivos

Ideas clave

Mapa conceptual

Presentación de caso práctico

- 4.1 CARACTERISTICAS DE LOS SISTEMAS VIVOS.**
- 4.2 CONFLICTO Y LA FORMA DE RESOLVERLO. MÁS ALLA DEL Y DEL MAL.**
- 4.3 LA TRIDIMENSIONALIDAD DEL TRABAJO**
- 4.4 EL NUEVO PERFIL DE AUTORIDAD: EL *COACH GERENTE***
- 4.5 LOS PARAMETROS DE LA NUEVA ORGANIZACIÓN**
- 4.6 LA CONFIANZA, VIGA MAESTRA DE LA ORGANIZACIÓN DEL FUTURO**
- 4.7 LA CONFIANZA COMO REQUERIMIENTO FUNCIONAL DE LOS SISTEMAS SOCIALES**
- 4.8 LA INFORMACIÓN Y EL CONOCIMIENTO**
- 4.9 LOS VALORES COMPARTIDOS**
- 4.10 EFECTOS SISTÉMICOS DE LA RUPTURA DE LA CONFIANZA**
- 4.11 Desarrollo de los Contenidos**
  
- 4.12 UN PROCESO LÓGICO PARA EL ABORDAJE DE CONFLICTOS**

Actividades de Aprendizaje

Actividades de auto evaluación

Síntesis o resumen

Bibliografía

Glosario

## **INTRODUCCIÓN**

El capítulo integra una serie de reflexiones relacionadas con las habilidades que debe poseer un gerente para lograr resultados en las nuevas organizaciones.

El trabajo de coordinación, eje fundamental de la labor de la gerencia, se funda sobre una visión sistémica en lo estructural y sobre las capacidades para lograr equipos de trabajo con capacidad de adecuar y modificar su esfuerzo en razón de los cambios acelerados de la sociedad actual.

La confianza, la formación de equipos de alto rendimiento, la construcción de visiones compartidas son los ejes sobre los que se funda el éxito de la gerencia contemporánea.

## **OBJETIVOS**

- Presentar los desarrollos actuales sobre la nueva gerencia y sus aplicaciones en las organizaciones públicas
- Estímular una discusión y diálogo orientado a identificar los elementos del perfil de un gerente para lograr resultados eficaces en las nuevas organizaciones.

## IDEAS CLAVE

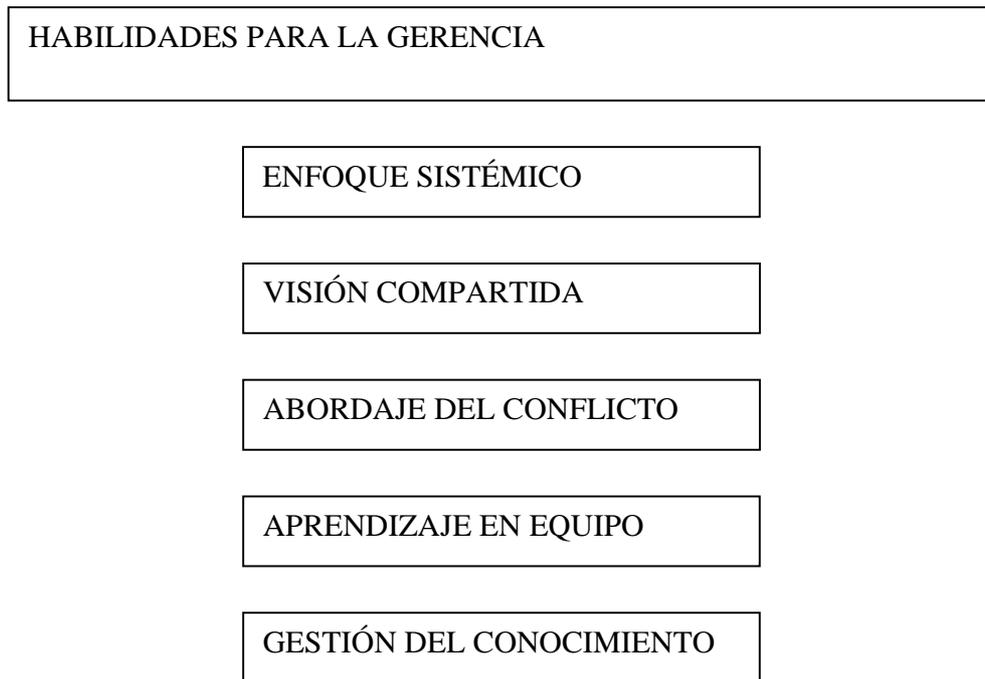
En el enfoque posmoderno las organizaciones han de entenderse como sistemas vivos. Un sistema vivo está conformado por todas aquellas personas que a lo largo de la historia lo han integrado y su memoria está presente en él.

Cuando los vínculos que se han establecido han sido mutuamente benéficos se constituyen en una fuerza favorable para la organización, cuando no ha sido así y las personas se han ido de la empresa en malos términos, su influencia no cesa con el despido, o con su partida, de alguna manera esa insatisfacción desequilibra el sistema y la manera de equilibrarlo, de volverlo a poner en orden es reconocer y agradecer su aporte, es incluirlo de nuevo como una fuerza positiva. Igualmente, expresar "lo sentimos", es un reconocimiento a que, aunque siempre hacemos lo mejor que podemos, algunas veces nuestras acciones se convierten en una forma de exclusión "injusta", que impacta negativamente al sistema que tratará de equilibrarse a través del comportamiento de los nuevos integrantes, aunque de manera inconsciente.

Pensemos por un momento en todos los grupos a los que pertenecemos y reconozcamos la dinámica de pertenencia y exclusión de la que somos partícipes a través de ellos. Y por un momento en nuestra mente hagamos un juego y cambiemos de bando, como cuando jugamos ajedrez unas veces nos tocan las blancas y en el momento siguiente son las negras las nuestras. Supongamos los motivos, los valores y las creencias que afilian a cada grupo y nos daremos cuenta que no hay ni buenos ni malos, que cada uno obra desde su buena conciencia, tratando simplemente de hacer el mejor ejercicio para pertenecer. Hacer esto es colocarnos en un espacio donde la mirada es más abarcadora, donde el juicio reducido no es posible, donde la visión maniquea se esfuma al darnos cuenta que todos compartimos un destino común. Obedecemos a las leyes de los sistemas de los que formamos parte.

"El trabajo principal del líder de líderes es (...) potenciar a otros líderes, lo que significa, en primer lugar, crear las condiciones que expandan la habilidad de todos los empleados de tomar decisiones y crear el cambio. Pero, más que eso, significa que el líder debe ayudar de manera activa a sus seguidores a alcanzar su máximo potencial de liderazgo."

## MAPACONCEPTUAL



La historia ha llegado a un punto donde los equipos se reconocen como componente esencial de toda empresa, como la unidad predominante para la decisión y la acción. No obstante, la mayoría de los aspectos de la infraestructura existente - tales como los sistemas de medición y remuneración - aun no han capturado el sentido del trabajo en equipo. Mucha gente que proclama la importancia de los equipos todavía cree en última instancia que la unidad clave es el individuo. Esto cambiara inevitablemente. También cambiara la definición predominante de "equipo".

Hache llamamos "equipo" a un grupo de personas que se necesitan entre si para lograr un resultado (es decir, en definitiva, que se "embarcan" juntas en una tarea).

PETER SENGE. La quinta disciplina en la práctica.

#### **4.1 CARACTERISTICAS DE LOS SISTEMAS VIVOS.**

Los sistemas en general tienen dos componentes: ORGANIZACION: que se refiere a las relaciones entre sus elementos y una ESTRUCTURA: que es la conformación espacial de esas unidades de acción conjunta.

Los sistemas vivos se caracterizan porque poseen una organización autopoietico, es decir, tienen la capacidad de regenerarse y también son capaces de realizar cambios constantes, por ejemplo los relacionados con el metabolismo, el crecimiento y decrecimiento celular. Son sistemas cerrados, lo que quiere decir que se ocupan exclusivamente de sus propios estados y no operan con componentes ajenos al sistema.

Los sistemas familiares son sistemas sociales que están regidos por unos principios particulares que cuando no se respetan, crean problemas y trastornos en el sistema o en los individuos que lo conforman. Es por eso que Bert Hellinger el gran fenomenologo Alemán que descubrió estos principios compara su cumplimiento con el cauce de un río, cuando el sistema esta en orden el cauce del río contiene sus aguas y puede llevar su travesía a feliz termino hasta llegar al océano, cuando por el contrario no se respetan las leyes que rigen los sistemas y se crean desordenes, entonces el sistema se trastoma como cuando el río se sale de su cauce ocasionando inundaciones y catástrofes.

Si bien los principios que rigen los sistemas organizacionales se asemejan a los principios de los sistemas familiares, existen diferencias fundamentales. Por ejemplo yo puedo cambiar de empresa dejar de pertenecer a una y pasar a pertenecer a otra, mientras que no puedo hacer eso con la familia, la pertenencia a la familia es un destino que no puedo cambiar, tal vez lo único que pueda hacer es aceptar.

