



EL SECTOR PÚBLICO Y LA SOCIEDAD CIVIL FRENTE A LA GOBERNANZA

Ph.D. Wladimir Pérez Parra (comp.)





EL SECTOR PÚBLICO Y LA SOCIEDAD CIVIL FRENTE A LA GOBERNANZA

Universidad Politécnica Estatal del Carchi

Ph.D. Jorge Mina

Rector

Compilador:

Wladimir Pérez Parra

Este libro fue validado por revisores, bajo la modalidad doble - ciego

ISBN: 978-9942-914-71-2

DOI: <https://doi.org/10.32645/9789942914712>

Derechos de autor: QUI-060736

Primera edición: diciembre 2020

Tulcán – Carchi – Ecuador

Editorial:

©Universidad Politécnica Estatal del Carchi

Diseño y Diagramación

Lcdo. Felipe Martínez

Lcdo. Fernando Pazmiño Palma

Comisión de Publicaciones UPEC

Los autores del texto e imágenes de esta obra mantienen sus derechos sobre las mismas.
Prohibida la reproducción total o parcial sin la respectiva autorización.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
-------------------	---

I.- LA GOBERNANZA: UNA NUEVA MANERA DE GOBERNAR EN SANO EQUILIBRIO ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO.

Wladimir Pérez Parra.....	9
---------------------------	---

II.- APROXIMACIONES A UNA METODOLOGÍA PARA ABORDAR LA GESTIÓN PÚBLICA EN GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS EN ZONAS DE FRONTERA.

Viviana Perdomo.....	55
----------------------	----

III.- GOBIERNO LOCAL DE FRONTERA. LOS LÍMITES EMPIEZAN ANTES: CASO TULCÁN.

César Alvear Morales.....	83
---------------------------	----

IV.- ANÁLISIS DE LA FUNCIONALIDAD DE LAS ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES ALCALDÍA TUMACO – IPIALES DE COLOMBIA.

Jimi Cabrera y Alexander Muñoz.....	149
-------------------------------------	-----

INTRODUCCIÓN

Las investigaciones del sector público son abordadas desde las políticas públicas, la nueva gestión pública, la ciencia de la administración pública y ahora desde la gobernanza. Desde esta última, la contribución ha sido significativa y de mucha utilidad, dado que la reforma y mejora del ámbito público ahora no pasa por el tamiz y la exclusividad del gobierno, ni tampoco por el sector privado, que muchas veces ha tenido la intención de apropiarse para hacerlo un gran negocio mediante la privatización de los servicios públicos. La falta de innovación y de nuevos conceptos que describan, analicen y prescriban la explicación y generación de herramientas al servicio de los gobernantes, del administrador y del ciudadano, para un mejor sector público es una tarea pendiente en estos tiempos de crisis mundial, en la cual el Estado ahora es la organización social donde se condensan las diferentes relaciones de fuerza, bajo la supervisión y control ciudadano.

En tiempos de la sociedad del conocimiento y del aprendizaje, el Estado y la administración pública han tenido una redistribución del poder político y administrativo, compartiendo lo argumentado por el Dr. Ricardo Uvalles Berrones (2017), uno de los más reconocidos public-administrativistas mexicanos, quien sostiene que el poder ahora se distribuye con la sociedad civil por la influencia de los procesos de globalidad y del desarrollo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones. El espacio público se ha diversificado donde la organización de la sociedad solo es posible concebirse en redes, ahora las exigencias y reclamos ciudadanos se hacen desde los espacios de la gobernanza democrática, por medio de la interacción de actores, grupos y organizaciones sociales que de manera activa, participativa y protagónica logran influir en las instituciones administrativas y en el diseño de las políticas públicas colectivas.

La crisis del Estado interventor a finales de la década de los setenta del siglo pasado ocasionó que se replanteara la actividad estatal, ahora el vigor de lo público no es responsabilidad del Estado ni del gobierno, es un compromiso tripartito del Estado, sector productivo y sector social, con lo cual ya el espacio público va más allá del ámbito gubernamental. Todo lo gubernamental es público, pero no todo lo público es gubernamental. De tal manera que ahora todas las investigaciones que se hagan en esa dirección, para el mejoramiento del sector público, deben hacerse con una visión dentro del territorio de la gobernanza que se traduce en: libertad, igualdad, participación, representación, transparencia y rendición de cuentas. Con lo cual los que ostentan el poder por decisión ciudadana deben ser responsables y eficientes en el manejo de la cosa pública, sobre cimientos de procesos de liberación, interacción y conjunción con el mercado.

La tarea de gobernar en estos tiempos contemporáneos envuelve justipreciar la cuantía de la autonomía y la gestión de las organizaciones de la sociedad, interactuada con la economía de mercado, el cual ha ganado más espacio en los últimos veinte años. Los servicios públicos y las estrategias relacionadas con la atención y la solución a los problemas deben ser compartidos entre el sector público y la sociedad civil. El Estado no tienen súbditos como solía ocurrir un tiempo atrás, ahora tiene entre sí a unos ciudadanos conscientes de sus deberes y derechos inherentes. Por tal consecuencia, la Administración pública está ahora más orientada a la tarea de gobernar bien; en otras palabras, tiene la responsabilidad de implementar el BUEN GOBIERNO, es decir, que debe estar relacionada y cohesionada la definición, el diseño, la implementación y las evaluaciones de políticas públicas de forma más eficiente, eficaz y equitativa. Estamos en tiempos postburocráticos por lo que la sociedad civil espera del sector público, frente a la nueva forma de gobernar, que sean organizaciones y una gestión adaptada a las nuevas realidades y contingencias, flexibles, emprendedoras, impersonales, de planeación más horizontal, y que se relacione con los ciudadanos por medio de procesos de

redes, interacciones, cooperación y corresponsabilidad. La nueva gobernanza democrática da mayor importancia a todo lo relacionado a los asuntos de integración pública, arbitraje colectivo, diversidad cultural, equidad de género, protección a los discapacitados, así como al cuidado del medio ambiente.

Es por ello que la Universidad Politécnica Estatal del Carchi, como institución de educación superior pública comprometida con el desarrollo y la integración, estimula investigaciones con impacto social, y en este caso, específicamente en el área de la frontera con nuestra nación hermana: Colombia. El proyecto de investigación “Desarrollo fronterizo Ecuador-Colombia: provincial del Carchi-Departamento de Nariño: periodo 2017-2019”, ya ha dado sus primeros resultados, y en nuestro caso, La Carrera de Administración Pública está participando específicamente en lo referente al componente institucional, en lo que respecta a la Gestión Pública. Con lo cual está haciendo entrega de esta obra producto del trabajo de un grupo de profesores-investigadores, quienes de manera conjunta con el Director de la Carrera Magister: Javier Villareal y un grupo de estudiantes, pudieron hacer realidad este trabajo. El libro tiene como título: EL SECTOR PÚBLICO Y LA SOCIEDAD CIVIL FRENTE A LA GOBERNANZA, y consta de tres capítulos, el primero se titula: LA GOBERNANZA: UNA NUEVA MANERA DE GOBERNAR EN SANO EQUILIBRIO ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO, elaborado por el PhD Wladimir Pérez Parra. El segundo capítulo: APROXIMACIONES A UNA METODOLOGÍA PARA ABORDAR LA GESTIÓN PÚBLICA EN GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS EN ZONAS DE FRONTERA, elaborado por la Magister Viviana Perdomo. Y el tercer capítulo: GOBIERNO LOCAL DE FRONTERA. LOS LÍMITES EMPIEZAN ANTES: CASO TULCÁN, elaborado por el Magister César Alvear Morales. El cuarto capítulo: ANÁLISIS DE LA FUNCIONALIDAD DE LAS ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES ALCALDÍA TUMACO-PIALES DE COLOMBIA, elaborado por los Magister Jimi Cabrera y Alexander Muñoz de la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia.

En resumen, esta obra colectiva es producto del esfuerzo y la dedicación de profesores y autoridades de la Carrera de Administración Pública, lo que demuestra el compromiso y la vocación docente e investigativa en pro del desarrollo fronterizo tan necesario para la estabilidad y el progreso del Ecuador y Colombia.

Capítulo I

LA GOBERNANZA: UNA NUEVA MANERA DE GOBERNAR EN SANO EQUILIBRIO ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

Wladimir Pérez Parra

I.- LA GOBERNANZA: UNA NUEVA MANERA DE GOBERNAR EN SANO EQUILIBRIO ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

El paradigma de la gobernanza en los estudios de la administración pública aparece en la década de los noventa del siglo pasado como consecuencia del modelo en crisis de Estado del bienestar, el cual fundamentaba que el paradigma clásico-burocrático era insostenible, y propugnaba los seguidores del modelo neoliberal a través de la nueva gestión pública; en lugar de resolver los problemas administrativos del Estado, más bien los estaban afianzando.

La governance es una locución anglosajona que constituye una conexión entre las transformaciones del Estado del bienestar y la sociedad en las últimas décadas. El Estado y sus instituciones se han transformado para un cambio al igual que la sociedad, por lo tanto la acción gubernamental ya no es entendida como el núcleo central de lo público, dado que el monopolio de dicha acción gubernamental para afrontar la problemática social se ha reducido.

Los tiempos ahora son de la sociedad del conocimiento y del aprendizaje, en este sentido la política y la acción administrativa se expresan cada vez más en los términos de la gobernanza. Esta fue la nueva forma de gobernar frente a la crisis de gobernabilidad surgida dentro del Estado social, la cual tuvo poca capacidad de respuesta a las dificultades y a los nuevos desafíos que la sociedad reclamaba, en ella el mercado y la privatización de los servicios públicos no eran parte de la solución al problema.

