



Vigilada MinEducación

CIENCIA POLÍTICA

**UNIDAD
DIDÁCTICA 2**

POLÍTICAS PÚBLICAS

Autor: Juan Manuel Cobos Martínez

ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA

Facultad: Posgrados

Denominación del programa: Especialización en Gestión Pública

Nombre de la asignatura: Políticas Públicas

Modalidad¹: Distancia

Tipo de asignatura²: Teórico-Práctica

Número de créditos³: 3

Horas de acompañamiento directo: 48

Horas de trabajo independiente: 96

Nombre del autor: Juan Manuel Cobos Martínez

Corrector de estilo: Leonardo Solano Ávila

Asesoría pedagógica y control de calidad: Equipo de Educación y Entornos Digitales–ESAP

ISBN: 978-958-652-681-4

Fecha última versión: 30 de julio 2017

Contenidos producidos en el marco del contrato interadministrativo 273 celebrado entre la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

1 Presencial, distancia o virtual.

2 Teórico-Práctica o teórica.

3 Un crédito equivale a 48 horas distribuidas así: 12 horas de acompañamiento directo del docente y 36 horas de trabajo independiente, que involucra acompañamiento mediado y trabajo autónomo del estudiante (Decreto 1295 del 2010 y Decreto 1075 del 2015).

AUTOR

Juan Manuel Cobos Martínez

Actualmente, docente ocasional de la ESAP. Administrador Público, Magíster en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (2011); Especialista en Instituciones Jurídico Políticas y Derecho Público de la Universidad Nacional de Colombia -Mención en Derecho Administrativo- (2002); con estudios de Maestría en Economía, Universidad Javeriana. Curso Superior de Economía del Sector Público, diploma de Aprovechamiento de la Universidad de Alcalá de Henares, Instituto de administración. Madrid, España (1991); Administrador Público de la Escuela Superior de Administración Pública (1981).

Su experiencia profesional ha estado relacionada con el ámbito docente, administrativo y de consultoría. Se ha desempeñado como docente ocasional en la Facultad de pregrado en Administración Pública y Coordinador del Núcleo de Estado y Poder. Actualmente, docente ocasional de posgrado de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP a nivel nacional. Docente de cátedra en universidades públicas y privadas a nivel de pregrado y posgrado por más de 30 años en temas de ciencia política y administración pública. En su experiencia administrativa desempeñó cargos de alto nivel en diferentes entidades y también como consultor en proyectos de reestructuración administrativa de organizaciones públicas a nivel nacional e internacional.

CONTENIDO

UNIDAD DIDÁCTICA 2. LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	5
RESUMEN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA.....	5
COMPETENCIAS DE LA UNIDAD DIDÁCTICA.....	6
CONTENIDOS DE LA UNIDAD DIDÁCTICA 2. IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA.....	7
TEMA 1. ¿QUÉ ES LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA?.....	7
TEMA 2. ENFOQUES DE GERENCIA PÚBLICA.....	10
TEMA 3. COMUNICACIÓN DEL GOBIERNO.....	23
MATERIAL DE ESTUDIO.....	25

2

UNIDAD
DIDÁCTICA

UNIDAD DIDÁCTICA 2. LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La implementación de las políticas públicas está articulada al enfoque gerencial de la administración gubernamental. El ejecutar la política se realiza siguiendo el plan y la estrategia para el logro de resultados, de acuerdo al marco establecido, son producto de la perspectiva de gestión imperante, siguiendo un determinado modelo.

RESUMEN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA

En esta unidad se abordará el tema de la implementación de las políticas públicas, se trata del tránsito de la formulación, del plan de intervención a la realidad de la acción gubernamental y de las organizaciones públicas y de lo público-co-privado para traducir los planes y las guías en acciones y resultados que respondan o intervengan en las problemáticas públicas que llevaron a la acción de política pública.

2

UNIDAD
DIDÁCTICA

COMPETENCIAS DE LA UNIDAD DIDÁCTICA

ESTRUCTURA TEMÁTICA			
Nombre de la unidad didáctica	Competencia de aprendizaje de la unidad didáctica	Tema	Subtemas
1. La Implementación de las Políticas Públicas		1. ¿Qué es la implementación de la Política Pública?	1.1 La implementación de Políticas Públicas
			1.2 Gerencia Pública
			1.3 Comunicación del Gobierno
		2. Enfoques de Gerencia Pública	2.1 Enfoque Clásico
			2.2 Enfoque de Administración Burocrática
			2.3 Enfoque de la Nueva Gestión Pública NGP
			2.4 Enfoque Posburocrático
			2.5 Enfoque de Gestión Estratégica
			2.6 Gobernar por Políticas Públicas
3. Comunicación del Gobierno	Comunicación del Gobierno		

2

UNIDAD DIDÁCTICA

CONTENIDOS DE LA UNIDAD DIDÁCTICA 2. IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA

En esta unidad didáctica se abordará la implementación de las políticas públicas, su relación con la gerencia pública y la importancia de esta conexión (gerencia-implementación-política pública). Se hará una breve revisión de diferentes enfoques para implementar la política: burocrático, nueva gestión pública, posburocrático y los modelos de gestión imperantes en la actualidad. Finalmente, se abordará la relevancia de la comunicación de las políticas públicas.

TEMA 1. ¿QUÉ ES LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA?

1.1. IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

En términos sencillos, implementar política pública es pasar de la teoría a la acción siguiendo el plan, programa, proyecto y la estrategia gerencial, hasta alcanzar los resultados propuestos. Roth indicó que “esta etapa es fundamental porque en ella la política, hasta este entonces casi exclusivamente hecha de discursos y de palabras, se transforma en hechos concretos, en realidad palpable” (Roth Deubel, 2014, p. 185). Estamos ante una lectura integral y compleja, implementar involucra transformar decisiones en acciones, mediadas por distintas intervenciones, campos normativos e instrumentales que viabilizan el actuar con visión gerencial hacia el logro de resultados.