En el enfoque posmoderno las organizaciones han de entenderse como sistemas vivos. Un sistema vivo esta conformado por todas aquellas personas que a lo largo

de la historia lo han integrado y su memoria esta presente en el. Cuando los vínculos que se han establecido han sido mutuamente benéficos se constituyen en una fuerza favorable para la organización, cuando no ha sido así y las personas se han ido de la empresa en malos términos, su influencia no cesa con el despido, o con su partida, de alguna manera esa insatisfacción desequilibra el sistema y la manera de equilibrarlo, de volverlo a poner en orden es reconocer y agradecer su aporte, es incluirlo de nuevo como una fuerza positiva. Igualmente, expresar "lo sentimos", es un reconocimiento a que, aunque siempre hacemos lo mejor que podemos, algunas veces nuestras acciones se convierten en una forma de exclusión "injusta", que impacta negativamente al sistema que tratara de equilibrarse a través del comportamiento de los nuevos integrantes, aunque de manera inconsciente.

Como en cualquier relación cada uno de nosotros dice SI a la relación, hace pedidos y recibe pedidos, a los que nos dan y damos respuesta y los integrantes agradecen mutuamente lo recibido.

En ese hacer y recibir pedidos debe haber un equilibrio para que la relación sea satisfactor y benéfica al sistema, no solo al sistema de la empresa, sino a los sistemas familiares de quines integran la empresa, cada uno de ellos debe ser respetado en su espacio. Este mutuo cuidado genera sentimiento de afiliación, no solamente de los trabajadores de la empresa sino también de sus familias. Cuando la empresa se torna un intruso que acapara el espacio de la familia, la familia se torna en enemiga de la empresa y en algún momento prima. Los sistemas familiares son sistemas sociales que están regidos por unos principios particulares que cuando no se respetan, crean problemas y trastornos en el sistema o en los individuos que lo conforman. Es por eso que Bert Hellinger el gran fenomenólogo Alemán que descubrió estos principios compara su cumplimiento con el cauce de un río, cuando el sistema esta en orden el cauce del río contiene sus aguas y puede llevar su travesía a feliz termino hasta llegar al océano, cuando por el contrario no se respetan las leyes que rigen los sistemas y se crean desordenes, entonces el sistema se trastorna como cuando el río se sale de su cauce ocasionando inundaciones y catástrofes.

En ese hacer y recibir pedidos debe haber un equilibrio para que la relación sea satisfactoria y benéfica al sistema, no solo al sistema de la empresa, sino a los sistemas familiares de quines integran la empresa, cada uno de ellos debe ser respetado en su espacio. Este mutuo cuidado genera sentimiento de afiliación, no solamente de los trabajadores de la empresa sino también de sus familias.

Cuando la empresa se torna un intruso que acapara el espacio de la familia, la familia se torna en enemiga de la empresa y en algún momento prima la necesidad de la familia sobre la de la empresa, porque podemos cambiar de sistema laboral, pero la pertenencia y los vínculos que nos unen a la familia son para siempre.

En un sentido mas amplio la empresa esta inmersa en un ambiente natural del que toma los recursos que requiere para funcionar y al que debe retomar productos que representen un beneficio para el entorno natural y social y cuidar de no contaminar o utilizar de manera desequilibrada esos recursos. La manera de pensar en ese equilibrio se hace a través de hacer decisiones que garanticen la supervivencia de calidad de las generaciones futuras. Respetar las leyes de la naturaleza y las leyes del país en que nos encontramos es entonces una manera de equilibrar el dar y el recibir.

Y mirando un poco mas lejos, es posible que la empresa tenga una función que cumplir con la comunidad donde se instala, es posible que además de su misión corporativa deba cumplir la misión de resarcir acciones incorrectas, o saldar deudas de quienes nos antecedieron, pidiéndoles que nos miren con buenos ojos. La jerarquía en los sistemas organizacionales se manifiesta de manera fundamental con la antigüedad. Los mas antiguos han de ser respetados como tales y en el caso de que personas recientemente ingresadas asuman cargos altos dentro de la jerarquía de la organización, su actitud debe ser de profundo respeto con el conocimiento y la experiencia que poseen los que nos antecedieron así posean menor nivel en la escala jerárquica.

En síntesis, los principios de los sistemas organizacionales son orden, jerarquía, pertenencia y equilibrio entre el dar y el tomar. Que para comprender mejor demostraremos con ejercicios prácticos dentro del taller.

#### **4.2 CONFLICTO Y LA FORMA DE RESOLVERLO. MÁS ALLA DEL BIEN Y DEL MAL.**

"Todos somos asesinos y prostitutas".

Ronald Laing.

En la familia de la que cada uno proviene, aprende de manera explicita, con las frases abiertamente expresadas y con el ejemplo claramente manifiesto de los integrantes del grupo familiar, los conceptos de bien y mal. No los juzgamos, no estamos en capacidad de hacerlo, ni nos interesa hacerlo, nuestro interés fundamental es pertenecer. Aprendemos que si queremos pertenecer a esa familia hemos de comportarnos de manera coherente con lo que allí se valora y debemos evitar todos aquellos comportamientos y pensamientos que nos pueden llevar a ser excluidos o rechazados.

Sin embargo, ya en el colegio comenzamos a darnos cuenta que otros niños tienen valores y creencias diferentes, que en sus familias se valoran otras cosas y que para pertenecer a ellas puede ser necesario incluso, hacer cosas que serían la causa de vergüenza y exclusión en las nuestras. Buscamos entonces amigos afines y consideramos a los otros "harina de otro costal".

En la adolescencia comenzamos a crear vínculos de amistad, construimos valores comunes de pertenencia a ese grupo, e incluso secretamente trasgredimos lo que resultaba valioso para pertenecer a la familia de cada uno. La pertenencia al grupo de amigos comienza a ser fundamental.

Otro tanto sucede cuando hacemos pareja creamos unas reglas particulares para este nuevo núcleo, construimos una nueva familia, o, algunas veces patinamos creyendo que las de mi familia son mejores que las de la tuya y surge el conflicto. Este ejercicio se repite en todos los espacios, en la empresa, en la profesión, en la política, en la religión. Cada grupo al que pertenecemos tiene sus reglas de pertenencia y de exclusión. Cuando pertenecemos nos sentimos bien, obramos, dice Hellinger, desde la buena conciencia, nos sentimos buenos y acertados haciendo lo que el grupo valora y miramos a los otros, a los que pertenecen a otros grupos como incorrectos y errados. La pertenencia y los valores para hacernos acreedores a ella son la fuente de todo conflicto. Nos definen el bien y el mal en el marco reducido de un subgrupo, nos proporcionan una mirada estrecha y limitada.

Pensemos por un momento en todos los grupos a los que pertenecemos y reconozcamos la dinámica de pertenencia y exclusión de la que somos partícipes a través de ellos. Y por un momento en nuestra mente hagamos un juego y cambiemos de bando, como cuando jugamos ajedrez unas veces nos tocan las blancas y en el momento siguiente son las negras las nuestras. Supongamos los motivos, los valores y las creencias que afilian a cada grupo y nos daremos cuenta que no hay ni buenos ni malos, que cada uno obra desde su buena conciencia, tratando simplemente de hacer el mejor ejercicio para pertenecer. Hacer esto es colocarnos en un espacio donde la mirada es mas abarcadora, donde el juicio reducido no es posible, donde la visión maniquea se esfuma al damos cuenta que todos compartimos un destino común. Obedecemos a las leyes de los sistemas de los que formamos parte.

Cuál sería entonces la forma para resolver el conflicto? Mirarnos a los ojos y sentir... el dolor del otro, el placer del otro, el amor que habita en sus actos y el odio que se hace imposible si le miramos a los ojos y viéndolo le damos un lugar en el propio corazón.

Sentir que como el, hemos acariciado profundos deseos de asesinar a aquellos cuyo comportamiento consideramos inaceptable, de hacer desaparecer de la faz de la tierra aquello que considero mi enemigo, que el miedo es el motivo que a todos nos separa y que solo el amor surgido de mirar al otro a sus ojos en lo mas profundo nos puede llevar a un destino común: al abrazo. Sentir que como el hemos vendido nuestra alma al diablo y por la sed del poder económico, hemos mentido, ocultado, silenciado, nos hemos prostituido.

Cuando finalmente reconocemos que todos somos asesinos y prostitutas, dejamos de erigirnos como los jueces implacables e impecables de los otros, dejamos de ver el mundo dividido en facciones para entender que todos somos humanos y solo un motivo nos mantiene unidos el amor.

El amor que infantilmente practicamos, creyendo que vengando la muerte de los nuestros sanamos el dolor y la impotencia que habita en el fondo del corazón. El

amor que nos hace dar la vida en una batalla sin fin y sin sentido, en nombre de la patria o en nombre de la religión o en nombre del grupo al que pertenecemos. El AMOR que vinimos a aprender, no nos permite asumir deudas ajenas, solo nos hace responsable de nuestras propias cargas y de vivir la vida plenamente, no nos mantiene atados con lazos de venganza ni con el obsesivo pensamiento de acabar al enemigo. El amor une y restablece el vínculo que se quebró por el afán de pertenencia.