La gobernanza fue la repuesta desde un punto de vista neoinstitucional de la relevancia de las interacciones Estado-sociedad y la coordinación horizontal entre múltiples agentes sociales. Es un nuevo estilo de hacer gobierno, distanciándose del modelo clásico-burocrático regulatorio y jerárquico, así como también demarcándose del mercado monopolizador.

En otras palabras, es un modelo de interacción y de cooperación entre el Estado y los actores no estatales que genera nuevos mecanismos de la acción gubernamental sin basarse en el protagonismo exclusivo del Estado ni del mercado, sino en una cooperación equilibrada entre distintos actores autónomos y diferentes redes que existen entre las organizaciones que hacen vida en el ámbito público.

La gobernanza apunta hacia la creación de estructuras y de procesos mediante los cuales tanto los actores políticos como los sociales ponen en práctica intercambios, coordinación, controles y adopción de decisiones dentro de los sistemas democráticos. Es la superación de la exclusividad de las instituciones y actores estatales que han venido monopolizando la gestión de los asuntos públicos.

Esta nueva forma de gobernar, inmiscuye e implica la interdependencia entre los distintos actores que hacen vida en el ámbito público e induce, a su vez, a la cooperación y a la participación en la adopción de decisiones públicas, así como a la exaltación de responsabilidades de forma colectivas o de interés general. Con la gobernanza se da un reconocimiento al sentido real del buen gobierno, donde el Estado solo no puede lograrlo, así como tampoco la solución está en el mercado.

Inicialmente la conceptualización de la buena gobernanza estuvo vinculada a los proyectos de ayuda que impulsaban los organismos multilaterales (Banco Mundial y PNUD), a mediados de la década de los noventa en países con conflictos armados o con catástrofes naturales. Dichos organismos se encontraron con la barrera de la falta de capacidades institucionales y de los sistemas políticos nacionales para poder impulsar la ayuda económica. Era perentorio el fortalecimiento de las instituciones para promover en dichos países el desarrollo político, social y económico:

La gobernanza ayuda a explicar el nuevo proceso de gobernar en redes, es un estilo de gobernar distinto al modelo de control jerárquico que se da a través de un

mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y actores no estatales, en redes mixtas público-privado. (Fernández Fuentes, 2016, p. 70)

En los años ochenta, después de casi cinco décadas de ausencia en los estudios de la ciencia política y de la administración pública en los EUA, las instituciones regresaron al centro del estudio y del debate; fue un regreso marcado por una nueva realidad: el Estado era caracterizado como una organización interventora y monopolizadora de las decisiones ciudadanas, en este sentido la sociedad estaba por debajo de las decisiones estatales. Con el neoinstitucionalismo fue generada la insurgencia de un nuevo Estado fuerte y responsable, con la capacidad de incorporar a otros actores en la acción pública, lo que desarrolló una ampliación en los ámbitos de legitimidad de las políticas públicas.

Frente al fracaso rotundo del neoliberalismo y, por consiguiente, de lo inaplicable en nuestros países latinoamericanos del enfoque neoempresarial de la Nueva Gestión Pública en sus inicios, entramos en un contexto de reestructuración institucional en el que, ahora, la administración y las políticas públicas toman un papel estelar dentro del sector público. Muchos académicos y gobernantes llegaron a creer que con la globalización, el Estado se debilitaría y dejaría de ser el actor clave en el ámbito interno y externo; y frente a la dicotomía Estado/mercado, terminaría por imponerse el monopolio del mercado, en otras palabras, lo privado terminaría de arropar y absorber a lo público. La realidad ha resultado diferente, dado que el pensamiento neoliberal no logró resolver las asimetrías producto de la ineficiencia y la ineficacia gubernamental.

Ahora estamos frente a una nueva relación Estado-sociedad, lo que ha permitido ir más allá de los órganos clásicos de gobierno, emergiendo un nuevo campo de investigación para tratar acerca de las formas de coordinación, orientación y de dirección entre los diferentes sectores y grupos que hacen vida en la sociedad. A esta nueva realidad que se le conoce como *governance* —ya mencionada en nuestro texto—, término inglés que no posee una traducción

literal; por lo cual muchos autores la han traducido como gobernanza, para referirse a las investigaciones que se están llevando a cabo en torno al buen gobierno y a la nueva forma de gobernar en estos nuevos tiempos.

Los movimientos ciudadanos comprometidos con la búsqueda de respuestas a los problemas sociales cada día son más comunes y numerosos. Las inconformidades ciudadanas que se expresan en protestas y luchas cívicas, van direccionadas y con la finalidad de lograr desaparecer las llamadas zonas marrones a las que se refería Guillermo O'Donnell (1999 y 2004), que no son más que el entrever de los sectores excluidos, generados por las desigualdades sociales y la debilidad del Estado de derecho en nuestro continente.

Ahora la lucha por la desigualdad social ya no es un tema exclusivo de una ideología o de algunos gobiernos, la injusticia y los altos índices de pobreza son un debate mundial, marcado por el auge del capitalismo del desastre como lo sostiene Klein (2010). La ola de protestas con diversos planteamientos está dando orígenes a movimientos sociales con muchas posibilidades de cristalizarse como actores políticos dentro de un nuevo orden mundial incierto.

Son tiempos donde las organizaciones no gubernamentales y la participación más activa de los ciudadanos producen ruidos en las calles y malestar en los palacios de gobierno. La tendencia está marcada en el accionar de una sociedad civil mucho más global, siendo la causante principal de la renovación de la política internacional. Hoy en día, los gobiernos están sometidos a acatamientos de reglas, normas internacionales y a la evaluación de los resultados de su acción.

La gobernanza es la repuesta a la incapacidad de la Nueva Gestión Pública en sus orígenes, que no pudo zanjar los problemas que heredados desde el advenimiento de la administración burocrática. El consenso que surge en los años ochenta sobre la ineficacia y la deslegitimación de la administración pública todavía no ha dado los frutos esperados, así como la llegada de la actuación pública fundamentada en la interacción entre los distintos niveles de gobiernos para llegar a la calidad total se ha retardado. Por un lado, el

desmontar esa estructura anquilosada burocrática embutida en las entrañas del poder estatal no es tarea fácil, pero tampoco es bueno dar cabida a un proceso privatizador total sin regulación ni control del ámbito público, tal como pretendía la Nueva Gestión Pública de corte neoempresarial muy de moda por esos años.

La gobernanza viene a ser la interacción entre los diferentes niveles gubernamentales, ciudadanos y empresariales, por medio del cual estos tres sectores, en igualdad de condiciones, participación y decisión, llegan a acuerdos para sacar adelante la agenda de la acción de gobierno, materializándose así una administración pública con criterios de calidad, eficacia y legitimidad frente a la sociedad civil. En otras palabras, es un nuevo modo de gobernar en el que la médula es un gobierno relacional o de redes donde interactúan lo gubernamental-cívico-privado, con un largo alcance que parte de lo local y termina en lo global. En fin, la gobernanza es el nuevo modo de gestión administrativa de nuestros tiempos. Es importante destacar que la gobernanza no implica la anulación del gobierno o de su forma de gobernar, muy por el contrario, lo que busca es una entonación y reequilibrio entre el sector público con la sociedad civil.

El gobierno no es el actor estelar, y sin renunciar a sus funciones administrativas, el Estado pasa ahora a ser un socio facilitador y colaborador que, junto con los empresarios y la sociedad civil, actúa cuando la burocracia evidencia inconveniencias o incapacidad de gestión. Hay un quiebre en lo que al monopolio del Estado se refiere como actor único, se han ampliado las grandes cuestiones y temas sociales, dado que los desafíos son mayores y el Estado ha demostrado su incapacidad para actuar en solitario.

El modelo social emergente tiene otros actores con mayor criterio y compromiso para apoyar, accionar e impulsar los principios de calidad en la administración pública. La nueva administración pública debe tener sus raíces en una plataforma de participación ciudadana alejada de toda cooptación partidista e ideológica, para así evitar a toda costa todo tipo de fisonomía de clientelismo, corrupción y demás desmanes que traen consigo los partidos que se han alejados de sus principios y postulados.

La acción gubernamental poco a poco se va alejando del concepto tradicional de la política, a partir de la misma en otrora se entendía como la capacidad de afrontar los problemas sociales solo desde el Estado y sus instituciones. En estos tiempos de crisis y de cambios, al hablar y entender el concepto de política, cada vez se va articulando en mayor medida al término de gobernanza, por lo cual, ahora esta nueva locución en la lengua de Cervantes se entiende como la acción política o de dirección política.

A causa de la crisis de las administraciones públicas desde los gobiernos, y desde los estudios de la gestión y de las políticas públicas en el campo académico, se ha revelado cómo esta categoría es muy útil para estudiar desde nuevas perspectivas teóricas y prácticas las instituciones y los actores que hacen vida en el campo del sector público. Hablar ahora de gobernanza significa establecer la conexión que existe entre las transformaciones del Estado y de la sociedad en las últimas décadas.

El Estado ha cambiado al igual que la sociedad, en tal sentido vivimos tiempos de redes sociales y de gobiernos abiertos, la globalización no es un mero artificio económico, estamos en la era de la regulación social basada en redes autoorganizadas e interorganizativas, donde la acción gubernamental ya no es considerada como el núcleo central de la política para afrontar los problemas de la sociedad civil, ahora la política se expresa cada vez más en los términos de la gobernanza. Este concepto engloba el modelo que expresa una nueva forma de gobernar, circunscribiendo los nuevos límites y oportunidades que se le ha dado al Estado en sus relaciones con la sociedad después de la traumática época del neoliberalismo, que de paso dicho pensamiento y modelo económico apetecía vaciar de contenido y de funciones a las instituciones gubernamentales.