Entramos en el campo del gestor-ejecutor de la política pública a partir de las decisiones, la planificación que llevan a la acción en un primer momento, para posteriormente difundir lo ejecutado; los gobiernos ejecutan políticas públicas y deben comunicar permanentemente los resultados, por lo que la comunicación adquiere gran importancia en este campo.

Al dirigir y gerenciar planes, programas y proyectos en el marco de la política pública el ejecutor busca responder con resultados, hacia una gestión pública eficaz, eficiente y responsable frente a la sociedad, por lo tanto, en este proceso es muy importante contar con la participación social y el control de la gestión.

En la implementación es necesario tener en cuenta la capacidad gerencial, la planeación para la ejecución de los distintos recursos, entre ellos el humano; el impacto del aspecto político como también las finanzas públicas a ejecutar (recurso financiero), las TIC y otros, en las distintas organizaciones que participan, es decir, en el entramado de la organización o interacción integral de distintas organizaciones, siguiendo el plan y la estrategia para alcanzar resultados. Corresponde al gerente atender las diferentes situaciones que se generan al ejecutar o implementar la política pública. (Merino, 2014).

Ver: Mejía, J. (2012). Modelos de Implementación de las Políticas Públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. *Analecta Política* (2), 3. pp. 141-164. Recuperado de:

<https://revistas.upb.edu.co/index.php/analecta/article/viewFile/1392/1361>

2

UNIDAD
DIDÁCTICA

**TEMA 1.
¿QUÉ ES LA
IMPLEMENTACIÓN
DE LA POLÍTICA
PÚBLICA?**

1.2. GERENCIA PÚBLICA

Implementar y ejecutar política pública está muy relacionado con la función y las capacidades para la gerencia pública, por lo tanto en esta sección utilizaremos el término “Gerencia Pública”, articulado con la política pública, que busca la obtención de resultados mediante las diferentes organizaciones del Estado. Estas han venido siendo modificadas a partir de las reformas administrativas de las décadas de los 80 y 90, con las que se buscó dar solución al sostenimiento económico, de bienestar y seguridad social de la población. (Aguilar, 2006).

En términos generales, la gerencia pública se constituye como una propuesta administrativa gubernamental para modernizar los enfoques de la alta dirección del Estado y su finalidad es la de mejorar la capacidad de los gobiernos para lograr mayor gobernabilidad y modernizar los procesos administrativos, buscando eficacia y eficiencia en la atención a los principales problemas públicos que afectan a la sociedad, una parte de ella o un sector, según sea el caso.

Se trata de lograr la eficiencia en las políticas implantadas por los gobiernos. Por ejemplo, se requiere gestión en los diferentes procesos del gerenciamiento del servicio civil, para ello se parte de formular procesos de selección de los funcionarios que destaquen los conocimientos, las competencias laborales y técnicas adecuadas para la toma de decisiones. El resultado será la implementación de políticas públicas eficientes, eficaces y efectivas en el campo administrativo.

Con la llegada del neoliberalismo asistimos a grandes transformaciones en el quehacer de la administración para adaptarse a las demandas del nuevo modelo económico y político-administrativo, involucrando en lo económico a la globalización y sus impactos.

Se empieza a desarrollar en América Latina una corriente reformadora del Estado y la administración pública; a partir de ese momento, la reforma administrativa se denominó la *nueva gestión pública*, refiriéndose a las acciones de la administración pública para la obtención de los resultados impartidos por la dirección. Los cambios más significativos fueron:

- a) Los alcances y responsabilidades de la administración.
- b) Modificación de la estructura organizacional y jerárquica de las entidades.
- c) Implementación de sistemas de gestión.
- d) Los procesos y procedimientos. (Aguilar, 2006).

2

UNIDAD
DIDÁCTICA

TEMA 1. ¿QUÉ ES LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA?

Por su parte, el profesor Omar Guerrero plantea que en el mundo globalizado la gerencia pública, “a pesar de su distintivo apellido de pública” se ha distanciado de la política, dependiendo cada vez más de la economía (Guerrero, 2003). En términos generales, con esta visión se fortalece la lectura de la necesidad de gerentes públicos profesionales, con capacidad de organización empresarial para atender los asuntos públicos. En principio se busca superar el anterior modelo burocrático weberiano.

Ver: Laurence E. (2017). La gerencia pública como arte, ciencia y profesión.. Chatham, New Jersey, Universidad de Chicago, Chatham House Publishers, Inc. Recuperado de

https://www.u-cursos.cl/inap/2010/1/DIR500/1/material_docente/bajar?id_material=556822

TEMA 2. ENFOQUES DE GERENCIA PÚBLICA

2.1. ENFOQUE CLÁSICO

El modelo inicial de implementación denominado *Top Down* muestra la concepción clásica de la administración pública como actor ideal que ejecuta de manera lineal las decisiones de política desde el gobierno hacia la población. Se sustenta en unas responsabilidades de trabajo administrativo enfocado en el cumplimiento de lo legalmente asignado es decir, el mandato, los cuales están representados en leyes o actos administrativos que guían la conducción de las responsabilidades por el comportamiento del sistema. Este fue criticado por su falta de resultados y desconexión con el entorno. (Roth Deubel, 2014).

En este modelo se trata de ejecutar la política pública desde el centro (político-administrativo) hacia la población objetivo; es responsabilidad del administrador de lo público atender la acción pública en los diferentes niveles y se rompe la comunicación ejecutor-formulador-población objeto de intervención. Este modelo generó criterios diversos a favor y en contra.