Solo tenemos una tarea común, rescatar la humanidad, solo tenemos una tarea común, restablecer la naturaleza, solo tenemos una tarea común aprender a amarnos unos a otros y a la madre tierra de la que dependemos y a la que pertenecemos y que tanto tiempo hemos olvidado.

### 4.3 LA TRIDIMENSIONALIDAD DEL TRABAJO

Una de las limitaciones de la concepción tradicional del trabajo era el hecho de que limitaba su alcance a la tarea individual: el trabajo encomendado a cada individuo. Lo que nosotros mismos hemos hecho hasta ahora, se ha circunscrito a la tarea individual. Pero sucede que el individuo no es la unidad básica de trabajo en el interior de una organización. Su unidad básica es *el proceso de trabajo*. Si en vez de centrarnos en los procesos de trabajo, lo hacemos en los trabajos individuales, dejamos de observar, evaluar y diseñar factores decisivos en la productividad del trabajo.

De allí que sostengamos que un examen riguroso del trabajo en la empresa debe reconocer la presencia de tres dimensiones diferentes:

1. La tarea individual. \*
2. Las actividades de coordinación.
3. El trabajo reflexivo de aprendizaje.

*La tarea individual* es el que tenía más tratado y, por tanto, el más conocido. Es más, gran parte de lo que nosotros hemos sostenido hasta ahora, se refiere a la tarea individual: al trabajo que se le asigna a cada individuo y que le cabe una responsabilidad personal directa. Pero el trabajo en la empresa no es la simple suma de los trabajos individuales. Se trata de trabajos articulados en procesos. Pues bien, la eficacia de un sistema no solo depende de la eficacia de las tareas individuales que este integra, sino, de manera no menos importante, de *las actividades de coordinación* que las articulan. Individuos altamente eficaces en sus tareas individuales pueden generar procesos altamente ineficaces si resultan incompetentes para coordinarse adecuadamente entre sí.

La productividad del trabajo, por lo tanto, no solo depende de cómo resolvamos los problemas de productividad asociados a las tareas individuales. Ella también resulta de la manera como resolvemos los problemas de productividad de las actividades de coordinación. No nos olvidemos de que una de las importantes contribuciones de Henry Ford fue haber contribuido, con la línea de ensamblaje, a resolver problemas asociados con la productividad de las actividades de coordinación para el trabajo manual. Cabe advertir que esta ha sido un área

normalmente descuidada en muchos de los programas de transformación empresarial.

Las tareas individuales y las actividades de coordinación aseguran la productividad presente de los procesos de trabajo. Sin embargo, en un entorno cambiante, en el que todos los días surgen nuevos productos y sustitutos, nuevos procedimientos y tecnologías, la productividad no solo se conjuga en tiempo presente. Es importante invertir tiempo hoy para asegurarnos de que seguiremos siendo productivos en el futuro. De lo contrario, tendremos garantizado el fracaso.

Los éxitos presentes no son garantías de éxitos futuros. Para garantizar éxitos futuros es empresa revise permanentemente la forma como hace las cosas. Es importante que evalúe cuales son las cosas que hace bien, para conservarlas; que cosas hace mal, para corregirlas; que cosas debería hacer y no hace, para incorporarlas. Es necesario que tenga un ojo puesto en la manera como otras empresas -y muy particularmente la competencia- operan, para detectar las mejores prácticas y aprender de lo que ellos hacen bien, de lo que hacen mal y de lo que no hacen. Es imprescindible que tenga permanente acceso a informaciones sobre los nuevos avances tecnológicos, los nuevos desarrollos científicos, las nuevas conversaciones sobre posibilidades que existen en su entorno. Pero no basta con tener acceso a las informaciones sobre lo que pasa. Es también conveniente que genere sus propios espacios para el desarrollo de alternativas de mejoramiento futuro

El trabajo que hacemos sobre el trabajo presente, en la perspectiva de mejorarlo en el futuro, es lo que llamamos el *trabajo reflexivo de aprendizaje*. Se trata de un trabajo sobre el trabajo. En la actualidad el trabajo reflexivo de aprendizaje es una dimensión crucial del trabajo de una empresa. No podemos, por lo tanto, restringir el problema de la productividad a la tarea individual. El problema requiere abarcar cada una de las dimensiones del trabajo: la tarea individual, las actividades de coordinación y el trabajo reflexivo de aprendizaje. Todos ellos inciden en la productividad de la empresa.

#### **4.4 EL NUEVO PERFIL DE AUTORIDAD: EL COACH GERENTE**

La figura de autoridad de la empresa tradicional, quien ejercía el "mando y control" sobre el trabajador, era el capataz. El conjunto de la estructura gerencial, de mando, se edificaba sobre su figura. En la relación trabajador-capataz, este último era indiscutiblemente el que detentaba el poder. La función del trabajador era servir al capataz y cumplir lo que este le ordenaba. El capataz era, en ultimo termino, quien evaluaba su desempeño. Las relaciones del trabajador con su capataz estaban marcadas por esta fuerte asimetría de poder entre ambos.

Pues bien, esta figura esta en retirada. Con el predominio creciente del trabajo no manual, la figura del capataz no funciona. En primer lugar, nadie suele saber mejor que el propio trabajador altamente calificado lo que debe hacer y como debe hacerse. Su jefe, normalmente, no lo sabe tan bien como el. Ello, de por si,

modifica la profunda asimetría previa de poder entre el jefe y el trabajador y, consiguientemente, transforma el tipo de relación entre ellos.

El jefe ya no está allí para ordenarle al trabajador lo que debe hacer. ¿Para que esta entonces? Fundamentalmente para dos cosas. Primero, para asegurar que lo que el trabajador haga sea coherente con lo que quiere la empresa. Segundo, y esto es importante, para asegurar que el trabajador pueda hacer su trabajo en las mejores condiciones posibles, para poder alcanzar su máximo rendimiento. En otras palabras, el jefe está allí, entre otras razones, *para facilitar su rendimiento, para servirlo.*

Ken Blanchard sostiene que la nueva relación entre el jefe y el trabajador invierte la tradicional pirámide organizativa:

"En la pirámide habitual, el jefe es siempre responsable y los subordinados se supone que están dispuestos a aceptar al jefe. Cuando usted vuelve la pirámide al revés, dichos papeles se invierten. La gente se convierte en responsable, y la labor de la dirección consiste en estar bien dispuesta hacia ellos. Esto crea un ambiente muy diferente para la puesta en práctica. Si usted trabaja para su gente, su propósito como líder consiste en ayudarles a alcanzar sus objetivos. La labor de la puesta en práctica de los líderes consiste en ayudar a la gente a triunfar apoyándoles y eliminando las barreras, de manera que puedan alcanzar los objetivos que harán que la visión se convierta en una realidad."

Desde una perspectiva convergente, Warren Bennis nos insiste que la empresa emergente exige "un nuevo tipo de líder". El líder de la nueva empresa, nos señala Bennis, "tendrá que ser líder de líderes". Y luego añade:

"El trabajo principal del líder de líderes es (...) potenciar a otros líderes, lo que significa, en primer lugar, crear las condiciones que expandan la habilidad de todos los empleados de tomar decisiones y crear el cambio. Pero, más que eso, significa que el líder debe ayudar de manera activa a sus seguidores a alcanzar su máximo potencial de liderazgo."

Como puede apreciarse, estamos en un entorno de trabajo muy diferente del que nos había acostumbrado la empresa tradicional. Michael Hammer lo describe así:

"Es un trabajo en un entorno enfocado y conducido hacia el cliente, en el cual equipos de profesionales, con autonomía y responsabilidad, crean un producto final. Y lo hacen no bajo la mirada de águila de un capataz severo, sino bajo el benigno tutelaje de un directivo consejero."

Y luego añade:

"En efecto, el directivo se convierte en un *coach*. Alguien cuyo papel es aconsejar, apoyar, facilitar, para permitir a los miembros del equipo que cumplan con su trabajo. Pero no basándose en la premisa de que los directivos están mejor calificados para hacerlo, porque, francamente, si es-que,

#### **4.5 LOS PARAMETROS DE LA NUEVA ORGANIZACIÓN**

Es creemos conveniente comparar los rasgos de la empresa tradicional con aquellos que hemos ido progresivamente especificando como rasgos de la empresa emergente. Nuestra lista no pretende ser exhaustiva y sabemos que estas caracterizaciones no agotan un esfuerzo cabal por describir ambos tipos de empresa. Se trata, *por lo demás*, de *comparar un tipo de empresa que conocemos bien y de la que sabemos su ciclo de vida prácticamente completo, con una empresa que como decíamos al inicio, no ha terminado todavía de nacer*. Esta última podrá, sin duda, depararnos muchas sorpresas. Con todo, estamos convencidos de que hoy disponemos de antecedentes suficientes, tanto a nivel de propuestas conceptuales como, por sobre todo, a nivel de experiencias prácticas, para anticipar algunos de sus rasgos mas importantes.