La gobernanza puede usarse muchas veces inducida por razones no analíticas, ni académicas o científicas; la retórica, las ideologías y el falso discurso puede adueñarse del término, mas sin embargo es bueno destacar que este término es aplicable a distintas maneras y múltiples significados para poner en práctica un nuevo modelo de gobernar, mucho más cooperativo donde

desaparezcan sin complejos los límites entre los sectores públicos y privados, y en el que ninguno de los dos pueda atraparse para la cooptación.

Frente a la crisis de gobernabilidad que surgió dentro del Estado social a finales de la década de los años setenta, la poca capacidad gubernamental de dar respuesta a las dificultades y los nuevos desafíos que la sociedad civil reclamaba, hizo que se volteara la mirada hacia el mercado y la privatización de los servicios públicos. El déficit fiscal y la inoperancia gubernamental justificaban que las reformas administrativas se direccionaran hacia ese sentido, sin embargo girar todo hacia el mercado y las privatizaciones tampoco era la solución.

Con la gobernanza se dan los espacios más propicios y relevantes para el análisis y el diseño de nuevas políticas, donde se pueden integrar redes de actores públicos y privados, para desarrollar y llevar a cabo uno de los campos emergentes de la ciencia de la administración pública como es la llamada “gestión pública cooperativa”, donde se destaca el papel protagónico de las estructuras y actores gubernamentales, empresariales y ciudadanos en la construcción, conducción y mantenimiento de las redes públicas que van más allá de la acción gubernamental, así como para la obtención de resultados en las políticas y programas públicos.

Uno de los espacios más relevantes para el análisis político y administrativo es la gobernanza, de allí que sea necesario seguir creando investigaciones desde todas las ciencias sociales para coadyuvar a reformar de manera integral el sector público, por lo que es imprescindible que desde la ciencia de la administración pública se apunte en esa dirección, y no llegar a una sentencia que viene haciendo el reputado especialista catalán en políticas públicas Joan Subirat, quien argumenta que si no se reforma la administración pública, ya dentro de poco no existirá.

Creer que el movimiento del pensamiento ortodoxo neoliberal que promueve la privatización, desregulación, liberalización del comercio y políticas de ajuste presupuestario está de vacaciones es una ilusoria fe, estos

también apuestan por una buena gobernanza que les permita valorar y ajustar el éxito o fracaso en los países donde de forma proporcionada desarrollan propuestas inspirados en dichos postulados en nombre de la estabilidad económica. Sin embargo, los neoliberales han aprendido que el desarrollo económico no se puede abordar de forma aislada tal como lo creían por la década de años ochenta, ahora han entendido que el mercado debe estar íntimamente acoplados a la calidad de las instituciones políticas dentro unas relaciones en sano equilibrio, entre el medio ambiente, sector público y sociedad civil en la lógica de nueva gobernanza democrática.

II.- UN QUIEBRE DICOTÓMICO: MÁS ALLÁ DE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

La crisis que generó una gran discusión entre los organismos internacionales, estudiosos y gobernantes fue cómo lograr superar la perlesía del modelo de Estado que prosperó de manera exitosa después de la Segunda Guerra Mundial, resultando inviable al final de la década de los setenta y principio de los ochenta. La economía asume las banderas del cambio por medio de un movimiento de reformas neoclásicas frente a las demás ciencias sociales, entre ellas la ciencia política y la administración pública en torno a la razón de buscar soluciones frente a la crisis del Estado social e interventor.

Desde esa perspectiva del pensamiento económico ortodoxo, se pretendía edificar un orden nuevo social mundial, con una visión enfatizada en la economía, dándosele mayor atención al capitalismo corporativo y menor atención a las áreas educación y salud. De este modo, se dio prioridad a las investigaciones que tenían que ver con aquellos bienes y servicios que controlaban las fuerzas del mercado, dejando a un lado los fines colectivos y todo lo relacionado a nivelar los altos índices de asimetría social.

En este contexto, importa destacar que los fines colectivos han sido dirigidos por una administración pública contemporánea prestadora de servicios que busca evitar (o, cuando menos, disminuir) la crisis inmersa del modelo de economía de mercado imperante, al tiempo de seguir cumpliendo con las

funciones prestacionales que le son inherentes; por ello es necesario para que la ciencia de la administración pública siga existiendo: deben crear nuevas organizaciones, estructuras técnicas y andamiajes institucionales alternos a los tradicionales que, a tal efecto, les permitan actualizarse y, si se quiere, redimensionar sus mecanismos de respuestas ante las demandas colectivas.

Es por ello que la administración pública tradicional ha encontrado mediante la nueva gestión pública un medio para alcanzar dichos objetivos, muy a pesar de que, en este ámbito y como ya se ha dicho, por existir enfoques muy variados, suele señalarse que su consolidación es aún incipiente. El Estado necesita de mecanismos decisorios renovados para asignar y distribuir los recursos hacia los ciudadanos; en este sentido la administración pública ha conseguido, por medio de la nueva gestión pública, mecanismos y técnicas propias de las organizaciones privadas que le han concedido (y facilitado) a los agentes públicos el cumplimiento y materialización de los objetivos colectivos del Estado; importa resaltar que la administración pública hace uso de esas técnicas al utilizar como referente la organización de sus actividades a aquellas instituciones públicas que proceden con los mismos razonamientos empresariales tales como los indicadores de gestión, por solo mencionar algunos instrumentos utilizados.

Ahora bien, el análisis de toda esta actividad pública siempre ha estado determinado por las relaciones de poder que se establecen entre los distintos grupos sociales que operan dentro de las instituciones. Y justo estos grupos sociales han investido de poder ejecutante a unos actores políticos para que lleven adelante la aplicación de una serie de ajustes y, con ello, las liberaciones dentro de las organizaciones públicas a raíz de la crisis de Estado del Bienestar. Ahora los principios clásicos de la economía vuelven por sus fueros dentro de sector público, y la finalidad de la gestión pública es dotar a las organizaciones públicas de instrumentos que garanticen un comportamiento eficiente, eficaz y equitativo dentro de los criterios de maximización y organización yuxtapuesta a los políticos como actores decisores y a los gestores como ejecutores.

Una idea básica de la gestión pública es que las intervenciones públicas han de ser eficientes, mejorando la

situación inicial. La acción colectiva, con su generalidad y coactividad, puede ser útil potencialmente, pero necesita, para contar con la lógica económica, que las intervenciones públicas sirvan para que los individuos alcancen más eficientemente determinados objetivos. Otra idea fundamental de la gestión pública es que los objetivos sociales se alcanzan mejor; en ocasiones, con financiación y regulación pública pero con producción de organizaciones privadas (o públicas que actúen con criterios empresariales y de competencia). (Albi, 1997, p. 11)

Entrados los años 90 se empiezan a producir una serie de cambios políticos en el ámbito público; a partir de este momento comienza a mirarse más hacia el seno de las instituciones y menos hacia los aspectos macroeconómicos, que si bien son importantes, no son los únicos para resolver la crisis del sector público. Queda evidenciado que la economía por sí sola no puede hacer frente a tantas exigencias sociales, con lo cual la esfera de cambio se extiende hacia lo político y lo social, ahora lo necesario es ver o considerar con mayor interés y atención a las instituciones públicas formales. Es el resurgimiento del interés por las instituciones, de tal manera que si no existe un desarrollo institucional verdadero, no será posible una sustancial modernización de la gerencia pública que redunde en una mejor calidad de vida de la sociedad civil.

Así, la idea del Estado mínimo queda atrás, y se entra en la era en que la democracia deja de ser considerada como un mero instrumento formal y discursivo para el logro eficiente y eficaz de decisiones económicas, en tal sentido, el hablar del “buen gobierno”, es establecer la acción de gobernar más allá del gobierno, y no es sólo un problema de gobernabilidad, sino más bien una vía hacia la búsqueda de componentes y características que la nueva gobernanza democrática puede darle a la relación Estado-sociedad a través del entendimiento, la participación y la responsabilidad compartida, con lo que la administración pública debe jugar un papel estelar y relevante.

El concepto de governance o “Buen Gobierno”, remite al uso compartido del poder y a la coordinación de acciones entre el sector público y el privado, y tiene como eje la aceptación, por parte de las autoridades políticas, del fenómeno de la extensión de la esfera de lo público más allá de su ámbito formal de influencia, a raíz de la crisis resolutive del Estado de Bienestar y de la emergencia de nuevos actores, identidades colectivas, problemas e intereses sociales. (Brito, 2003, p. 22)

La era de las reformas macroeconómicas neoclásicas pasó a ser tema del pasado, ahora los tiempos son de la revalorización de la naturaleza pública en concordancia con lo ecológico, lo social y lo económico. Los trabajos sobre el tema del Estado no vienen de manera unilateral de parte de los teóricos de este sector, ahora vendrán también de los de los expertos contratados al servicio de los organismos multilaterales como el Banco Mundial, BID, FMI, PNUD y la OCDE, quienes, junto con diversas agencias bilaterales de cooperación, enfatizan y llegan a un consenso por a través del cual se entiende que sin un desarrollo institucional no sería posible lograr los avances en la gestión dentro del sector público, de tal suerte que el desarrollo institucional es el reflejo de instituciones fuertes, capaces de soportar verdaderas reformas en sus estructuras.