A partir de la crítica surgió el modelo opuesto, *Bottom-up*, que busca implementar una política ya no iniciada desde el centro del poder administrativo hacia la sociedad, ahora se trata de acercarse desde el origen de la problemática pública, es decir, desde la base social afectada e ir articulando los distintos niveles del Estado para intervenir el problema

de abajo hacia arriba. Según Roth “[...] se trata de partir de los comportamientos concretos en el nivel donde existe el problema para construir la política pública poco a poco, con reglas, procedimientos y estructuras organizativas por medio de un proceso ascendente [...]” (Roth Deubel, 2014).

La concepción clásica, representada en la administración por Weber y Fayol, construyó un modelo idealista para implementar política pública en los años cincuenta y sesenta, que dio paso en los ochenta a un modelo de “eficiencia”, el gerente que opera en términos de resultados. Se continúan los cambios en la década de los noventa, impulsados desde EEUU y Europa, con enfoques de Nueva Gestión Pública, posburocrático y otros.

Ver: Chica, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración & Desarrollo*, 39 (53): pp. 55-74. Recuperado de

<http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/7>

2.2. ENFOQUE DE ADMINISTRACIÓN BUROCRÁTICA WEBERIANO

La ideología liberal acompaña el nacimiento del Estado moderno y con él surge el modelo administrativo de la burocracia, un cuerpo de funcionarios estable al servicio del naciente Estado, profesional que cumple funciones y sigue normas establecidas.

Algunas de las características del enfoque son:

- La administración como sistema unitario.
- Con niveles, jerarquías y líneas de autoridad sencillas y definidas.
- Guiado por normas y procedimientos previamente establecidos y de obligatorio cumplimiento, para alcanzar objetivos claramente definidos.
- Fuerte disciplina, coordinación, control y manejo de la información.

2

UNIDAD
DIDÁCTICA

TEMA 2. ENFOQUES DE GERENCIA PÚBLICA

Bajo este enfoque se supone que se aplica un diseño administrativo estricto, regulado y dirigido hacia la implementación de la política, presuponiendo un determinado comportamiento del sujeto con alta pertenencia a la organización, que cumple y hace cumplir lo establecido: aquí cuenta el compromiso y el logro de resultados. El modelo fue criticado por distintos teóricos por considerarlo “idealista”, en términos de su diseño y desarrollo para un sujeto que difícilmente se comporta como lo demanda esta construcción. Respecto del enfoque, Merino. (2014, p. 81) indicó:

- a) La existencia de normas de funcionamiento de la administración del personal profesional y de un servicio civil de carrera.
- b) La existencia de un catálogo de los puestos que integran el servicio civil de carrera, con una descripción pormenorizada de las cualidades que se esperan de quienes lo ocupan.
- c) La existencia de un sistema de reclutamiento y selección de funcionarios que, a su vez, responda a criterios profesionales, imparciales y técnicos.
- d) La existencia de un sistema de capacitación a los funcionarios públicos directamente asociado con las cualidades técnicas y éticas que se esperan de ellos.
- e) La existencia de un sistema de evaluación del desempeño basado en procesos verificables y en normas de comportamiento claramente reglamentadas.
- f) La existencia de un sistema de ascensos basado en el expediente personal de los integrantes del cuerpo profesional.
- g) La existencia de un sistema destinado a garantizar la estabilidad en el empleo de los funcionarios que cumplan las normas básicas de actuación.
- h) La existencia de un sistema de sanciones derivado de las conductas contrarias a la reglamentación establecida para los funcionarios.
- i) La existencia de un sistema de dirección y vigilancia central sobre el conjunto de los procesos que integran el servicio profesional.

2

UNIDAD DIDÁCTICA

TEMA 2. ENFOQUES DE GERENCIA PÚBLICA

En síntesis, el planteamiento clásico weberiano fue muy interesante, serio y se aplicó con éxito tanto en organizaciones privadas como en las públicas; fue garantista del servicio público, guiado por la norma. Nada se dejó al azar, fuerte planeación, coordinación y control que apuntó al logro de resultados.

Ver: Oszlak, O. (2006). Burocracia Estatal: Política Y Políticas Públicas. Revista de Reflexión y Análisis Político, XI. Recuperado de <http://oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Buroc%20est%20pol%20y%20pols%20pub.pdf>

2.3. ENFOQUE DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA-NGP

El cambio de paradigma de las décadas 80-90 trajo consigo un nuevo enfoque basado en el entendido de que la responsabilidad de la gerencia pública está ligada a la eficacia y eficiencia de su gestión y no sólo al cumplimiento de sus mandatos. Para esto, flexibilizó las organizaciones y separó: el diseño de las políticas públicas de su implementación, reemplazando la burocracia y autoridad tradicional del gobierno por competencias e incentivos impulsados por el mercado, con el objetivo de lograr metas y resultados transparentes; y los administradores del gobierno, para determinar cómo alcanzar estas metas. (Roth Deubel, 2014).

La implementación del modelo en distintos países mostró aspectos positivos y negativos por ejemplo en Nueva Zelanda, Reino Unido y EEUU, en aspectos de gestión se evidencia cómo se va ajustando esta a la economía y al mercado, trayendo a lo público prácticas antes propias de lo privado. Algunas de las características que al respecto mencionó Merino (2003), son:

- a) La afirmación de las funciones básicas del Estado en los ámbitos reservados al gobierno, como la defensa nacional, la seguridad nacional, la política exterior y las funciones relacionadas con la identidad nacional. Existe apertura a la participación social en los restantes espacios no estratégicos y articulados con la generación de valor a los resultados esperados.
- b) No obstante, la NGP no renuncia al control central de los sistemas fiscales, aun cuando éstos puedan adoptar modalidades que busquen el mayor incentivo posible para los contribuyentes y vínculos mucho más explícitos entre el ingreso y el gasto, así como la descentralización de las oportunidades relacionadas con la fiscalidad. Lo impositivo opera como instrumento estatal para apoyar procesos de desarrollo y crecimiento económico.