Veamos en consecuencia como se nos presentan, a la luz de nuestro análisis, la empresa tradicional y la empresa emergente:

<b>CRITERIOS</b>	<b>ORGANIZACIÓN TRADICIONAL</b>	<b>ORGANIZACIÓN EMERGENTE</b>
<b>Trabajo preponderante</b>	Trabajo manual	Trabajo no manual
<b>Fundamento del trabajo</b>	Destreza física	La palabra
<b>Clave de la productividad</b>	Movimientos y tiempos	Competencias Conversacionales
<b>Mecanismo de coordinación</b>	Línea de ensamblaje	Resideño de procesos ( <i>workflow</i> )
<b>Locus reflexivo</b>	Localizado: el ingeniero	Difuso: practicante reflexivo
<b>Mecanismo de regulación</b>	"Mando y control"	Autonomía responsable
<b>Carácter de la regulación</b>	"Techo"	"Piso"
<b>Emocionalidad de base</b>	Miedo	Confianza
<b>Perfil de autoridad</b>	Capataz	<i>Coach</i>
<b>Tipo de organización</b>	Piramidal y jerárquica	Horizontal y flexible
<b>Criterio guía</b>	Estandarización	Aprendizaje Organizacional

#### **4.6 LA CONFIANZA, VIGA MAESTRA DE LA ORGANIZACIÓN DEL FUTURO**

La confianza será un elemento clave en la construcción de la empresa del futuro, e ira adquiriendo progresivamente un papel decisivo en las nuevas relaciones de trabajo. La empresa tradicional regula el trabajo a través del mecanismo del "mando y control". El jefe ordena lo que hay que hacer y como hay que hacerlo, y luego controla el cumplimiento. El jefe, a su vez, responde ante su propio jefe,

quien establece con él relaciones equivalentes. El trabajador obedece pues teme las consecuencias que resultarían de no hacerlo.

El "mando y control" funciona pues se apoya, en último término, en la fuerza del miedo. En la medida en que garantizamos que las órdenes se cumplan, las relaciones de trabajo pueden adquirir un rostro más amable. Pero cuanto más nos acercamos a la línea del incumplimiento, ellas tienden a mostrar más descarnadamente los elementos en los que efectivamente se sustentan.

El "mando y control" esta en crisis. Luego de haber servido de pilar de la empresa tradicional, ya no opera con la efectividad de antaño. La estructura entera de la empresa tradicional, edificada sobre el, ha comenzado a derrumbarse. Hoy se inventan nuevas modalidades de organización. Las nuevas empresas evitan el paradigma de la empresa tradicional. Intuyen que ese no es el camino capaz de conducirlos al éxito. Sin embargo, predomina la confusión, la falta de claridad con respecto al tipo de empresa que es necesario construir.

El síntoma principal de la crisis del "mando y control" ha sido su pérdida de efectividad. Cuando nació la empresa tradicional, los trabajadores reclamaban, por cuanto sentían que se les superexplotaba, que se les obligaba a trabajar más que antes. Hoy en día, un número creciente de trabajadores suelen reportar que están desempeñándose muy por debajo de su potencial efectivo de trabajo. Señalan que sus empresas no logran realmente darse cuenta de lo que podrían hacer y no les crean las condiciones para hacerlo. Es más, acusan que dentro de la dinámica de funcionamiento empresarial de hoy no encuentran nada que los lleve a producir lo que dejan de hacer.

¿Que ha pasado? Durante las últimas décadas, se ha producido una fundamental transformación en el carácter del trabajo. Se ha transitado de una empresa en la que el trabajo manual era el preponderante, el más numeroso y el que más contribuía al proceso de generación de valor, a una empresa en la que ahora predomina el trabajo no manual, tanto cuantitativamente como en su aporte a la creación de valor. Se ha pasado de una fuerza de trabajo relativamente homogénea y escasamente calificada, a una masa laboral educada, con gran diversidad de conocimientos y competencias.

En la actualidad el jefe no puede simplemente mandar y controlar. Suele tener a su cargo trabajadores muy diferentes, con formación en distintas áreas de especialidad y con conocimientos que superan con creces los que el tiene en esas áreas. El jefe no puede simplemente indicarles lo que ellos deben hacer o como deben hacerlo, pues el mismo no lo sabe. Tampoco puede controlar cuán bien hecho está el trabajo, pues no está capacitado para evaluarlo adecuadamente. Si pretende que sus subordinados hagan lo que el les instruye, obtendrá de ellos una parte muy reducida de lo que son capaces de hacer. Y eso es exactamente lo que esta pasando.

Crecientemente comienza a reconocerse la necesidad de instaurar nuevas relaciones de trabajo. Se acepta que, en las actuales condiciones, el miedo ha perdido eficacia. El jefe ya no asusta de la misma forma como lo hacía en el pasado y parece haber perdido su capacidad de lograr rendimientos máximos. Es mas, comenzamos a en-tender que, si bien el miedo era un elemento de presión frente al trabajador manual, que lo impulsaba a producir mas, no ocurría lo mismo con el trabajador no manual. Bajo la influencia del miedo el trabajador no manual rinde menos. En vez de expandir su capacidad de acción, la contrae.

Lo anterior es particularmente valido cuando se trata de trabajadores no manuales no rutinarios, de los que se espera una labor creativa, sea que deban hacerse cargo de contingencias, responder a desafíos de innovación o verse incluidos en importantes procesos de aprendizaje. En cada uno de estos casos, el miedo opera como un gran inhibidor, constriñendo la capacidad de acción del trabajador. Como toda Emocionalidad, el miedo nos predispone para determinadas acciones, pero nos limita muy profundamente para otras. El tipo de acciones que esperamos del trabajador no manual no se ven favorecidas por los mecanismos tradicionales de regulación del trabajo.

En este contexto, cada vez se escucha con mayor fuerza la necesidad de generar relaciones de trabajo fundadas en la confianza. Se descubre que en la medida en que la empresa genera relaciones de confianza, logra mejores resultados de sus trabajadores. El tema de la confianza gana adeptos y ha adquirido gran popularidad durante los últimos años. Se habla de la importancia de la confianza en círculos cada vez más amplios. La vemos mencionada en un número cada vez mayor de publicaciones sobre organizaciones. En efecto, se habla de la confianza. Sin embargo, sorprende lo poco que se la conoce. Uno se encuentra con que se la menciona muy a menudo, pero escasamente con una adecuada comprensión del fenómeno. Menos todavía con indicaciones claras que permitan deducir cómo se la construye, cómo se la administra, cómo se la destruye y cómo es posible restaurarla una vez que ella ha sido lesionada..

#### **4.7 LA CONFIANZA COMO REQUERIMIENTO FUNCIONAL DE LOS SISTEMAS SOCIALES**

Un de las grandes contribuciones de Luhmann a la comprensión del fenómeno de la confianza ha consistido en no haberla restringido a un nivel personal y habernos mostrado su importancia a nivel de los sistemas sociales. Todo sistema social requiere desarrollar confianza como condición de funcionamiento. No es posible que exista un sistema social en el que la confianza no exista. Puede que se trate de una confianza restringida a determinados niveles, pero ella no puede estar totalmente ausente.

Incluso los sistemas altamente represivos requieren contar con un alto grado de confianza en el manejo de sus propios aparatos represivos. La mafia, por tomar un ejemplo extremo, que operaba haciendo uso de la fuerza y la violencia, requería internamente, en el interior de cada "familia", de un elevado nivel de confianza. Sin algún grado de confianza, los sistemas sociales se desintegran y colapsan. La

confianza, aunque restringida, es condición de la convivencia social y requisito del funcionamiento de los sistemas sociales.

De allí que los sistemas sociales desarrollen, tanto a nivel de sus estructuras como de sus culturas, distintos mecanismos para generar confianza en sus miembros. Incluso cuando la confianza en el sistema social global tiende a erosionarse, ello suele traducirse en un incremento de la confianza y cohesión en sistemas sociales intermedios, sean estas organizaciones políticas, económicas, sociales, culturales o incluso deportivas. Es conocido el caso, por ejemplo, de la importancia que adquirieron en el imperio bizantino, durante la época del emperador Justiniano, los niveles de cohesión y confianza internas que manifestaban las facciones deportivas de los Azules y los Verdes y el pro-fundo antagonismo entre ambas.

Este antagonismo condujo en 532 d.C. a la celebre Insurrección de Nika, que provocó el incendio de la mitad de Constantinopla y estuvo a punto de comprometer la estabilidad del imperio.

#### **4.8 LA INFORMACIÓN Y EL CONOCIMIENTO**

Si el dinero es poder, la información y el conocimiento lo son también. Si considero que estoy informado de lo que está pasando en el ámbito en el que me desenvuelvo, actuare con un nivel de confianza mucho mayor que si lo hago sintiendo que no dispongo de la información importante. La información tiene que ver con el acto lingüístico de las afirmaciones. Ellas nos reportan lo que acontece en el mundo. Nos hablan de las acciones y eventos que han tenido lugar. La información, como hemos dicho, nos sería la *los qué*, *los quiénes*, *los donde*, *los cuándo* y *los cuántos*.