Al hilo de lo indicado, es importante resaltar que los cambios constantes en el sector público a finales de la década de los setenta, marcan su inicio por medio de la apertura y liberación económica, que se ha identificado como consenso neoliberal o consenso de Washington, porque fue en esta ciudad donde se celebró dicha reunión, estableciéndose los ejes y los lineamientos principales para el establecimiento de una economía de mercado enmarcada dentro de los límites de un Estado mínimo, frenándose y cuestionándose cualquier excesivo intervencionismo estatal, condenándose de alguna manera al repliegue del modelo burocrático interventor en aras de un nuevo modelo administrativo basado en la privatización y el libre mercado, que trajo consigo conflictos, choques y contrapesos de toda índole en nuestros países, incluyendo

aspectos psíquicos y culturales en el comportamiento de los funcionarios de la administración pública.

El consenso neoliberal, a partir de los años ochenta, ha representado un sismo en la estructura, funciones y operación de la administración pública, que se encuentra todavía en proceso de rehacer su productividad social mediante otros estilos, procesos y rendimientos. El primer impacto fue de orden mental, de cultura. Acostumbrados los administradores públicos, particularmente los administradores de los estados desarrolladores, a tener una interpretación protagónica de su función y a considerar que su trabajo era factor de nacionalización, orden, cohesión y desarrollo social -frente al atraso de sus sociedades y frente a los desarreglos y trastornos sociales de los mercados- no podía sino resultarles perturbadora y hasta escandalosamente contradictoria la propuesta de retiro, repliegue, redimensionamiento, ajuste, privatización (venta, concesiones, contrataciones) de los organismos públicos encargados de la provisión de bienes y servicios públicos para fines de compensación, desarrollo y seguridad social. (Aguilar, 2005, pp. 136-137)

El malestar y la complejidad de la intervención y la regulación estatal, unida a los procesos administrativos que estaban cargados de excesivos trámites y requisitos reiterados, hacen del activismo burocrático un enemigo a vencer mediante un plan diseñado primeramente a desmontar la regulación económica y social reinante. Se empieza ahora con un proceso político de desregulación y rediseño de normas más decisivas para tal fin. Posteriormente a esto, y con la intención de garantizar el éxito de dichas reformas, se procede con un plan de nuevas reformas dentro de la estructura de las organizaciones administrativas, la finalidad es poder contar con instituciones eficientes y eficaces en el sentido que hemos definido estos términos (y no, como es habitual en nuestro ámbito de estudio, que sea no sea estrictamente economicista y, lo que es peor, en

divorcio de la relación binómica que ha de existir entre eficiencia y eficacia del Estado, tal como lo hemos indicado al referirnos a esta cuestión), de modo que garanticen el éxito de las reformas mediante un crecimiento económico armónico, ordenado e incluyente.

El nuevo proceso de reformas, conocidas como de segunda generación o Post-Washington, profundizaron aún más que la primera etapa de reformas; estas se centraron en el perfeccionamiento del sistema político democrático, estimulando los mecanismos de comunicación entre el Estado y la sociedad civil, de esta manera no sólo se le dio importancia al buen gobierno, sino también a la elección de buenos gobernantes, recepción de demandas, definición de la agenda pública, creación de nuevas reglas y normas de convivencia. Sin dejar atrás lo económico, se resaltan los objetivos políticos; entre otras razones para fortalecer las capacidades legislativas y judiciales que le den soporte al buen gobierno, que se considera posible a través del desarrollo institucional y la modernización gerencial de la administración pública para la consecución de unos servicios públicos de calidad.

El redimensionamiento y el diseño de organizaciones, la reingeniería de procesos, la gestión de calidad total, la mejora continua, los esquemas postburocráticos de administración... se vuelven palabras de orden en la disciplina y en la profesión de la Administración Pública. Se trata de la adopción y la adaptación de teorizaciones y tecnologías que provienen de las tendencias administrativas contemporáneas del sector privado exitosos y que marchan en sentido contrario al formato tradicional para organizarse y operar de la Administración Pública, la cual persiste en estructurarse según el formato de las viejas grandes corporaciones industriales y del ejército más que conforme a los esquemas de las empresas modernas descentralizadas, atentas a la dinámica de su entorno, competitivas, de equipos multifuncionales y de servicios de calidad. (Aguilar, 2005, p. 137)

Los cambios y las tendencias del Estado y de la administración pública en la era del fin del siglo XX dejan de ser un monopolio exclusivo de la economía; ahora, dentro del seno del sector público, van a congeniar disciplinas con objetos de estudios diferentes pero con causa común, esto es, mejorar una administración pública carente de capacidades innovadoras y nutrirla de medios, herramientas y técnicas modernas de gestión, a fin de dar una conexión más directa entre el Estado y la sociedad en los procesos administrativos. En tal sentido, surgen nuevas ideas y propuestas en torno al papel que debe jugar el Estado y la administración pública en la forma de cómo aumentar la eficiencia de lo público frente al ciudadano.

Es un giro que se ha dado en la manera de entender y practicar, dentro de la administración pública, un pensamiento administrativo proveniente, en parte, del ámbito empresarial: surgen nuevos esquemas de organización, y entramos a la era del desmontaje de la llamada “estatización de lo social”, que viene a ser una especie de rescate de lo social de los espacios estatales para colocarlo dentro de nuevos esquemas organizacionales, con la deliberada intención de devolver el poder de decisión a los ciudadanos bajo aquellos nuevos esquemas de organización, que apuntalen a lograr el éxito, medidos por la innovación y la sustitución de las pautas burocráticas por otras de carácter empresarial que resulten adaptables a la administración pública.

La crisis del modelo burocrático no es, desde luego, de hoy ni de ayer. Toneladas de papel y ríos de tinta se han invertido durante décadas para poner de manifiesto sus limitaciones y alertar sobre sus riesgos. Lo que caracteriza a la época presente es más bien la transición de la teoría a la práctica: el cuestionamiento del modelo ha dado paso al declive efectivo de las grandes burocracias empresariales y a la sustitución progresiva de las pautas burocráticas por nuevos esquemas de organización, aunque frecuentemente incipientes e incompletos. (...). En resumen, el declive efectivo de las grandes burocracias es consecuencia de su incapacidad para proporcionar las respuestas adecuadas

al doble desafío de la innovación y la competitividad, piedras angulares del éxito, y aun de la supervivencia de la mayor parte de las organizaciones empresariales modernas. (Longo, 1999, pp. 212-213)

En el sector público, para los defensores de la teoría de la gestión, se está haciendo un buen ejercicio de democracia, dado que hay una especie de reivindicación del sector público dentro del sistema político gracias al aporte de las técnicas gestológicas. La democracia como mecanismo permite a la ciudadanía no solo exponer sus demandas políticas y económicas, sino también tiene la responsabilidad de garantizar servicios públicos eficaces contando para ello con los modernos instrumentos que ofrece la teoría de la gestión, la cual brinda diversas soluciones a los diferentes problemas que padecen las organizaciones públicas.

La democracia debe ser la promotora y fomentadora de la innovación que representan las técnicas de gestión exitosa personificada en las organizaciones privadas, pero guardando distancia y teniendo mucho cuidado en no caer en un aprendizaje de brujo o en la charlatanería. La teoría de la gestión desarrollada dentro del ámbito empresarial, permite la complementación de dos hechos profundamente interrelacionados en el ámbito de la administración pública: la economía y la política. En tal sentido, ahora la teoría de la gestión no podrá ver en la democracia sólo un sistema de partidos interesados únicamente en las elecciones para el logro y el ejercicio del poder que, en ocasiones, se comporta de manera arbitraria, sectaria y abusiva frente a los ciudadanos.

Hoy, muy en contra de los tiempos pasados, la política y, por consiguiente, la democracia, configuran un orden institucional que se apoya en una sociedad civil fuerte y autónoma económicamente hablando, dado que estamos frente a un nuevo orden institucional más desarrollado y transparente, que permite la organización y la expresión pública en todos sus mecanismos, lográndose con ello el posicionamiento de la meritocracia frente a la clientelización. En otras palabras, lograr la erradicación de manera definitiva de las instituciones públicas el patrimonialismo que impide el desarrollo de nuestros países.

Los cambios constantes que el sector público ha venido experimentando durante las dos últimas décadas, fueron en parte gracias al posicionamiento del pensamiento único (el neoliberalismo y la economía libre de mercado) que con sus técnicas de gestión subyacentes han permitido que el sector público no sea el mismo de hace treinta años atrás, su variación es de manera manifiesta y significativa. No obstante, el enfoque neoempresarial o gerencialista que apostaba por una privatización total del sector público tuvo sus limitaciones, comenzaron a notársele ciertas grietas; con la aparición de connotados teóricos y pensadores administrativos, provenientes desde el ámbito de la ciencia política y de la administración pública, estos en principio fueron denominados de enfoque o corriente neopública, acabaron formando un movimiento minoritario frente a los neoempresariales o gerencialistas. Eran muy críticos y propugnadores de la inviabilidad de las propuestas de las técnicas del mercado para aplicar dentro del sector público, particularmente de la improcedencia de emplear las técnicas de la gestión empresarial. Fue un fuerte contrapeso al llamado consenso neoliberal y a la aplicación de las técnicas privadas al sector público, y dado que ahora no existe un pensamiento único que amenace con acorralar al Estado para convertirlo en un ente mínimo, se ha avanzado con la gestión pública, que es una corriente de la ciencia política que estimula y propugna las investigaciones para el mejoramiento del sector público.