2

UNIDAD
DIDÁCTICA

TEMA 2.
ENFOQUES
DE GERENCIA
PÚBLICA

- c) Los vínculos de información y la administración de los datos a partir de los cuales se comparten y se construyen decisiones en el espacio público son consecuentes con la era de la información y también de la transparencia y la rendición de cuentas públicas. La información se convierte en insumo fundamental de la agenda pública, que sea óptima, oportuna y confiable, su uso inteligente se convierte en una condición fundamental para que operen las organizaciones públicas y del gobierno.
- d) El gobierno, por su parte, asume la responsabilidad de construir “puentes” y redes entre organizaciones sociales, grupos académicos y empresas, para mantener la coherencia institucional y la capacidad de transformación efectiva de las políticas públicas. Se requieren funcionarios que lideren las redes para atender problemas públicos integrando a la sociedad en la acción. El funcionario público coordina, promueve iniciativas conjuntas con la sociedad.
- e) Finalmente, la NGP pone el acento en el pensamiento estratégico, en línea con las cualidades que se esperan de la función pública. El pensamiento estratégico surge y es responsabilidad del Estado y sus agentes administradores públicos que leen problemas y proponen soluciones, integrando en la respuesta la participación de los distintos agentes económicos y de mercado.

Ver: Ramírez, M. (2009, enero-junio). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. Estudios Políticos, 34, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 115-141. Recuperado de

<http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/ramirbro.pdf>

2.4. ENFOQUE POSBUROCRATICO

Las críticas al modelo burocrático fueron amplias, desde falta de eficiencia, costo operativo, hasta corrupción; se hace necesario superar los males de la burocracia. Al respecto, Merino indica cómo se trató de “Un abismo que, sin embargo, nunca pudo ser cruzado: quienes sugirieron atravesar la burocracia para imaginar una nueva forma de conducir la vida pública sin ella no consiguieron romper las restricciones principales, sino que, paradójicamente, crearon otras.” (Merino, 2014). Es en este contexto de la realidad administrativa que Barzelay identificó, entre otros, cómo la burocracia tradicio-

2

UNIDAD DIDÁCTICA

TEMA 2. ENFOQUES DE GERENCIA PÚBLICA

nal se convierte en problema para el Estado y el gobierno en distintos temas, entre ellos el diseño y la implementación de políticas públicas.

De acuerdo con Barzelay (1998) este enfoque cambia la perspectiva del funcionamiento de las entidades, antes dedicadas a cumplir sus necesidades, ahora en la búsqueda de la oferta del servicio y satisfacción de los usuarios. Aunque para el autor el cambio no es completo sino una evolución que adiciona nuevos conceptos como: clientes, calidad, servicio, entre otros, adaptados a la estructura de la administración, pero sin una organización jerárquica definida.

En el enfoque posburocrático se pasa de la concepción interés público a una de resultados, valorados por los ciudadanos. Desde este nuevo enfoque la Administración se entiende en términos de producción, mediante la calidad y la generación de valor, ligado al empoderamiento y participación de los escalones intermedios de la jerarquía burocrática (Barzelay, 1998).

Se buscó entonces construir un nuevo paradigma de gestión pública, en ese sentido Barzelay propone según Merino, algunas líneas retóricas que en síntesis pueden resumirse en siete puntos:

- a) Una dependencia burocrática se enfoca en si misma; de modo que, en oposición, las nuevas estructuras posburocráticas tendrían que ser impulsadas por la sociedad: los ciudadanos, los clientes, los beneficiarios (o las víctimas) de las tareas emprendidas por los funcionarios públicos. En principio este modelo posburocrático se identifica con los agentes externos sociales.
- b) Una dependencia burocrática requiere de atribuciones, funciones y procedimientos específicos, asignados a cada uno de los individuos que la integran. En cambio, la estructura posburocrática funcionaría como un equipo que trabaja para sus clientes: para los beneficiarios de su actuación pública. Identifica la clientela objeto y articula participativamente la función de las oficinas públicas para atender las necesidades. En el modelo posburocrático el punto de partida es un grupo social bien identificado, cuyas condiciones de vida serán modificadas por la intervención del aparato del Estado.
- c) Una dependencia burocrática se define por el conjunto de atribuciones, funciones y recursos que se ponen a su disposición, de conformidad con normas y procedimientos rutinarios, mientras que una posburocrática tendría que definirse y aun justificarse tanto por su orientación hacia los resultados que se esperan de su desempeño, como hacia la satisfacción de los clientes – los grupos sociales identificados – hacia quienes estaría dirigida su actuación.

2

UNIDAD DIDÁCTICA

TEMA 2. ENFOQUES DE GERENCIA PÚBLICA

2

UNIDAD DIDÁCTICA

TEMA 2. ENFOQUES DE GERENCIA PÚBLICA

- d) Una dependencia burocrática se orienta por la rutina, mientras que una dependencia impulsada por su orientación hacia los resultados y la satisfacción de los grupos sociales atendidos modificaría esa lógica, para adaptarse a las necesidades identificables de sus clientes. Se trataría de dejar atrás la rutina para proponer un modelo proactivo adaptable a los requerimientos del cliente y a los recursos disponibles.
- e) Una dependencia burocrática lucha por ganar nuevos espacios, más atribuciones y mayores recursos públicos, mientras que una afincada en el nuevo paradigma competiría por satisfacer las necesidades de sus clientes, agregando mayor valor social a cada una de sus actuaciones, al menor costo posible.
- f) Una dependencia burocrática sigue a pie juntillas los procedimientos señalados en las normas, mientras que una organización posburocrática trata de ajustar sus procedimientos hacia los propósitos que requiere el cumplimiento de los resultados que persigue, fija objetivos y construye sistemas administrativos eficaces y efectivos de interacción, para articular la organización interna y entorno, revisando, retroalimentando y corrigiendo procedimientos diseñados.
- g) Una dependencia burocrática separa el trabajo de pensar del trabajo de hacer: pensar, entendido como el esfuerzo que hace un grupo que toma decisiones para generar planes, funciones y procedimientos que una vez establecidos, se trasladan como instrucciones específicas hacia los burócratas que simplemente hacen lo que ellos diseñaron, otros controlan en busca de la disciplina. En una dependencia posburocrática, en cambio, los funcionarios hacen y piensan a la vez, compelidos a emitir juicios de valor sobre la marcha, en función de un proceso de mejora continua: en lugar de una burocracia rígida y disciplinada, el modelo supone la existencia de una organización flexible, adaptativa y crítica de sí misma, que busca resultado eficaz y eficiente, maximizando la satisfacción de sus clientes.