La diferencia entre la información y los datos apunta al hecho de que, mientras los segundos son simples registros de acontecimientos, la primera remite a lo que nos interesa y se vincula con nuestras inquietudes. La información son datos que nos interesan, datos que remiten a las inquietudes del observador que somos. No todo dato es información, y no todo lo que es información para alguien lo es también para otra persona.

Todo sistema social genera mecanismos de recolección, almacenamiento, acceso, transmisión y procesamiento de información. La invención de la escritura fue un desarrollo tecnológico fundamental, pues afectó precisamente esos mecanismos. Antes de la escritura, la información se almacenaba y se transmitía oralmente, y mucha se perdía pues la memoria del sistema era mucho más precaria y reducida. La invención del alfabeto permitió el uso generalizado de la información, que llegó a sectores a los que antes no accedía y entró en dominios que antes no había tocado. La memoria del sistema se expandió exponencialmente con el alfabeto. Su efecto en el nivel de confianza que mostraron determinadas comunidades fue notable, y permitió grandes avances en las ramas más diversas de la actividad social.

La revolución digital ha transformado profundamente las tecnologías de información. En el pasado, la información era un recurso escaso, controlado celosamente por algunos. Actualmente, con el desarrollo de los bancos de datos, con la Internet y con otros múltiples avances en las tecnologías de información, esta se ha expandido notablemente. Ello incide en la confianza que en su desempeño muestran tanto empresas como individuos, y en la capacidad de transformación que ella posibilita. No es extraño, por lo tanto, la relación que se establece entre las tecnologías de información y la aceleración del cambio. No en vano se ha hablado de éstas como de las tecnologías del cambio.

Antes, el acceso a la información se traducía en una importante ventaja competitiva para las empresas. Hoy día, no es el acceso lo que confiere ventaja, sino la capacidad de discernir lo que es información pertinente y lo que se logra hacer con ella. Ello nos desplaza del tema de la información al tema del conocimiento. El conocimiento se expresa en capacidad de acción eficaz. Saber es saber hacer, es saber-como, es *know-how*. El conocimiento hace uso de la información para potenciar la acción. Es información puesta a trabajar.

Si enfrente un problema y se que sabré como resolverlo, el nivel de confianza con el que lo encararé será muy diferente que si pienso que no se qué hacer. Así como tener dinero en el bolsillo me generara una mayor confianza, desplazarme con el juicio de que me sabré manejar tiene un efecto equivalente. El conocimiento me otorgará confianza - me facilitará moverme hacia la acción.

Las reservas de conocimiento de un sistema social y la capacidad de generar, transmitir y aplicar conocimiento serán un factor fundamental de confianza. Es con esa confianza que John F. Kennedy planteó a comienzos de la década de los '60 que a fines de esa misma década los Estados Unidos colocarían un hombre en la Luna y lo traerían de vuelta y a salvo a la Tierra. ¡Qué expresión mas extraordinaria de confianza! ¡Qué otro país hubiese podido hacer un compromiso así... y cumplirlo? Pero dónde residía esa confianza? Sin duda en el poderío económico de los Estados Unidos. Pero, por sobre todo, en sus reservas de conocimiento y en la capacidad de hacer uso de ellas para resolver los desafíos científicos y tecnológicos que resultaban de dicho compromiso.

La empresa de hoy descansa como nunca en sus reservas de conocimiento. Pero, nuevamente, tal conocimiento no se encuentra solo en la capacidad de acción individual de sus miembros, aunque éste es sin duda un aspecto importante. Dicho conocimiento se encuentra también en su estructura. Lo encontramos, por ejemplo, en sus tecnologías, en sus prácticas de trabajo conjunto y en sus procesos. Ellos expresan capacidades diferenciales de eficacia que son independientes de los individuos que participan en ellos. Un proceso diseñado para garantizar las mejores practicas en su rubro es portador de conocimiento.

#### **4.9 LOS VALORES COMPARTIDOS**

Los valores expresan aquello a lo que damos importancia. Ellos nos permiten priorizar, distinguir lo bueno de lo malo. Así, nos ayudan a discernir y a excluir ciertos cursos posibles de acción. A través de los valores, filtro determinadas posibilidades de acción y restrinjo el ámbito de mi comportamiento. Al conocer los valores de una persona, su comportamiento se hace más predecible y menos incierto. Los valores refuerzan el efecto regulador impuesto por las normas. Pero mientras las normas suelen ser externas, los valores requieren ser interiorizados.

A las primeras las encontramos con mayor facilidad en el sistema; a los segundos en las personas y, particularmente, en el tipo de observador que esas personas son.

En nuestro enfoque encontramos una fuerte relación entre los valores y los juicios. Los valores nos hacen observar las cosas y los acontecimientos según diferentes prismas y nos conducen a emitir determinados juicios sobre ellos. De alguna forma, pueden ser vistos como una suerte de meta juicios, de juicios sobre el tipo de juicios que nuestras acciones, nuestros comportamientos, deberían ser capaces de suscitar.

No porque los valores requieran de un determinado nivel de interiorización a nivel individual, son ajenos a los sistemas sociales. En rigor, el sistema se preocupa de la preservación y transmisión de los valores a sus miembros. El sistema educacional no solo entrega información y conocimiento, también lleva a cabo un importante proceso de socialización en valores.

Los valores incitan a actuar en determinadas circunstancias. Habrá cosas, por ejemplo, que me sentiré impulsado a evitar, a impedir. Habrá otras que, al constatar que no están presentes, me estimularán a generarlas. Me diré: "Esto no debe ser" o "esto debe ser distinto" y emprenderé una acción. Los valores determinarán lo que aceptaré y lo que no aceptaré. Muchas veces me impulsarán a actuar solo por defenderlos, y a menudo con independencia del cálculo que pueda hacer sobre las consecuencias de mis acciones. Lo que importan no son las consecuencias, sino la vigencia de determinados principios éticos, de determinados valores. Pues cuando estamos en el dominio de los valores, estamos en el dominio de la ética.

Cuando los miembros de un sistema social comparten los mismos valores, se incrementa el nivel de confianza del sistema, pues se reduce el rango de sus comportamientos posibles, así como las mutuas incertidumbres con relación a sus acciones. Sabemos lo que podemos esperar de cada uno y el sistema suele encargarse de sancionar, de múltiples maneras, a quienes se alejan de los valores sustentados por él. La cohesión ética del sistema es, por tanto, un factor importante de su nivel interno de confianza.

Toda cultura empresarial encierra determinados valores. Muchos de ellos surgen de manera espontánea, a partir del establecimiento de determinadas prácticas. Otros son el resultado del esfuerzo por introducirlos en el sistema. Estos valores

tienen efectos indiscutibles en las acciones de los miembros del sistema y en el nivel de desempeño de la empresa. A veces se trata de efectos positivos, otras veces de efectos negativos. Si bien muchas empresas suelen dedicar tiempo para adoptar valores positivos, no siempre se preocupan por evaluar sus valores "en uso" y, particularmente, aquellos que viven más en las prácticas que en el lenguaje de sus miembros.

Algunos de estos valores tendrán la capacidad de afectar positivamente el nivel interno de confianza del sistema; otros, posiblemente, lo resientan. Por ejemplo, en ciertas empresas predominan los valores que estimulan una gran competencia interna. Si bien ellos pueden incrementar la confianza dentro de determinados equipos que se organizan para competir, sin duda lesionará la confianza entre estos equipos, comprometiendo la transparencia en el interior de la empresa.

De todas formas, sean cuales sean los valores y tengan estos un efecto positivo o negativo en las condiciones internas de confianza, el hecho de que sean más o menos compartidos por el conjunto de los miembros de la organización genera, por sí mismo, un efecto adicional en la confianza. Mientras mayor sea el grado en el que tales valores se comparten, mayor será el nivel de confianza.

#### **4.10 EFECTOS SISTÉMICOS DE LA RUPTURA DE LA CONFIANZA**

Hemos examinado como los sistemas sociales desarrollan diferentes mecanismos, tanto en el nivel de su estructura como de su cultura, para asegurar la generación de confianza, facilitar así la dinámica de relaciones entre sus miembros y estimular su capacidad de acción. Cuando no existen niveles mínimos de confianza en el interior del sistema, la fuerza es el mecanismo alternativo que asegura su integración. Cuando no existe una fuerza suficiente para imponer una determinada modalidad de integración, el sistema social tenderá a desintegrarse.

Con el colapso del socialismo en Europa hemos visto múltiples experiencias de desintegración, en las que las partes de un mismo sistema anterior han buscado su autonomía. En algunos casos, como sucedió con muchas repúblicas que conformaban la antigua Unión Soviética, primo el juicio de que no se disponía de la fuerza suficiente para mantenerlas integradas en el sistema antiguo. En otros casos, como sucedió en Yugoslavia, ante la inminente desintegración determinados sectores recurrieron a la fuerza para descubrir, durante su empleo, que esta no era suficiente para acometer la integración.