De modo que las reformas de segunda generación o reformas Post-Washington han dado sus frutos, dado que son consideradas como las primeras críticas que debilitaron el mito de aquél pensamiento único que ponía en peligro la sostenibilidad del Estado social, a esto también hay que sumarle el reproche de estos primeros pensadores administrativos de onda reformista. Su filosofía se basa en hacer más eficiente y eficaz la administración pública, pero sin volver al pasado intervencionista, adoptando sus posturas desde la óptica del fortalecimiento del sector público a través de las instituciones y distanciándose de la teoría privatizadora, para abrazar la teoría de la gestión pública desde la ciencia política, que sin negar el aporte del sector empresarial y la economía de mercado, cree en un Estado cívico más cercano a los ciudadanos y demás actores sociales.

En la reunión de 1995 de la Academia de Gestión, Henry Mintzberg dedicó a los asistentes un chispeante ataque sobre la influencia de la teoría de la gestión en el sector público. La publicación *Harvard Business Review*, afirmó, debería tener en la portada una calavera con dos tibias cruzadas y la leyenda «no administrar al sector público». Durante ese mismo año, Peter Drucker escribió un largo artículo para el *Atlantic Montbly*. Al igual que Mintzberg, Drucker se preguntó por qué el gobierno tenía que pensar en la gente como clientes con objeto de hacer las cosas que se debían hacer naturalmente. Pero su principal queja fue que la mayor parte de la teoría de la gestión del sector público se reducía a dos cosas: parchear incesantemente los servicios o reducir el número de empleados, cuando ambas estrategias ya han fracasado en el sector público. Y lo que es todavía peor, estos remedios se estaban aplicando a organizaciones fosilizadas que han cambiado muy poco desde Herbert Hoover. Lo que se necesitaba era «repensar» el sector público, formular unas preguntas básicas acerca de cada parte del gobierno como «¿Cuál es su misión?» «¿Es todavía una misión adecuada?», y así sucesivamente. La cuestión, afirmaba Drucker, no era reducir el gobierno por el gusto de reducirlo, sino hacerlo más eficaz. (Micklethwait, 1998, pp. 399-400)

Más allá de establecer si ahora hay una reivindicación de lo público frente a lo privado después de haber pasado la implosión del pensamiento único neoliberal, o de si es necesario volver de nuevo al debate ya superado en torno a quien domina o debe prevalecer entre lo público y lo privado, y en fin, de regresar al debate entre capitalismo versus comunismo o la privatización frente a la nacionalización, de lo que se trata en estos tiempos de cambio es, en todo caso, de poner el énfasis en que, ahora, lo más importante tiene que ver con los ciudadanos, y a tal efecto, ha de proyectársele a la sociedad civil la convicción de defender sus espacios particulares, frente a las pretendidas

y renovadas intromisiones estatales desacertadas en nombre de un supuesto interés público.

Ha quedado evidenciado que los individuos pueden intervenir de forma más cercana en las organizaciones privadas ya que les pertenecen, y las pueden controlar y supervisar, en tanto que en las organizaciones públicas esto no es posible, dado que, en la práctica, más bien son instituciones estatales controladas por el gobierno en nombre de la representación colectiva, donde los individuos no tienen ni poseen, en principio, ningún mecanismo para su control.

Es claro que existen organizaciones de propiedad privada, las cuales están controladas de cerca por los individuos o de manera más amplia mediante acciones en la bolsa de valores. Y hay organizaciones de propiedad pública, aunque en realidad debieran llamarse estatales, ya que en ellas el Estado actúa en nombre del público. Nosotros como ciudadanos no controlamos nuestras organizaciones públicas tan directamente como lo hacemos con las privadas en nuestra calidad de clientes (o como pequeños accionistas). Pero hay otros dos tipos de propiedad que merecen igual atención. Primero, hay organizaciones de propiedad cooperativa, ya sea controladas formalmente por sus proveedores (como las cooperativas agrícolas), por sus clientes (como las compañías mutuales de seguro o las cadenas minoristas cooperativas), o por sus empleados (a la manera de algunas empresas comerciales como Avis). Segundo, tenemos lo que yo llamo organizaciones sin propietarios, controladas por comités de dirección autoselectivos y a menudos muy diversos. Por lo general nos referimos a estas entidades sin ánimos de lucro como organizaciones no gubernamentales (ONG), pero también son organizaciones no empresariales y no cooperativas (ONE y ONC). De hecho, estamos

rodeados de organizaciones sin propietarios. Entre ellas se encuentran muchas de nuestras universidades (incluyendo la Universidad de Chicago de Friedman), hospitales, instituciones de caridad y voluntarias (la Cruz Roja y Greenpeace) (Mintzberg, 1999, pp. 198-199)

De modo pues que, más allá de lo público y lo privado, los propios ciudadanos deberían buscar un punto intermedio entre los espacios privados lucrativos y los espacios públicos-gubernamentales para poder desarrollarse libremente. Ahora la lucha ya no es por preservar los espacios públicos frente a las pretendidas intenciones de un todo poderoso sector privado, que venía con las pretensiones de reducir a las organizaciones públicas a lo más mínimo en su tamaño y en sus decisiones; se trata, más bien, de que la disputa puede gestarse, en todo caso, entre los creyentes de un renovado y fortalecido sector público por medio de la gestión pública, y de defender dichos espacios ciudadanos frente a las pretensiones de algunos líderes y gobernantes en nuestro continente que proyectan resucitar al Estado con una filosofía neointerventora. Se impone, entonces, la necesidad y la importancia de la repolitización de la administración pública como mecanismo para contribuir a su buen funcionamiento y a la delimitación de su mayor responsabilidad y compromiso con la sociedad civil.

III.- LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL MARCO DE UNA NECESARIA REPOLITIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

Las “disfunciones” en los procesos de autoridad, poder e influencia política, inciden en el débil desempeño de las funciones del aparato administrativo del Estado. Muchas de las críticas hechas a las organizaciones públicas son válidas y bien justificadas. Esta causa ha permitido abrir un gran debate en torno a los cometidos del Estado, allí han sobrado posiciones ideológicas colmadas de mitos, slogans, artificios y otros recursos del discernimiento espontáneo carente de todo conocimiento científico. Se han hecho señalamientos categóricos sin tener respaldo de estudios empíricos, no queriéndose afirmar con ello que no sea una realidad el disfuncionamiento administrativo del Estado.

Sin embargo, muchas de esas proclamas han tenido un punto de vista ideologizante con precaria calidad y objetividad científica. Por tanto, para poder llegar al fondo del problema y alcanzar el Estado necesario, habrá que superar las formalidades y los discursos y así adentrarse al contexto actual. Asimismo, no limitarse o quedarse únicamente en cuestiones de tamaño o de niveles de intervencionismo por parte del Estado, donde se denota que la única solución a la crisis del Estado está en el ámbito macroeconómico; reduciéndose el déficit fiscal y dando mayor apertura al mercado y a la privatización. No faltan voces que, no obstante, inviten a trascender ese debate.

Tratemos de ir más allá de este tipo de debate, superar las “etiquetas” y establecer contacto con lo que está sucediendo en la realidad. Carlos Almada hace en su contribución a la conferencia una advertencia que debe tomarse muy en cuenta: “lo más importante no es el grado de intervención del Estado sino las formas y medios. En varios trabajos hemos tratado de demostrar que el tema no puede reducirse, como se ha hecho con frecuencia, a la mera cuestión del tamaño. El tema real es el del papel del Estado frente a los problemas de la economía y de la sociedad (CLAD), el modo de interrelación que se establece entre Estado y sociedad civil, así como la capacidad de gestión real del Estado para cumplir el papel que sería conveniente que se lleve a cabo históricamente. ¿Qué papeles debería cumplir el Estado postajuste? ¿Cómo debería juzgar con la sociedad civil? ¿Qué podemos aprender de las experiencias al respecto? (Kliksberg, 1994, p. 24)

En realidad, venimos observando de manera paulatina una mejora en la actividad administrativa del Estado, lo que lleva de manera implícita una expansión de los servicios públicos en forma relevante, así como también el alcance de una sólida legitimación de los procedimientos administrativos en los últimos cincuenta años. En los tiempos actuales la única forma de superar la crisis en que se encuentra la administración pública tradicional o burocrática,

es mediante un proceso de reforma o de modernización profunda que pueda garantizar no sólo la gobernabilidad, sino el éxito de la governance en los distintos países de nuestro continente, mediante el diseño de un nuevo modelo de Estado que está en proceso de consolidación todavía, debido a lo iniciales que aún son nuestras instituciones.

La reforma administrativa es un proceso técnico-político, integral, viable y creíble. De allí que la eficiencia, la eficacia y la equidad deben reflejarse en la reducción del déficit fiscal, la privatización y la externalización de los servicios públicos, así como la descentralización administrativa, para concatenar también con la eliminación de la excesiva regulación de los asuntos económicos. Por lo tanto, para el logro de una mejor calidad en los servicios públicos, se debe incluir la necesaria orientación de los ciudadanos-usuarios dentro de un proceso de mayor participación, para que se involucren más decididamente en los asuntos públicos, incrementando así los criterios de rendimiento y de legitimidad de las acciones públicas.

La Reforma Administrativa ha tenido un efecto continuista desde la primera ola reformista en materia económica, se inició a finales de los años setenta y principios de los ochenta, continuado con la materia administrativa posteriormente. El entorno mundial caracterizado por la sociedad del conocimiento y del aprendizaje, así como las complejidades inherentes a estos tiempos de crisis, el cambio significativo de las valoraciones sociales y de las concepciones de la autoridad pública y del ejercicio de sus poderes de decisión administrativa, juegan un papel fundamental; lo que ha hecho que se empuje y se presione a los países a buscar reformas administrativas significativas, y no meras retóricas demagógicas sólo para alcanzar el poder y dejar las cosas tal como y están al momento de llegar al poder.