Ver: Gantman, E. R. (2014). El paradigma posburocrático en Administración: ¿Realidad o Ideología? Administración y organizaciones, 17, 32., pp. 35-53. Recuperado de

http://www.ub.edu.ar/centros_de_estudio/CENFEM/El_paradigma_posburocratico_en_Administracion_Gantman2014.pdf

2.5. ENFOQUE DE GESTIÓN ESTRATÉGICA

Las reformas de los años noventa en el marco de la NGP potencian el pensamiento estratégico que debió originarse desde y para el Estado, se refiere a generar capacidades en los administradores públicos frente a los problemas públicos y sus mecanismos de intervención, logrando para ello articular lo público-privado al servicio de la sociedad.

De acuerdo con Aguilar (2006) la gerencia exitosa parte del manejo adecuado del entorno que se comprendería como la gestión estratégica. Tuvo sus inicios en el sector privado, sin embargo, en el sector público, donde no se busca competencia sino generar valor público, se desarrolló una conciencia del entorno en que se realizarían los esfuerzos para promover el proceso.

Dentro del enfoque de la gerencia estratégica se desarrolla la planificación estratégica que consiste en la formulación e implementación de objetivos prioritarios para establecer los cursos de acción necesarios organizacionalmente para lograrlos (Armijo, 2009).

Algunas críticas a este modelo, surgen en relación con algunos de sus aspectos fundamentales, como creer en la capacidad de prever el futuro y controlarlo o desconectar la dirección de la operación estableciendo una supremacía de la estrategia sobre la funcionalidad. Otra de las críticas es la pérdida de la memoria de funcionamiento institucional, por el que establece la estrategia (Aguilar L. F., 2006).

Ver: Surdez, E. G. & Aguilar, N. (2011). Gestión estratégica en el sector público y en el sector privado: Diferencias y similitudes. *Hitos de Ciencias Económico Administrativas*, 17 (47), pp. 39-46. Recuperado de

<http://revistas.ujat.mx/index.php/hitos/article/viewFile/483/401>

Barzclay, M. (1988). *Gestión pública estratégica. Conceptos, análisis y experiencias: el caso Ipia*. John F. Kennedy School of Government. Harvard University. Recuperado de

http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/material-de-lectura-curso-de-planificacion-estrategica-2011/documento-gestion-publica-estrategica-michael-barzclay/at_download/file

2

UNIDAD
DIDÁCTICA

TEMA 2. ENFOQUES DE GERENCIA PÚBLICA

2.6. GOBERNAR POR POLÍTICAS PÚBLICAS

Con la posguerra surgen corrientes del pensamiento más allá de la burocracia, gobernar por políticas significó un aparato administrativo flexible y adaptativo al contexto, conservando algunos elementos de modelos anteriores, con un funcionariado público más capacitado, especializado, responsable, que genera valor agregado a los resultados operacionales. Esta concepción se inscribe en la línea de la eficacia, eficiencia y economía en el quehacer de los gobiernos y la administración, por lo tanto, es una propuesta flexible y adaptativa para conducir la gestión pública. Resulta interesante revisar algunos de sus postulados.

Merino indicó, entre los principales postulados de este enfoque transformador frente a los que le anteceden:

- a) Al asumir que el gobierno no puede ni debe resolver todos los problemas de la convivencia, el papel asignado al funcionario estable y rígido de tiempos anteriores se ha desplazado hacia otro, que supone la existencia de funcionarios capaces de administrar la complejidad de las políticas a su cargo y liderar la implementación de las mismas.
- b) Dado que el gobierno no puede resolverlo todo, el enfoque sugiere también que los funcionarios han de estar alerta a las mudanzas de una agenda pública cada vez más democrática y abierta, para ofrecer las opciones de políticas más acertadas. Los recursos públicos se deberían destinar a la atención de problemas públicos sustentados técnicamente con indicadores para plantearlos e intervenirlos mediante políticas públicas.
- c) Las soluciones a las prioridades sociales parten de una definición de los problemas que, ya de suyo, es elaborada con el propósito explícito de atacar las causas que los generan mediante de cursos de acción orientados a resultados. Distinto al anterior modelo, ahora se propone que cada problema se debe definir siguiendo un curso de acción en el que participen quienes generen valor agregado a los resultados y realizando mediciones de los mismos.
- d) Entendidas como cursos de acción orientadas hacia resultados -concebidos como la solución o la gestión exitosa de los problemas públicos previamente definidos-, las políticas públicas exigen una visión burocrática más orientada hacia las competencias individuales de los funcionarios públicos que hacia las funciones rígidas y abandona por lo tanto la idea de los órganos y las estructuras inamovibles, girando ahora hacia procedimientos verificables y abiertos, que se puedan evaluar respecto de su aporte a la gestión de lo público.