Las sociedades democráticas se caracterizan por relegar a un segundo plano el uso de la fuerza como instrumento de integración y descansan precisamente en la solidez de los mecanismos de generación de confianza. En la medida en que ellos funcionen adecuadamente la democracia tenderá a conservarse. Cuando el funcionamiento de estos mecanismos se traba, se cuestiona la convivencia democrática y la fuerza se manifiesta como recurso alternativo para garantizar la integración del sistema.

Los sistemas democráticos requieren, por lo tanto, conservar determinados niveles mínimos de confianza para garantizar su funcionamiento. Cuando un sistema democrático se ve arrastrado por una dinámica interna que lesiona esos mecanismos de generación de confianza, el peligro de una integración por la fuerza se convierte en una amenaza real. En toda integración por la fuerza, será necesariamente el sector que gana para sí el control de la fuerza el que impondrá al resto de la sociedad los términos bajo los cuales tal integración se llevará a cabo.

Hay que reconocer, sin embargo, que el uso de la fuerza no es siempre una responsabilidad exclusiva de quienes recurren a ella. El que se haga uso de la fuerza es también el resultado del socavamiento de los mecanismos internos de generación de confianza del sistema, socavamiento en el que participan múltiples sectores. Por lo tanto, no siempre quienes hacen uso de la fuerza son los únicos responsables de este socavamiento. En esos casos, el hecho de que se haga uso de la fuerza -aunque no el uso específico que de ella se haga- representa una responsabilidad compartida, solidaria, de sectores sociales que pueden haber jugado un papel incluso antagónico.

En estas condiciones, el restablecimiento de bases sólidas de confianza normalmente requiere que ambos sectores asuman conjunta y solidariamente sus respectivas responsabilidades. No siempre es fácil, sin embargo, que quienes participaron en la fase de socavamiento de la confianza y luego se percibieron a sí mismos como víctimas en la fase de aplicación de la fuerza, asuman su cuota de responsabilidad por haber contribuido a desencadenar el uso de la fuerza.

#### **4.11 LAS DISCIPLINAS DEL APRENDIZAJE**

Cada una de las cinco disciplinas del aprendizaje se puede abordar en tres niveles:

- prácticas: que hacer;
- principios: ideas rectoras y conceptos;
- esencias: el estado de ser de quienes tienen un gran dominio de la disciplina.

Las prácticas son las actividades en que los practicantes de la disciplina concentran el tiempo y las energías. Por ejemplo, el pensamiento sistémico supone el uso de "arquetipos sistémicos" para percibir estructuras subyacentes en situaciones complejas. El dominio personal supone "clarificar la visión personal" y "sostener la tensión creativa", concentrándose simultáneamente en la visión y la realidad actual y permitiendo que la tensión entre ambas genere energía para alcanzar la visión. El trabajo con modelos mentales supone distinguir entre los "datos" directos de la experiencia y las generalizaciones o abstracciones que formamos basándonos en los datos.

Las prácticas constituyen el aspecto más evidente de toda disciplina. También constituyen el foco primordial de los individuos o grupos cuando comienzan a seguir una disciplina. Para el principiante requieren "disciplina", un esfuerzo

consciente y constante, porque las practicas aun no son una segunda naturaleza. En un debate acalorado, el recién iniciado en modelos mentales deberá hacer un esfuerzo para identificar sus supuestos y el porque. A menudo los esfuerzos del principiante se caracterizan por un desplazamiento temporal: solo *después* del debate vemos con nitidez nuestros supuestos y los distinguimos de los "datos" y los razonamientos en que se basan. Sin embargo, las prácticas de una disciplina se vuelven gradualmente automáticas y actúan en "tiempo real". Nos encontramos pensando espontáneamente en arquetipos sistémicos, recreando (no solo evocando) nuestra visión, y reconociendo nuestros supuestos cuando afrontamos problemas urgentes.

Cada disciplina tiene principios subyacentes que representan la teoría que justifica las prácticas. Por ejemplo, "la estructura influye sobre la conducta" es un principio central del pensamiento sistémico, al igual que la "resistencia política", la tendencia de los sistemas complejos a resistirse a los cambios de conducta. El primero implica que la aptitud para influir sobre la realidad proviene de ver estructuras que controlan la conducta y los acontecimientos. El segundo implica que los esfuerzos para manipular la conducta —por ejemplo, programas bien intencionados como la construcción de viviendas nuevas para habitantes urbanos indigentes— mejoran las cosas en el corto plazo pero crean mas problemas en el largo plazo. Análogamente, el poder de la visión es un principio del dominio personal, al igual que la distinción entre "tensión creativa" y "tensión emocional". Los principios de una disciplina son tan importantes para el principiante como para el maestro. Para el principiante, constituyen una ayuda para comprender la justificación de la disciplina y sus prácticas. Para el maestro, constituyen puntos de referencia que lo asisten para refinar continuamente la práctica de la disciplina y para explicarla a otros.

Es importante reconocer que el dominio de cualquiera de las disciplinas requiere un esfuerzo para comprender los principios y para seguir las prácticas. Existe la tentación de pensar que con la comprensión de ciertos principios uno ha "aprendido" la disciplina. Se trata de la difundida trampa de confundir comprensión intelectual con aprendizaje. El aprendizaje siempre implica nueva comprensión y nueva conducta, "pensar" y "hacer". Por eso distinguimos entre principios y practicas. Ambos elementos son vitales.

El tercer nivel es el de las esencias. No hay que concentrar nuestra atención consciente en estas esencias para aprender una disciplina, como no tendría sentido realizar un esfuerzo para experimentar amor, alegría o sosiego. La esencia de las disciplinas consiste en ese *estado de ser* que llegan a experimentar naturalmente los individuos o grupos que poseen un alto nivel de dominio de las disciplinas. Aunque son difíciles de expresar en palabras, son vitales para aprehender plenamente el significado y propósito de cada disciplina. Cada disciplina modifica al practicante en modos básicos. Por eso las designamos disciplinas *personales*, aunque algunas se practican en colaboración.

Por ejemplo, el pensamiento sistémico permite experimentar cada vez mas la interconectividad de la vida y ver totalidades en vez de partes. Cuando hay problemas, en una familia o una organización, un maestro del pensamiento sistémico los ve automáticamente como originados en estructuras subyacentes y no en errores individuales o en mala voluntad. Asimismo, el dominio personal conduce a una creciente sensación de ser o "existencialidad", conciencia del momento presente, tanto de lo interior como de lo exterior, y a una experiencia aguzada de la "generatividad", del formar parte de las fuerzas creativas que moldean nuestra vida.

En el nivel de las esencias, las disciplinas comienzan a converger. Una sensibilidad común une las disciplinas, la sensibilidad de ser aprendices en un mundo intrínsecamente interdependiente. Aun así, hay diferencias entre las disciplinas. Pero las diferencias son cada vez más sutiles. Por ejemplo, "interconectividad" (pensamiento sistémico) y "conectividad" (dominio personal) son distinciones sutiles. El primero se relaciona con la conciencia de la interrelación entre las cosas; el segundo con la conciencia de formar parte del mundo, en vez de estar aparte de el. También es sutil la distinción entre "propósito común" (visión compartida) y "alineamiento" (aprendizaje en equipo). El primero se relaciona con un rumbo común y una razón de ser, el segundo con el "funcionamiento como totalidad" cuando trabajamos en conjunto. Aunque sutiles, estas distinciones son importantes. Así como el conocedor de vinos finos hace distinciones imposibles para el novato, los individuos y grupos que llegan a dominar las disciplinas ven distinciones que podrían ser oscuras para los principiantes.

Por ultimo, las disciplinas de la construcción de la visión compartida y del aprendizaje en equipo difieren de las otras tres porque son inherentemente colectivas. Las practicas son actividades grupales. Los principios se deben comprender en grupo. Y las esencias son estados de ser que se experimentan colectivamente.

Siguen las láminas de power.

#### **4.12 UN PROCESO LÓGICO PARA EL ABORDAJE DE CONFLICTOS**

I. Definir cual es el tema de la negociación: preguntar a cada parte cuál cree que es el tema o el problema que quiere tratar. No enfatizar en la conflictividad. Fomentar la apertura y estructurar la agenda. Entender las emociones, hacerlas explícitas y reconocerlas como legítimas.

II. Convertir las posiciones en intereses: generalmente, cuando se inician las negociaciones, las partes comienzan defendiendo sus posiciones y no dan a conocer sus intereses. El llegar a la mesa de negociación con soluciones pensadas de antemano es positivo; sin embargo, lo negativo esta en la forma

cómo se da a conocer dicha solución; por eso es importante utilizar un lenguaje adecuado, para que así la posición sea acogida y mejorada por ambos. Esto permite crear un ambiente de confianza y avanzar en la negociación en caso de que ambas partes no estén de

III. No negocie con base en las posiciones: En cualquier negociación, lo común es que las personas negocien con base en las posiciones. La negociación según posiciones no cumple los criterios básicos de producir un acuerdo sensato, en forma eficiente y amistosa. La discusión sobre posiciones produce acuerdos insensatos. Cuanta mayor atención se presta a las posiciones, menor atención se dedica a satisfacer los intereses y preocupaciones subyacentes de las partes.