El cambio de valores de la sociedad (...) supone en muchos países un reto a las Administraciones Públicas, no sólo desde su interior, sino también desde el exterior. Este reto implica que se contraponen los valores tradicionales del deber y de la aceptación de la autoridad a los valores en

los que se enlaza el desarrollo personal de los empleados públicos a la hora de desempeñar su trabajo. (Olmeda y Parrado, 2001, p. 871)

El asunto de las valoraciones sociales se problematiza en un nivel tan elevado a la actividad de la administración pública que, inclusive, las distintas alternativas de respuesta, disponibles para el sector público, pueden resultar no satisfactorias desde el punto de vista de las valoraciones sociales legítimas, pues como se ha dicho acertadamente, en las sociedades complejas no existe el predominio de un solo valor.

En las sociedades complejas puede que, ni incluso en condiciones ideales, estén abiertas ni la primera ni la segunda alternativa, como ocurre siempre que todas las regulaciones propuestas afectan de muy distintos modos y maneras a intereses muy diversos, sin que quepa fundamentar un interés generalizable con el predominio inequívoco de un determinado valor. (Habermas, 2000, p. 233)

Además, dichas valoraciones, como se acaba de mencionar, tienen incidencia en la concepción de la autoridad administrativa en lo referente al ejercicio de los poderes de decisión y en el sentido de la misma: la sociedad no acepta como legítima la decisión por emanar del órgano administrativo que detenta la competencia sino que, principalmente, está interesada en el contenido, alcance y consecuencias de la misma; y en el mismo sentido, tampoco está interesada por los contenidos declarativos del sistema de derechos anidados en el andamiaje existencial de la administración pública sino, más bien, en el carácter constitutivo y material de los contenidos de aquél sistema.

Esa búsqueda de reforma ha obligado a mirar tanto hacia la interioridad del espacio estatal como hacia las nuevas vinculaciones y relaciones del espacio mundial, con la finalidad de lograr reformar el sector público y adaptarlo a las nuevas condiciones cambiantes de aquél entorno, que se evidencian en la configuración e interacción de los tres actores fundamentales: Estado, mercado y sociedad.

En casi todas partes, los gobiernos han tenido que buscar el ajuste entre el Estado, el mercado y la sociedad. Todas estas presiones, en muchos casos conectadas entre sí, implican una serie de desarrollos diferentes y de valores distintas: prejuicios ideológicos contra el Estado, contra la expansión presupuestaria, contra las soluciones universales... (Olmeda y Parrado, 2001, p. 870)

La mirada hacia lo interior y hacia lo exterior de las instituciones administrativas, las nuevas vinculaciones y relaciones, así como la internacionalización de la economía y de los mercados financieros, ligadas al impacto de las superestructuras de integración, cada vez más creciente, encuentran mayor impulso para presionar la necesidad de reformas administrativas en la reducción de recursos financieros, cada vez más escasos, en el auge de la tecnología y de la presión democrática. Estos tres aspectos, entre otros, han sido resaltados como parte de las presiones más destacadas para que el sector público modernice su estructura y funcionamiento.

La presión fiscal que resulta de un crecimiento de las funciones del sector público y del personal que desempeña esas funciones al mismo tiempo que los recursos financieros comienza a ser escasos. El maridaje de la tecnología de la información y de la electrónica, que supone un potencial enorme para reformar la Administración Pública y su relación con los ciudadanos. La presión democrática que significa la demanda de más y mejores servicios provistos por Administraciones más transparentes, abiertas y personalizadas. Además, esta presión democrática pide que la burocracia sea más responsable ante los ciudadanos y más representativa de los intereses de la comunidad. (Olmeda y Parrado, 2001, p. 871)

Así, el cambio de las estructuras, de los procesos y de los recursos administrativos ahora no es sólo una necesidad de algunos países sino, más

bien, una cuestión transnacional. Desde esta perspectiva, las administraciones públicas han sido empujadas y presionadas para que sean más diligentes en los asuntos gubernamentales. Dicha presión está dirigida a la obligatoriedad de dar respuestas oportunas a los deseos y necesidades de los ciudadanos, y desde esta perspectiva, se han diseñado distintos intentos de reforma, en los cuales los diferentes autores no han logrado ponerse de acuerdo; ahora bien, sea como fuere y prescindiendo de los distintos matices incluidos en cada propuesta así como de las distintas denominaciones que se le otorguen, lo importante a resaltar es que todas tienen un fin similar: reformar y/o modernizar la administración pública para hacerla más eficiente, más eficaz y más equitativa ante las demandas de la sociedad civil.

En la actualidad existen muchos términos que se refieren a cómo deben cambiar las estructuras, los procesos y los recursos que se manejan en las Administraciones Públicas para que éstas sean más eficientes y respondan mejor a las necesidades y los deseos de los ciudadanos. Entre estos términos que destacan algunos como: la reforma de la Administración, la reforma del Estado, la modernización de la Administración, la Nueva Gestión Pública (NGP). Todos estos enfoques apuntan hacia un grupo de ideas en las que los diversos autores, normalmente, no se ponen de acuerdo. Cada autor se refiere a la modernización del sector público mostrando un catálogo de elementos que servirán para identificar cuáles son las dimensiones principales de esta modernización”. (Olmeda y Parrado, 2001, p. 869)

El término reforma, desde sus diferentes vertientes hasta sus distintas concepciones, siempre ha permanecido asociado al marco del Estado, por lo que se incardina paralelamente a la propia existencia de este; el cual, desde sus orígenes, ha experimentado un proceso continuo de reforma. En la actualidad, la Reforma Administrativa se ubica en la crisis del Estado del Bienestar. De tal manera que se pueden interpretar los años ochenta como la década del inicio de las Reformas o la Modernización Administrativa en el mundo y por consiguiente en nuestro continente.

El interés por dismantelar el intervencionismo estatal en la esfera de la economía produjo una serie de cambios en el sector público de los países desarrollados. También los países en vías de desarrollo se propusieron llevar adelante este proceso denominado “reformas de primera generación”, y conjuntamente con los organismos multilaterales se prestaron a llevar adelante programas de reformas. Era perentorio realizar cambios en las estructuras de la economía; posteriormente estas fueron acompañadas de una serie de reformas administrativas conocidas como de segunda generación y serían las encargadas de garantizar el suministro de servicios sociales a la ciudadanía. Esta última ola de reformas nace como una necesidad de dotar al Estado de reglas claras de juego en torno a las relaciones con la sociedad al tiempo de ampliarlas para garantizar aquel suministro, dado que la primera ola reformadora estaba encaminada a reducir el aparato estatal en lugar de fortalecerlo, ampliarlo y diversificarlo.

La reforma estatal de los años ochenta se volcó hacia el reajuste fiscal, las privatizaciones y la apertura del mercado, dejando a un lado la redefinición del aparato administrativo del Estado, con lo cual quedó sin dotación y sin estructuras modernas capaces de enfrentar la crisis que atravesaba. Es decir, se diseñó bajo orientaciones fundamentalmente de carácter macroeconómico; no se logró atacar grandes problemas estructurales de la economía, y quedaron pendientes todas las dificultades de organización administrativa. En otras palabras, las reformas de primera generación resuelven los desajustes financieros pero se abandonan los de otra índole; por ejemplo la reforma administrativa, quedando en suspenso todos los aspectos relacionados con el problema de la funcionalidad administrativa y con el poder de la burocracia.

Mucho se habla hoy de la reforma del Estado y poco de la reforma administrativa presente. Es como si esta última materia excluyente en la literatura y en la acción transformadora del Estado hasta hace sólo una década atrás, hubiera sido barrida de la superficie por la embestida jibarizadora de los nuevos luddites antiburocráticos.
(Oszlak, 1994, p. 57)

La reforma ha estado presente continuamente en el desarrollo del Estado moderno, y la llegada del Estado del bienestar es prueba de ello. Con dicha causa reformadora se da un cambio profundo del modelo liberal al social, en medio de grandes presiones por parte de movimientos sociales representados en su mayoría por sindicatos, gremios y partidos políticos. Al agudizarse la crisis de este modelo a mediados de los años ochenta del siglo pasado, se lleva a cabo un proceso de reforma de amplio espectro en lo económico, el cual tuvo un gran eco y aceptación como pensamiento único en un principio, pero al transcurrir del tiempo, hubo la necesidad de redimensionar las llamadas reformas necesarias, dado que, en lo que aquí importa, habían dejado a un lado aspectos puntuales como la reforma o modernización del aparato administrativo.

Consciente de esta realidad, y al notarse que estas reformas no estaban dando los resultados por todos esperados –ya que la crisis seguía latente en el ámbito social y frente a la ausencia de políticas capaces de rescatar a un gran número de ciudadanos de la pobreza–, se comprendió que estas reformas de primera generación estaban condenadas al fracaso si no se tomaban en cuenta los aspectos sociales de la población. Es por ello que se da un giro hacia el estímulo y la atención de las políticas sociales, pero para que estas tuviesen el éxito deseado era necesario acompañarlas con un proceso de reformas administrativas capaces de redimensionar y transformar la función pública.