2

UNIDAD
DIDÁCTICA

TEMA 2.
ENFOQUES
DE GERENCIA
PÚBLICA

- e) La evaluación del procedimiento y de los resultados se convierte, desde esa nueva mirada, en un elemento esencial del proceso que atañe a los servidores públicos. Anteriormente, la base de evaluación fue la legalidad y el cumplimiento de las rutinas y tareas asignadas independiente del aporte a la gestión, en el nuevo enfoque la calidad es un compromiso al igual que rendir cuentas y el uso transparente de recursos a lo largo de los procesos de manera verificable.
- f) La sistematización de los procesos administrativos, a la luz de las políticas públicas establecidas, exige también el uso de nuevas tecnologías de información y la mayor coherencia interna de los procesos involucrados. La nueva visión se dirige más hacia el compromiso personal de los funcionarios con los propósitos de las políticas que dicen perseguir en lo público, igual que compartir el éxito o fracaso con los equipos responsables de ejecutarlas.
- g) Cada política pública, finalmente, supone también la mayor transparencia y la mayor participación posibles de la sociedad y, muy especialmente, de quienes padecen de manera inmediata o sistemática los problemas que han sido seleccionados en la agenda pública. Mientras más transparencia exista en los procedimientos, mejores probabilidades habrán de convocar la más amplia participación pública, de explicar los resultados obtenidos y de contar con mayor incidencia en la definición de los problemas que serán seleccionados en las agendas públicas.

2.7. POSNUEVA GESTIÓN PÚBLICA-PNGP

En términos de gestión en los últimos años se avanzó incluso con el apoyo de organismos internacionales, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional con sus debates sobre “gobernanza”, “buena gobernanza”, “buen gobierno”, que dan paso a otras lecturas, como el gobierno electrónico (e-gobierno), Tic en las relaciones gobierno y sociedad, hasta llegar a un enfoque de servicio público y más allá. Al respecto, indica Oszlack (2013):

...descrito por autores como Perry (2007), Denhardt (2007) o Light (1999). Según estos autores, este enfoque se inspira en la teoría política democrática y en diversas aproximaciones desde el Management y el diseño organizacional. También responde a tradiciones más humanistas de la administración pública, que enfatizan las nociones de interés público y derechos civiles. Para Denhardt (2007), este enfoque se basa en siete principios sinérgicos: servir a ciudadanos, no a clientes, procurar el interés público, valorizar la ciudadanía, no el empresarismo, pensar estratégicamente; actuar democráticamente, no dar por sentada la rendición de cuentas, servir en lugar de dirigir y valorizar a la gente no a la productividad. El gobierno debe ser un facilitador y catalizador, debe empoderar a los ciudadanos y promover

2

UNIDAD DIDÁCTICA

TEMA 2. ENFOQUES DE GERENCIA PÚBLICA

valores de una relación armónica entre estado, mercado y sociedad. Además de accountability hacia los ciudadanos, exige valores sociales, observancia de normas políticas, respeto por derechos civiles y cumplimiento de estándares profesionales.

Importante en esta línea de continuidad el surgimiento de un nuevo enfoque en los EEUU con la llegada al poder del presidente Obama:

A partir del gobierno del presidente Obama y la creación del *Open Government Partnership*, parece vislumbrarse ahora un nuevo enfoque que pone el acento en las posibilidades de una comunicación, diálogo y colaboración de doble vía entre ciudadanía y gobierno, posibilitados por la disponibilidad de tecnologías *web 2.0*, que crean potencialmente nuevas perspectivas para que la sociedad civil participe, frente al estado, en el triple rol de codecisor de políticas, coproductor de bienes y servicios y contralor de la gestión pública. Por supuesto, la distancia entre las promesas del gobierno abierto y sus realizaciones concretas media todavía una distancia considerable. (Oszlak, 2013).

El tema de la PNGP entra en el debate teórico mediando los noventas, frente a problemáticas identificadas de la NGP y a otros factores incluso externos, que llevaron a expertos en el tema de la gestión pública a proponer modelos de reforma bajo la denominación de "Posnueva gestión pública." Al respecto resulta ilustrativa la Tabla 1:

Tabla 1. Características de NGP y PNGP

Características	NGP	PNGP
a) Raíces normativas de la reforma del sector público (macro).	Elección racional eficiencia.	Equidad social, humanización. Democracia.
b) Meta y estrategia de la reforma (meso).	Se centra internamente en la reducción de costos, mejor calidad en el servicio, mejores mediciones y controles.	Se centra externamente en los problemas de la sociedad; mejoramiento de la confianza y la creatividad.
c) Modelo de gobernanza (macro).	Mercado, empresa.	Comunidad, red.
d) Políticas públicas, administración y control (meso).	Distinción entre políticas públicas y administración, fortalecimiento del poder administrativo, control central de la administración.	Políticas públicas y administración conjuntas, autodirección y control.

Fuente: Van Gestel y Teelken (2004, p.432).

2
UNIDAD
DIDÁCTICA

TEMA 2.
ENFOQUES
DE GERENCIA
PÚBLICA

De acuerdo con Chica y Salazar (2016) la Posnueva Gestión Pública no implica ni una ruptura ni una continuidad en estricto sentido de la nueva gestión pública, para que unos de estos factores se configuren depende de la forma en que el actor comprenda la NGP como un enfoque exitoso o como uno fracasado, en el primer caso, implicará más un proceso de continuidad y evolución, pero en el segundo será visto como el modelo de cambio y revolución.