IV. La discusión sobre posiciones pone en peligro una relación: La negociación basada en posiciones se convierte en un enfrentamiento de voluntades. Cada negociador expone lo que va a hacer o lo que no va a hacer. La tarea de diseñar juntos una solución aceptable tiende a convertirse en una batalla, puesto que cada parte trata de forzar a la otra a cambiar su posición. Con frecuencia surgen la ira y el resentimiento, a medida que cada parte se ve obligada ante la otra. Cuando hay muchas partes, la negociación basada en posiciones es todavía peor.

V. Identificar los intereses: Intereses son necesidades, aspiraciones, deseos, motivaciones subyacentes, preocupaciones, temores. Se recomienda hacer una lista con los .intereses que tiene cada parte. Este ejercicio lleva a que se den cuenta que existen intereses en .común. De esta manera se visualiza cómo los intereses pueden ser compatibles y no siempre opuestos. Para indagar por los intereses, las preguntas para qué' y por qué pueden resultar de gran ayuda. En este proceso de identificación de los intereses cuentan los detalles. Es un aprendizaje común y el éxito de la negociación depende de la capacidad de escucha de ambas partes, Hay que centrarse en un tema, crear un sentido de curiosidad, buscar sorpresas y hacer muchas preguntas.

VI. Sea duro con el problema y suave con las personas : Usted puede ser tan duro al hablar de sus intereses como cualquier negociador puede serlo al hablar de sus posiciones. En realidad, por lo general es mejor ser duro. Quizá lo mejor sea comprometerse con su posición, pero es necesario comprometerse con sus intereses. Aquí es donde debe emplear su energía agresiva en una negociación. Las mejores soluciones, aquellas que le producen a usted las máximas ventajas con un costo ínfimo para la otra parte, se logran al defender con energía sus propios intereses. Si ellos se sienten amenazados personalmente por un ataque al problema, es probable que se pongan a la defensiva y que dejen de escuchar. Por eso es importante separar a las personas del problema. Una buena regla es apoyar a las personas de la otra parte en forma tan vigorosa como la que utilice para dejar en claro el problema. La combinación de apoyo y ataque es lo que funciona bien; cualquiera de los dos, por si solo, tiende a ser insuficiente. Para tener éxito en una negociación se necesita ser a la vez firme y abierto.

VII- Elaborar una agenda de negociación y las reglas de juego: Sobre la base de los intereses identificados, la agenda abierta ayuda a estructurar el dialogo. Las partes deben invertir tiempo y esfuerzo para definir las reglas de negociación en términos de lugar, plazos, escritura, facilitación / mediación..

VIII. ¿Qué pasa si ellos no entran en el juego? Si la otra parte anuncia que asumirá una posición firme, usted puede sentir la tentación de criticarla y rechazarla. Si ellos critican su propuesta, usted puede sentir la tentación de defenderla y atrincherarse..Si ellos lo atacan, usted puede sentir la tentación de contraatacar. En resumen, si ellos lo empujan fuerte, usted tiende a empujarlos a ellos.

IX- ¿Que" pasa si ellos son mas poderosos?: No hay ningún método que pueda garantizar el éxito si la otra parte tiene todas las ventajas. En toda negociación existen ciertas realidades que son difíciles de cambiar. Como respuesta al poder, lo que cualquier método de negociación puede lograr es cumplir dos objetivos: *primero*, protegerlo contra un acuerdo que usted debe rechazar, y *segundo*, ayudarle a utilizar al máximo las ventajas que pueda tener, de manera que cualquier acuerdo al que llegue satisfaga sus intereses lo mejor posible.

X- Alternativas de salida- Las alternativas están referidas a todo aquello que se piensa fuera de la mesa de negociación, sin tener en cuenta a la contraparte, en caso de no llegar a un acuerdo. Si las opciones en la negociación no parecen beneficiosas, los actores buscan fuera de la mesa una mejor alternativa a un acuerdo negociado (MAAN).

XI.Mientras mejor sea su MAAN, mayor será su poder: El poder relativo de negociación entre las partes depende primordialmente de lo poco atractiva que sea la posibilidad de no llegar a un acuerdo. Lo que se aplica a la negociación entre individual para las negociaciones entre organizaciones.

Para encontrar posibles MAANs, se necesitan tres operaciones distintas:

- . Inventar una lista de acciones que se podrían realizar en caso de no llegar a un acuerdo
- Mejorar algunas de las ideas mas prometedoras y convertirlas en alternativas prácticas.
- Seleccionar, en forma tentativa, la mejor de estas alternativas.

XII. Opciones: Son soluciones posibles para satisfacer los intereses. A continuación es recomendable hacer una lluvia de ideas para conocer todas las opciones posibles. Cuando se acaban las ideas, se debe empezar a analizar cada una de las opciones en términos de beneficios, costos y posibilidades de realización, para encontrar aquella o aquellas que satisfagan los intereses de ambas partes. Es importante aclarar que las opciones consisten en la construcción en conjunto de soluciones que benefician a ambas partes. No rechace, reformule! Con preguntas sistémicas y circulares (del pasado al futuro, del individuo a las relaciones sociales) la asesoría sistémica aspira a ampliar el espacio y las

opciones del interlocutor en la aclaración de una situación de partida y en la búsqueda de cambios posibles y de soluciones. El mismo proceso utilizamos con frecuencia en grupos que trabajan paralelamente con experiencias y perspectivas separadas sobre el mismo tema.

XIV. Criterios de ponderación de las opciones: Pensar en criterios objetivos de evaluación que puedan ser aceptables para el otro. La discusión de estos criterios, más que lo que las partes están dispuestas a hacer o no hacer, conducirá a que ninguna de ellas tenga que ceder ante el otro sin tener una justificación para hacerlo. Ambas partes, pueden acoger una solución justa.

XV. Insista en que los criterios sean acordados y, en este sentido, objetivos: Por lo general, los negociadores tratan de resolver los conflictos por medio de la posición según posiciones, es decir, al hablar sobre lo que están o no están dispuestos a aceptar. Si el intento de solucionar las diferencias de intereses con base en la voluntad tiene costos tan altos, la solución es negociar sobre alguna base que sea independiente de la voluntad de las partes, es decir, sobre la base de criterios objetivos. Lo más indicado es comprometerse a lograr una solución basada en principios, no en presiones. Hay que concentrarse en los méritos del problema, no en el temple de las partes; se debe ser abierto a las razones, pero cerrado ante las amenazas. Para la negociación con criterios objetivos, se deberá recordar tres elementos básicos:

- Formular cada aspecto como una búsqueda común de criterios objetivos.
- Se debe ser razonable y escuchar razones respecto a los criterios que puedan ser los más apropiados y respecto a la manera de aplicarlos.
- Nunca se debe ceder ante la presión; solo se debe ceder ante los principios.

XVI. Acuerdos: Las partes deben revisar cada uno de los acuerdos a los que llegaron. Es importante formalizar los acuerdos parciales en el camino de la negociación.

XVII. ¡No ataque su posición; mire detrás de ella: Cuando la otra parte afirma su posición, no la acepte ni la rechace. Trátela como si fuera una de las posibles opciones. Busque los intereses que la inspiran, analice los principios que refleja y piense en las maneras de mejorarla.

XVIII. ¡Convierta un ataque contra usted en un ataque contra el problema: Sucede con frecuencia que la otra parte lo ataca a usted personalmente; cuando esto suceda, resista la tentación de defenderse y de atacarlos. Más bien, deje que ellos se desahoguen. Escúchelos, muéstreles que entiende lo que están diciendo y, cuando terminen, convierta el ataque contra usted en un ataque contra el problema.

XVIII. Pregunte y haga una pausa : Aquellos que practican el jujitsu de la negociación utilizan dos armas claves. La primera es hacer preguntas en lugar de hacer declaraciones. Las declaraciones generan resistencia, mientras que las preguntas generan respuestas. Las preguntas permiten que la otra parte exprese

sus puntos de vista y que usted los comprenda. Plantean retos y pueden usarse para lograr que la otra parte se enfrente al problema. Las preguntas no critican; educan. El silencio es una de sus mejores armas. Si ellos hacen una propuesta poco razonable o lo atacan injustificadamente, lo mejor que pueda hacer es quedarse sin decir una sola palabra.

XIX. El silencio crea con frecuencia la impresión de que se ha llegado a un empate que la otra parte puede sentirse obligada a romper, al responder su pregunta o al hacer una nueva sugerencia. Cuando haga preguntas, haga una pausa. No les solucione la situación y siga de inmediato con otra pregunta ni haga algún comentario. Algunos de los mejores momentos en una negociación se pueden lograr al guardar silencio.