Por lo tanto, los analistas y los estudiosos de este sector, así como los actores políticos, emprendieron un proceso de impulso de una segunda ola reformadora que estableciera o instituyera una nueva relación o nuevas fronteras entre el Estado y la sociedad, y desde allí, más que propiciar la reducción o el desmantelamiento del Estado del Bienestar, lo que trataban era de incitar a la sociedad civil a organizarse y constituirse a través de movimientos sociales y asociaciones voluntarias en organizaciones protagónicas de los asuntos públicos. En este contexto, muchas responsabilidades antiguamente eran monopolizadas por el Estado, hoy día la clase gubernamental y los poderes públicos se han encargado de trasladarlas a estos movimientos y asociaciones. Consecuentemente, queda evidenciado que la ola reformadora de la nueva

gestión pública, no solo puede implicar una solución a los problemas de la eficiencia y la eficacia, sino que también supone una nueva relación entre el Estado y la sociedad, dirigida fundamentalmente a relegitimar la acción administrativa y política del Estado.

Durante la construcción del Estado benefactor, los movimientos y asociaciones constituyeron, en gran medida, foros de discusiones designadas a definir intereses comunes. Sobre la base de estos intereses comunes, se seleccionaron estrategias de entre las opciones presentadas. La acción estratégica se planteó al Estado en forma de demandas de bienestar social. Y el resultado de tales reformas fue el desarrollo del Estado benefactor. Actualmente, cuando las presiones que se ejercen para demoler el Estado benefactor y los sistemas de seguridad social y educación pública son sumamente fuertes, las alternativas de los movimientos sociales y asociaciones voluntarias se definen cada vez más desde arriba. Las autoridades del Estado se esfuerzan por delegar a las asociaciones voluntarias un gran número de tareas educativas y de seguridad social que en los años sesenta y setenta el Estado tenía a su cargo. (Siisiäinen, 1994, p. 232)

Los cambios mundiales, como ya ha quedado dicho anteriormente, ahora son más acelerados, con lo cual los desafíos para la investigación y la innovación pública son mayores. Se necesitan respuestas inmediatas y un compromiso de la ciencia para buscar nuevas propuestas en los múltiples campos del saber, dado que los cambios son inéditos y de monumental amplitud, lo que ha convertido al mundo lejano en un ente pequeño e inmediato. Las revoluciones tecnológicas han simplificado todo notándose en las áreas económicas, lo que ha traído consigo muchos beneficios, pero también innumerables problemas en la existencia cotidiana, y fundamentalmente en la actuación administrativa, que en virtud de ese impacto demanda un nuevo marco en su actuación. En efecto, es bien sabido que la administración pública tradicional era de carácter bipolar, puntual y reactiva.

La Administración interventora de corte clásico era reactiva en cuanto que presuponía siempre un suceso externo que se interpretaba como perturbación; bipolar en cuanto que la actividad se restringía a la relación entre el Estado y el elemento perturbador; y puntual en cuanto a que se agotaba en la prevención o eliminación de perturbaciones particulares (Grimm, 1991, p. 165. En Habermas, 2000, p. 516)

Pues bien, los cambios arriba apuntados hacen imposible que la administración pública pueda desenvolverse bajo ese marco tradicional, a la vez que no puede anticipar y configurar con carácter definitivo el marco de relaciones en las que han de desenvolverse las respuestas que puede brindar al ciudadano, siempre cambiantes y contingentes en virtud de la misma complejidad, de la dependencia contextual y relacional y, en fin, de la incertidumbre que no admite anticipaciones completas y definitivas, aunque necesariamente finales en algún momento desde el punto de vista autoritativo, dadas las implicaciones utilitaristas y pragmáticas en las que, también y principalmente, se desenvuelve la actuación Administrativa en términos de resultados de su actuación.

La racionalidad de la actividad administrativa viene asegurada por discursos pragmáticos. Estos (...) están cortados a la medida de la elección de tecnologías y estrategias que las circunstancias dadas (teniendo en cuenta la limitación de recursos, los plazos, las resistencias a la aceptación y otras restricciones) resulten aptas para realizar los valores y fines que vienen previamente fijados y establecidos por el poder legislativo. (Habermas, 2000, p. 255)

La bioingeniería, la informática, la robótica y la revolución de las telecomunicaciones han sintetizado la vida diaria, pero también están creando grandes problemas que antiguamente no existían como el reemplazo de la mano de obra y de materias primas, así como la contaminación del medio ambiente. Ante un futuro plagado de incertidumbre y de muchos errores en la

política nacional e internacional, donde ha desaparecido uno de los bloques hegemónicos dándose por terminada la guerra fría, empiezan a aparecer otros problemas mundiales antes no imaginados.

Frente a este nuevo escenario internacional, se hace necesaria la búsqueda de nuevas formas de cooperación mundial, y para que esto suceda se requiere de un actor central el cual vendría a ser el Estado. Ahora sería un nuevo tipo de Estado que en nada se asemejaría al modelo interventor fracasado, pero tampoco al Estado mínimo y acorralado tal como lo había diseñado el modelo neoliberal; vendría a ser la institución que junto con la sociedad harían frente a una agenda abierta que incluya la multiplicidad de problemas que hay y permita la incorporación de los que están por venir. Es decir, un modelo incluyente de relaciones de mutuo respeto y de cooperación entre un Estado participativo y una sociedad protagónica.

Las potencialidades y superioridad del modelo Estado más sociedad civil, en lugar del modelo que los enfrenta como excluyentes, está ampliamente subrayadas en las contribuciones recibidas en el área de la conferencia conducida por Vasant Moharir. Oscar Oszlak (Argentina) subraya que al atacar las dimensiones del Estado y no centrarse en sus deformaciones, se ha llegado a una situación que representa un problema mucho más complejo. Por su parte, Moharir resalta que es mediante una relación cooperativa entre Estado y sociedad que los mejores intereses de los ciudadanos se realizaran. Bekk y Van der Knaap identifican nuevas funciones regulatorias del Estado imprescindibles para los países. Knott indica que no es la propiedad pública o privada de las organizaciones la que determina la eficiencia, sino la calidad de su gerencia. Moharir concluye de todos los trabajos, que el retiro del Estado de ciertas actividades no implica su debilitamiento si se hacen los cambios necesarios, el papel del Estado será en realidad más importante que antes, puesto que

se concentrará en cuestiones mucho más estratégicas. Sugiere la creación de una agencia especial en la estructura del gobierno que se encargue de promover y desarrollar las interrelaciones entre gobierno, organizaciones no gubernamentales y sociedades privadas voluntarias. (Kliksberg, 1994, p. 28)

En los países en vías de desarrollo, la reforma administrativa se ha dirigido (en parte) principalmente a garantizar la asignación de recursos a los más pobres, el mejoramiento del entorno para los negocios mediante la reducción de la corrupción y, algo muy importante, la reestructuración del sistema judicial para garantizar un Estado de derecho y de seguridad jurídica, junto a la garantía de la regulación de los mercados recientemente liberados. La reforma del Estado como concepto amplio fue sin duda algo importante, pero no podía quedarse solo en meros aspectos macroeconómicos o redefiniendo las fronteras entre lo público y lo privado. Habría que ir más allá y preocuparse por los asuntos sociales enmarcados dentro de unas nuevas relaciones Estado y sociedad; de allí la importancia que tiene la reforma administrativa, por la necesidad de tener una buena administración pública que garantice todo lo antes mencionado, instaure un nuevo marco de relaciones Estado sociedad y, a la postre, establezca de manera funcional una visión integral del Estado y de la sociedad que permita dar respuestas oportunas, eficientes, eficaces, objetivas, imparciales y justas.

La transformación de las relaciones entre Estado y sociedad implica una externalización de la reforma. Ésta deja de consistir en un proceso principalmente intraburocrático, como ocurre con el mejoramiento administrativo, y pasa a ser, esencialmente, un nuevo tratado sobre los límites legítimos que deben trazarse entre ambas esferas. El alcance de la reforma estatal tiende a involucrar al conjunto de la sociedad civil, en la medida en que las fronteras se corren, se adjudican nuevos papeles a diferentes grupos o actores sociales o se priva a otros de los beneficios de la actividad del Estado. (Oszlak, 1994, p. 57).

La mayoría de las investigaciones realizadas en el campo público dirigen su búsqueda hacia la explicación de cuál es la razón de una rígida y dogmática organización con respecto al análisis de las administraciones públicas y, de paso, de la no correspondencia con la realidad mundial. Estas investigaciones tienen bastante coincidencia en la apreciación de la excesiva politización de manera negativa (minimalismo ideológico) que nada favorece al mejor desempeño administrativo, motivo por el cual, el enfoque de la administración pública se encuentra prácticamente en una fase de transición que, además de interesante, es relevante para no continuar con el error ya conocido: se trata de la dicotomía de lo político frente a lo administrativo, punto en el que se perdió mucho tiempo reflexionando, aunque, al final, esta dicotomía ha sido aceptada como una concepción artificial con una fuerte carga valorativa e ideológica, cuya tendencia resaltante es la de incluir o imputar dentro de la política aquellas deficiencias o errores que afectan negativamente la administración pública.

Lo más importante de este gran debate es lo bueno –y lo provechoso– que ha sido para la ciencia política, dado que ha quedado demostrado que la administración pública no es un ente neutro sino un objeto de poder, por tanto, es política por esencia y por su propia naturaleza y, como tal, debe ser abordada desde el análisis político. Pero además de las luchas por el poder, se agregaría que la administración pública constituye en cierto modo una solución para la problemática vigente de la vida social, pues siguiendo el camino correcto de las políticas de reforma o modernización, no solo ha acercado a las organizaciones públicas y privadas mediante la humanización de las técnicas y la flexibilización de las normas y las formas, sino también está contribuyendo a la superación de la crisis actual del Estado y, por consiguiente, del sistema político.