A nivel teórico se inició el estudio de la transición y los debates académicos en torno a los cambios y continuidades entre NGP y PNGP, Tabla 2. NGP y PNGP desde perspectivas de autores:

Tabla 2. NGP y PNGP desde perspectiva de autores

Autores	Enfoque NGP	Enfoque PNGP
Chapman, J., y Duncan, G. (2007).	Implantación de mecanismos basados en Nueva economía institucional. Aplicación de modelos contractuales, contables y de marketing. Énfasis en la descentralización desde perspectivas centradas en procesos organizacionales tales como control, provisión, recursos humanos, entre otros. Desglose de estructuras organizacionales.	Énfasis en gestión para resultados, por ejemplo, enfoque BID. Enfoque centrado en estructuras y sistema de coordinación. Abandono de la organización política y de las divisiones entre comprador y proveedor.
Jun, J. S. (2009).	Crítica al “modelo” burocrático weberiano Énfasis en la estructura a partir de procesos de descentralización y desconcentración en función de lógicas de coordinación vertical y autonomía. Implementación de técnicas de gestión desde enfoques gerencialistas que dan como resultados procesos de privatización o tercerización ¡Implantación de mentalidad gerencial!, que redunde en mayor capacidad empresarial, con referencia al mercado y la competencia.	Reducción de la fragmentación mediante integración estructural, lo que implica “recentralización”. Fomento de mecanismos de asociación público-privada como eje de una gestión colaborativa. Fomento de capacidades y coordinación. Fortalecimiento de capacidades de gestión basadas en nuevas dimensiones de problemas públicos: ambientales, culturales, entre otras.
Goldfinch, S., y Wallis, J. (2010)	Mercado putativo y prácticas empresariales del sector privado. Énfasis en la generación de eficiencia y resultados con base en estructuras descentralizadas. Mayor preponderancia de estructuras flexibles basadas en la innovación. En materia de recursos humanos, énfasis en la motivación del personal por medio de incentivos financieros.	Rechazo de la agenciación. Acento en la ciudadanía vista desde un enfoque más amplio asociado a mayor participación en contraste con el enfoque basado en el cliente. Se pone de relieve la necesidad de ampliar el enfoque ético con referencia por ejemplo a la generación de “valor público”.

2
UNIDAD
DIDÁCTICA

TEMA 2.
ENFOQUES
DE GERENCIA
PÚBLICA

Autores	Enfoque NGP	Enfoque PNGP
Zafra-Gómez, J. L., Bolívar, M. P. R., y Muñoz, L. A. (2012)	Agenciación. Despolitización. Incrementos en autonomía, libertad y discrecionalidad del servicio civil, especialmente en los procesos decisionales.	Énfasis en procesos organizacionales basados en la cultura. Reforzamiento de los mecanismos de control y coordinación. Mejoras en la capacidad de gobierno pero en función de marcos de gobernanza.
De Vries, M., y Nemeck, J. (2013)	Medición del rendimiento. Referencias a la generación de salidas y el control. Acento en contratación y subcontratación. Desagregación y competencia al interior del sector público. Énfasis en aspectos como calidad y servicios de gobierno electrónico.	Se retoman las variables de centralización y descentralización. Se hace énfasis en un conjunto de variables tales como confianza, apertura y transparencia. ¡Se hace tendencia!, la necesidad de mecanismos de responsabilización y rendición de cuentas. Se amplía el marco de la Participación. Se hace énfasis en la eficacia de largo plazo y en la generación de resultados.

Fuente: Elaboración propia con datos de Hajnal y Rosta (2015).

Otros autores plantean que se debe considerar si este desarrollo es realmente nuevo, ya que plantea la vieja cuestión de la coordinación, es más acertado aclarar que dicho enfoque ha sido revitalizado y se ha vuelto más completo (Halligan, 2005). Adicionalmente se debe observar si el enfoque se puede abordar como una ruptura con el anterior, o se debe comprender como un ajuste del sistema NGP sin ningún cambio fundamental. (Christensen & Lægreid, 2007).

La introducción al tema de la PNGP nos sitúa en el debate disciplinar actual. Por lo tanto, la invitación es para pensar y repensar su evolución y su aplicabilidad en nuestra gestión pública.

Ver: Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). Reformas post nueva gestión pública. Tendencias empíricas y retos académicos. *Gestión y Política Pública*. 16 (2), pp. 539-564. Recuperado de

<http://slideflix.net/doc/550357/reformas-post-nueva-gesti%C3%B3n-p%C3%BAblica>

Chica Velez, S. &. (2016). Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990? . *Administración & Desarrollo*, 46(1), pp. 100-125. Recuperado de

<http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/89>

TEMA 2. ENFOQUES DE GERENCIA PÚBLICA

2
UNIDAD
DIDÁCTICA

TEMA 3. COMUNICACIÓN DEL GOBIERNO

Los gobiernos deberían mantener comunicación permanente con la base social, gobernar requiere interacción y comunicación de lo que hacen los gobiernos en términos de gestión; aquí entra en juego el actuar del administrador público comunicando las acciones planeadas, los avances de ejecución y principales resultados.

Es importante diferenciar campaña permanente y comunicación de gobierno relacionado con la gestión de políticas públicas. La campaña permanente implica que una vez posesionado el ejecutivo debe mantener la interacción con la opinión pública, difundiendo lo que se está haciendo:

Una vez instalados en la Alcaldía, la Gobernación o el Concejo, estamos en campaña todo el tiempo, de principio a fin del mandato, para garantizar a nuestro Gobierno unas mejores relaciones con los gobernados y a nuestras acciones y políticas públicas una mejor aprobación. (Richard & González, 2016, p. 22)

Ahora, el propósito de la comunicación de gobierno va más allá de la campaña electoral, se parte del plan y la estrategia para abordar lo que interesa comunicar respecto a las decisiones y acciones del gobierno, las políticas públicas gubernamentales que se desarrollan y como se avanza en los procesos de implementación. En el caso del actual gobierno colombiano cuyo tema central es la Paz y la implementación de los acuerdos, los esfuerzos del ejecutivo en su conjunto apuntan en esta dirección.

Para poder mantener una imagen favorable y, al mismo tiempo un mensaje coherente en el largo plazo, los gobernantes deben contar con una estrategia de comunicación pensada para un tiempo más largo que el de la campaña, hasta de 5 años. (Richard & González, 2016, p. 23).

En este contexto corresponde a los gobiernos en el campo de la ejecución de las principales políticas públicas, programas y acciones, tomar decisiones respecto del cómo se desarrollará la gestión y planear las estrategias de comunicación permanente del actuar público para mantener informada a la sociedad, como ejercicio democrático.