XX. Respete el otro. Sabe escuchar y observar: La negociación basada en principios está muy bien, pero ¿qué pasa si el otro negociador lo engaña o trata de cogerlo desprevenido, si las partes juegan sucio o si aumentan sus exigencias en el momento en que están a punto de llegar a un acuerdo? Existen muchas tácticas y trucos que la gente puede usar para aprovecharse de usted. Todo el mundo conoce algunos. Van desde las mentiras y la violencia psicológica hasta varias formas de tácticas de presión. Estas tácticas pueden llamarse negociaciones sucias. Si se dan cuenta de que se está usando contra ellos una de las tácticas del juego sucio de la negociación, la mayoría de las personas reacciona de una de las dos maneras.

La primera es tolerarlo. La segunda manera más común de corresponder es con las mismas armas. Si empiezan exigiendo demasiado, usted también. Si lo amenazan, usted amenaza.

## **ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE**

### **LAS DISCIPLINAS DEL APRENDIZAJE**

Cada una de las cinco disciplinas del aprendizaje se puede abordar en tres niveles:

- prácticas: que hacer;
- principios: ideas rectoras y conceptos;
- esencias: el estado de ser de quienes tienen un gran dominio de la disciplina.

Las prácticas son las actividades en que los practicantes de la disciplina concentran el tiempo y las energías. Por ejemplo, el pensamiento sistémico supone el uso de "arquetipos sistémicos" para percibir estructuras subyacentes en situaciones complejas. El dominio personal supone "clarificar la visión personal" y "sostener la tensión creativa", concentrándose simultáneamente en la visión y la realidad actual y permitiendo que la tensión entre ambas genere energía para alcanzar la visión. El trabajo con modelos mentales supone distinguir entre los "datos" directos de la experiencia y las generalizaciones o abstracciones que formamos basándonos en los datos.

Las practicas constituyen el aspecto mas evidente de toda disciplina. También constituyen el foco primordial de los individuos o grupos cuando comienzan a seguir una disciplina. Para el principiante requieren "disciplina", un esfuerzo consciente y constante, porque las practicas aun no son una segunda naturaleza. En un debate acalorado, el recién iniciado en modelos mentales deberá hacer un esfuerzo para identificar sus supuestos y el porque. A menudo los esfuerzos del principiante se caracterizan por un desplazamiento temporal: solo *después* del debate vemos con nitidez nuestros supuestos y los distinguimos de los "datos" y los razonamientos en que se basan. Sin embargo, las prácticas de una disciplina se vuelven gradualmente automáticas y actúan en "tiempo real". Nos encontramos pensando espontáneamente en arquetipos sistémicos, recreando (no solo evocando) nuestra visión, y reconociendo nuestros supuestos cuando afrontamos problemas urgentes.

Cada disciplina tiene principios subyacentes que representan la teoría que justifica las prácticas. Por ejemplo, "la estructura influye sobre la conducta" es un principio central del pensamiento sistémico, al igual que la "resistencia política", la tendencia de los sistemas complejos a resistirse a los cambios de conducta. El primero implica que la aptitud para influir sobre la realidad proviene de ver estructuras que controlan la conducta y los acontecimientos. El segundo implica que los esfuerzos para manipular la conducta —por ejemplo, programas bien intencionados como la construcción de viviendas nuevas para habitantes urbanos indigentes— mejoran las cosas en el corto plazo pero crean mas problemas en el largo plazo. Análogamente, el poder de la visión es un principio del dominio personal, al igual que la distinción entre "tensión creativa" y "tensión emocional". Los principios de una disciplina son tan importantes para el principiante como para el maestro. Para el principiante, constituyen una ayuda para comprender la justificación de la disciplina y sus prácticas. Para el maestro, constituyen puntos de referencia que lo asisten para refinar continuamente la práctica de la disciplina y para explicarla a otros.

Es importante reconocer que el dominio de cualquiera de las disciplinas requiere un esfuerzo para comprender los principios y para seguir las prácticas. Existe la tentación de pensar que con la comprensión de ciertos principios uno ha "aprendido" la disciplina. Se trata de la difundida trampa de confundir comprensión intelectual con aprendizaje. El aprendizaje siempre implica nueva comprensión y nueva conducta, "pensar" y "hacer". Por eso distinguimos entre principios y practicas. Ambos elementos son vitales.

El tercer nivel es el de las esencias. No hay que concentrar nuestra atención consciente en estas esencias para aprender una disciplina, como no tendría sentido realizar un esfuerzo para experimentar amor, alegría o sosiego. La esencia de las disciplinas consiste en ese *estado de ser* que llegan a experimentar naturalmente los individuos o grupos que poseen un alto nivel de dominio de las disciplinas. Aunque son difíciles de expresar en palabras, son vitales para aprehender plenamente el significado y propósito de cada disciplina. Cada

disciplina modifica al practicante en modos básicos. Por eso las designamos disciplinas *personales*, aunque algunas se practican en colaboración.

Por ejemplo, el pensamiento sistémico permite experimentar cada vez mas la interconectividad de la vida y ver totalidades en vez de partes. Cuando hay problemas, en una familia o una organización, un maestro del pensamiento sistémico los ve automáticamente como originados en estructuras subyacentes y no en errores individuales o en mala voluntad. Asimismo, el dominio personal conduce a una creciente sensación de ser o "existencialidad", conciencia del momento presente, tanto de lo interior como de lo exterior, y a una experiencia aguzada de la "generatividad", del formar parte de las fuerzas creativas que moldean nuestra vida.

En el nivel de las esencias, las disciplinas comienzan a converger. Una sensibilidad común une las disciplinas, la sensibilidad de ser aprendices en un mundo intrínsecamente interdependiente. Aun así, hay diferencias entre las disciplinas. Pero las diferencias son cada vez más sutiles. Por ejemplo, "interconectividad" (pensamiento sistémico) y "conectividad" (dominio personal) son distinciones sutiles. El primero se relaciona con la conciencia de la interrelación entre las cosas; el segundo con la conciencia de formar parte del mundo, en vez de estar aparte de el. También es sutil la distinción entre "propósito común" (visión compartida) y "alineamiento" (aprendizaje en equipo). El primero se relaciona con un rumbo común y una razón de ser, el segundo con el "funcionamiento como totalidad" cuando trabajamos en conjunto. Aunque sutiles, estas distinciones son importantes. Así como el conocedor de vinos finos hace distinciones imposibles para el novato, los individuos y grupos que llegan a dominar las disciplinas ven distinciones que podrían ser oscuras para los principiantes.

Por ultimo, las disciplinas de la construcción de la visión compartida y del aprendizaje en equipo difieren de las otras tres porque son inherentemente colectivas. Las practicas son actividades grupales. Los principios se deben comprender en grupo. Y las esencias son estados de ser que se experimentan colectivamente.

## **ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE**

En las láminas siguientes se presentan una serie de afirmaciones respecto a grupos disfuncionales, grupos competentes y las dimensiones de colaboración y cooperación.

En grupos de cuatro participantes realice un análisis de los contenidos de las tablas mencionadas y asócielas con lo que usted considera que es la cultura administrativa en ambientes públicos.

Identifique otros elementos que en la gerencia pública podrían ser estímulos para el logro de equipos competentes con altos niveles de colaboración y cooperación

## **CINCO DINAMICAS DISFUNCIONALES DE LOS GRUPOS.**

- NO EXISTE CONFIANZA.
- SE EVITAN LOS CONFLICTOS.
- NO QUIEREN SER VULNERABLES.
- NO SE HABLA DE LOS PROBLEMAS.
- LAS PROMESAS NO SE CUMPLEN.

### **DIMENSIONES DE UN EQUIPO COMPETENTE**

Un equipo competente tiene miembros que:

- Tienen las habilidades necesarias para realizar las tareas y producir los resultados.
- Conocen de lo que se necesita, y saben desempeñar su rol y su trabajo.
- Reconocen lo que saben y lo que no saben.
- Están abiertos a aprender y a recibir coaching y retroalimentación.
- Siempre están en un proceso de mejoramiento continuo.

### **DIMENSION DE COLABORACION Y COOPERACION**

Elementos claves de la colaboración:

- Construir confianza.
- Crear un clima de amistad y cooperación.
- Practicar el agradecimiento y la celebración.
- Influir positivamente a otros y estar abierto ! a ser influido.
- Crear redes de conocimiento y compartir conocimiento y las mejores practicas.

## **ACTIVIDAD DE AUTOEVALUACIÓN**

### **BIBLIOGRAFÍA**

**SENGE PETER.** La Quinta disciplina. Editorial Granica. Barcelona. 1995

**ARTHUR ZIMMERMANN.** La gestión de Redes. Editoianza y los deafíosrial Abya Yala. Quito, 2004

**ECHEVERRÍA RAFAEL.** La Empresa Emergente, la confianza y los desafíos de la transformación Editorial granica. Barcelona, 2001

**JORGE ENRIQUE MUÑOZ GARZÓN**  
Profesor catedrático ESAP

[jorgemunoz2@yahoo.com](mailto:jorgemunoz2@yahoo.com)

**ALBERTO GIRALDO SAAVEDRA**  
Profesor de planta ESAP