En síntesis, se debe fortalecer la comunicación y la capacidad de difusión de qué hacen los gobiernos en el campo de las políticas públicas. Este ejercicio contribuye a fortalecer las dinámicas gubernamentales y su legitimidad:

Los retos de la comunicación de Gobierno son, por ende, más grandes que los de la comunicación electoral por los tiempos que se manejan, la multiplicidad de actores que comunican, los distintos mensajes que se deben difundir y la

coherencia que se debe guardar entre el mensaje y el actuar en el largo plazo. Resulta esencial plantear un objetivo de gestión y un objetivo de comunicación desde el principio para poder vencer estos retos. (Richard & González, 2016, p. 24).

Ver: Rota, J (s.f.) .Comunicación, Gobierno y ciudadanía. Recuperado de pendientedemigracion.ucm.es/info/femp/red/articulos/comunicacion.doc

Riorda, M y Luciano H. E. (2013) Hacia dónde va la comunicación gubernamental en América Latina. Más poder local. 19, pp. 12-14. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4753491.pdf>

2

UNIDAD
DIDÁCTICA

TEMA 3. COMUNICACIÓN DEL GOBIERNO

MATERIAL DE ESTUDIO

Tema que aborda	Referencia bibliográfica (estilo APA)	Ubicación (link web o de la base de datos de la ESAP)
Implementación de Política Pública	Mejía, J. (julio-diciembre de 2012) Modelos de Implementación de las Políticas Públicas en Colombia y su Impacto en el bienestar social. <i>Analecta Política</i> (2) (3), pp. 141-164. https://revistas.upb.edu.co/index.php/analecta/article/viewFile/1392/1361	https://revistas.upb.edu.co/index.php/analecta/article/viewFile/1392/1361
Gerencia Pública	Laurence E. (2017). <i>La gerencia pública como arte, ciencia y profesión..</i> Chatham, New Jersey, Universidad de Chica-go, Chatham House Publishers, Inc. Recuperado de https://www.u-cursos.cl/inap/2010/1/DIR500/1/material_docente/bajar?id_material=556822	https://www.u-cursos.cl/inap/2010/1/DIR500/1/material_docente/bajar?id_material=556822
Enfoque Clásico	Chica, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. <i>Administración & Desarrollo</i> , 39 (53): pp. 55-74. Recuperado de http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/7	http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/7
Enfoque Administración Burocrática Weberiano	Oszlak, O. (2006). Burocracia Estatal: Política Y Políticas Públicas. <i>Revista de Reflexión y Análisis Político</i> , XI. Recuperado de http://oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Buroc%20est%20pol%20y%20pols%20pub.pdf	http://oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Buroc%20est%20pol%20y%20pols%20pub.pdf
Enfoque Nueva Gestión Pública	Ramírez, M. (2009, enero-junio). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. <i>Estudios Políticos</i> , 34, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 115-141. Recuperado de http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/ramirbro.pdf	http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/ramirbro.pdf
Enfoque Posburocrático	Gantman, E. R. (2014). El paradigma posburocrático en Administración: ¿Realidad o Ideología? <i>Administración y organizaciones</i> , 17, 32., pp. 35-53. Recuperado de http://www.ub.edu.ar/centros_de_estudio/CENFEM/EI_paradigma_posburocratico_en_Administracion_Gantman2014.pdf	http://www.ub.edu.ar/centros_de_estudio/CENFEM/EI_paradigma_posburocratico_en_Administracion_Gantman2014.pdf
Enfoque de Gestión Estratégica	Surdez, E. G. & Aguilar, N. (2011). Gestión estratégica en el sector público y en el sector privado: Diferencias y similitudes. <i>Hitos de Ciencias Económico Administrativas</i> , 17 (47), pp. 39-46. Recuperado de http://revistas.ujat.mx/index.php/hitos/article/viewFile/483/401	http://revistas.ujat.mx/index.php/hitos/article/viewFile/483/401

2

UNIDAD DIDÁCTICA

Tema que aborda	Referencia bibliográfica (estilo APA)	Ubicación (link web o de la base de datos de la ESAP)
Enfoque de Gestión Estratégica	Barzclay, M. (1988). Gestión pública estratégica. Conceptos, análisis y experiencias: el caso Ipia. John F. Kennedy School of Government. Harvard University. Recuperado de http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/material-de-lectura-curso-de-planificacion-estrategica-2011/documento-gestion-publica-estrategica-michael-barzclay/at_download/file .	http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/material-de-lectura-curso-de-planificacion-estrategica-2011/documento-gestion-publica-estrategica-michael-barzclay/at_download/file .
Posnueva Gestión Pública	Christensen, T., y Læg Reid, P. (2007). Reformas post nueva gestión pública Tendencias empíricas y retos académicos. Gestión y Política Pública. 16 (2), pp. 539-564. Recuperado de http://slideflick.net/doc/550357/reformas-post-nueva-gesti%C3%B3n-p%C3%BAblica	http://slideflick.net/doc/550357/reformas-post-nueva-gesti%C3%B3n-p%C3%BAblica
Posnueva Gestión Pública	Chica Vélez, S. &. (2016). Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990? Administración & Desarrollo, 46(1), pp.100-125. Recuperado de http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/89	http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/89
Comunicación del Gobierno	Rota, J (s.f) .Comunicación, Gobierno y ciudadanía. Recuperado de pendientedemigracion.ucm.es/info/femp/red/articulos/comunicacion.doc	pendientedemigracion.ucm.es/info/femp/red/articulos/comunicacion.doc
Comunicación del Gobierno	Riorda, M y Luciano H. E. (2013) Hacia dónde va la comunicación gubernamental en América Latina. Más poder local. 19, pp. 12-14. Recuperado de https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4753491.pdf	https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4753491.pdf

2
UNIDAD
DIDÁCTICA