En la práctica, las decisiones y el discurso administrativo, si bien se expresan en términos técnicos o formales, no son neutros. Esas decisiones también se enmarcan en procesos de poder, aunque este hecho no sea puesto de manifiesto. Los directivos en los cargos públicos también deben preservar sus lugares frente a los cambios en el gobierno.

Y ello pesa a la hora de elegir alternativas. Aunque sus decisiones se basen en razones técnicas, los gerentes, de hecho, son un factor de poder, ocupan un lugar y hacen sus movimientos en el tablero de la organización. El análisis político nos dirá si estos movimientos los aíslan o los integran, los hacen más innovadores o conservadores. (Etkin, 2000, p. 316)

De los cambios sociales que están sucediendo en la actualidad a nivel mundial, la administración pública ha sido un testigo sigiloso. Entre estos cambios está la necesidad de reducir el poder que ha venido acumulando la burocracia como grupo social. Este grupo, carente de neutralidad política, se ha convertido en un verdadero poder, el poder de los funcionarios, lo cual, con el transcurrir del tiempo la burocracia ha ido sido señalada como el factor determinante en el fenómeno de la politización de manera negativa. Si bien en el pasado se pensaba que la administración pública era o debería ser agente neutro, hoy día la realidad es otra, puesto que no existe tal neutralidad, así que ese debate dicotómico (política frente a la administración) ha sido superado.

No se debe olvidar que las decisiones públicas por muy técnicas que sean, siempre estarán sujetas a presiones políticas. La administración pública está integrada por personas y, en tanto que como agente humano, tiene y asume posiciones: dentro de las organizaciones, por muy simples que sean, siempre se participa de poder político. El control burocrático de las administraciones públicas frente al poder de los políticos también es un tema de discusión actualmente. Frente a la titularidad del poder entonces habrá que preguntarse, ¿quién manda a quién? De hecho en las organizaciones públicas existen tipos de poder interpretables como grupos que dominan o logran imponerse dentro de las mismas.

Esto lleva a destacar la importancia del papel desempeñado por los altos funcionarios que desde el punto de vista de los colectivos personales integran la Administración. Estos colectivos no son desde luego neutros ni apolíticos,

cuestión de importancia para el enfoque del tema desde nuestra perspectiva. En efecto, del punto de partida de esta meditación se deduce el carácter indispensable de la vinculación entre el poder y la organización que lo sirve con los grupos que dominan dicha organización. Inicialmente puede hablarse de la existencia de un grupo humano constituido por los políticos en el poder y de otro diferente que forman los administradores profesionales. Pero la cuestión básica es precisamente ésta, la de si existe una diferencia o una identidad total o parcial entre titulares formales del poder político y personas que dominan profesionalmente la organización. Para usar el lenguaje moderno estamos ante la presencia de las relaciones entre políticos y burócratas que puede sospecharse que se resuelve en una identificación parcial entre ambos grupos. (Baena, 1996, p. 41)

En el interior de las organizaciones públicas, se encuentran dos grupos que hacen vida dentro de las mismas: por un lado, están los políticos provenientes del exterior de las organizaciones y, por el otro, están los profesionales provenientes del interior de las mismas. De cara a la lucha por el control de estas organizaciones por parte de los políticos y de los burócratas se viene insistiendo en la necesaria repolitización de las organizaciones públicas para rescatarla del poder de la burocracia que hoy es señalada como la ganadora de esta batalla. Pero también hay un peligro de politización ilegítima cuando los partidos intervienen de manera excesiva en las designaciones de los funcionarios gubernamentales. Lo cierto del caso es que es innegable el poder de decisión que han venido tomando los profesionales de la administración pública, y esto se debe en gran parte al conocimiento y al manejo que estos poseen sobre el aparato administrativo frente al desconocimiento del político proveniente del exterior.

La sensatez de los políticos los obliga a depender de los funcionarios, debido a la impericia que estos poseen para el manejo de la organización.

La duración del burócrata frente a lo transitorio del político le da un poder discrecional y un poder racional que acumula en virtud del conocimiento progresivo de la institución a la que pertenece y sus competencias, al tiempo que, por la misma razón, determina con mayor claridad sus fortalezas y debilidades; el tiempo de los burócratas en la organización y su permanencia se debe en gran parte a la estabilidad que ofrece a los funcionarios la carrera administrativa. Este personal perdura pese a los cambios del gobierno; en cambio, los políticos por ser cargos de elección su permanencia es temporal, y esta simbiosis determinará una dinámica de enfrentamiento o cooperación.

El problema de la determinación de la naturaleza de la relación entre política y Administración se presenta en su manifestación más pura: es posible identificar a los políticos y a los funcionarios como dos grupos distintos que intervienen en el proceso de elaboración de políticas y es posible investigar cómo interviene cada uno de estos grupos en dicho proceso. El poder de la burocracia en un sistema como éste sólo puede medirse por su capacidad de imponer a los políticos su visión sobre cómo hacer las cosas y el problema se convierte en un conflicto de legitimidades distintas de enfrentamiento o cooperación en el espacio político-administrativo donde se decide la asignación de recursos. En un sistema con estas características la politización de la administración sólo puede entenderse como la interferencia «ilegítima» de los partidos en un ámbito de actuación que no les corresponde (por ejemplo, interviniendo directa o indirectamente en el nombramiento de los altos funcionarios) y la naturaleza no partidista de la burocracia puede seguir siendo una característica del sistema. (Román, 2001, p. 22)

Con la excusa de frenar la discrecionalidad de la burocracia, los políticos suministran un nivel alto de politización negativa en la administración, y esto es notorio con la llegada de los partidos al poder por la forma de ocupación

que hacen de todos los puestos en la administración pública, los espacios en el sector público pasan a ser ocupados por personal de confianza o personal político de los partidos. Es decir, los partidos o los gobernantes instalan sus propias burocracias, la neutralidad política se pierde y la administración pública sólo va a representar los intereses del partido y su ideología; en un sistema político que tenga estas características de politización negativa su administración solo puede concebirse como una institución atrapada tanto por los partidos como por sus dirigentes, destacándose una detención “ilegítima” dentro de un espacio de acción que no les concierne y extralimitándose en sus funciones.

Una administración politizada ilegítimamente es donde entra en el juego el interés de los partidos políticos en el gobierno por encima del beneficio colectivo. En tal sentido, existen dos formas de interpretar la politización, una de forma crítica que nos permite apreciar cómo la apropiación indebida de los intereses partidistas desnaturaliza el problema y superpone los intereses de los partidos y de sus dirigentes a su conveniencia, convirtiendo las demandas en muestra de sectarismo grupal o partidista. La otra forma es una vertiente de politización más coherente con los procesos de gobierno y consiste en ubicar el problema en un contexto más amplio dentro del marco de los proyectos de conjunto. En otras palabras, no es más que la defensa de la política como proyecto futuro, como debate para la selección de la mejor alternativa en las prestaciones públicas y, en fin, como búsqueda del poder para, una vez llegado al mismo, en lugar de gobernar con criterios de inmediatez y cálculo táctico electoral, se impone la racionalidad en la configuración de los servicios y prestaciones públicas las opciones ideológicas que más se correspondan con la mejor prestación de servicios que redundan en un beneficio colectivo.

Lo contrario a la politización es el llamado “minimalismo ideológico”, la falta de debate, el temor a la política como proyecto. Desde el punto de vista de M Garretón (1996): Es la visión corta de la política, incapaz de representar y convocar a los ciudadanos y un debate que no mira el largo plazo. Así, todo queda sujeto al cálculo táctico y al

éxito inmediato”. En este realismo o pragmatismo político, desaparecen los grandes temas de la institución y de la sociedad. Se reduce la actividad política a la lucha por el poder y el manejo de las comunicaciones con la población, en el sentido deseado desde el gobierno. (Etkin, 2000, p. 319)

La administración pública tradicional, como ya se ha resaltado, se remonta en sus orígenes al modelo de Estado liberal, donde lo fundamental es la libertad de los individuos, para lo que es imprescindible que el poder esté controlado. Aquí la administración pública entra en correlación con la teoría de la separación de poderes, dado que, en primer lugar, da sentido a la separación entre administración y política, al tiempo que se constituye precisamente para servir a los ciudadanos. La cuestión referida a la política y a la administración, así como sus vínculos y relaciones, ha generado un debate permanente que, muchas veces, se ha convertido en un problema referente a la relación entre ambas desde las percepciones que, claro está, se tengan de una y otra cuestión.

De ahí que el control de la administración por la política y, con ello, la existencia de vínculos inseparables e irrenunciables entre ambas, y pese a estar perennemente programada en su configuración y diseño, ha coexistido con la ficción de que debe lograrse la separación absoluta y/o divorcio entre ambas. En el contexto de esta dicotomía se han instituido unos pilares sobre los que descansa la doctrina liberal de un gobierno controlado. Woodrow Wilson en Estados Unidos sienta las bases no sólo de la corriente del modelo tradicional administrativo sino también la dicotomía política-administración, que llegó incluso a ser considerada una doctrina dentro del seno de los investigadores.

Así, según esta corriente, el funcionario no debía hacer política, sólo estaba facultado para administrar. Otra corriente liberal inspirada en la administración tradicional consideraba que la administración pública debería estar sometida por el Estado, pero alejada de los intereses del poder político partidista; en todo caso, sin estar separada de la política, debería ser neutral desde el punto de vista político funcional. Prácticamente la administración

pública, era una especie de organización simplemente para recibir órdenes y no debería tener racionalidad política. De modo que, en ambas corrientes, el elemento predominante es el de la neutralidad política.

Una Administración que, de acuerdo con la teoría de la separación de poderes y con la del gobierno representativo, habría de ser políticamente neutral. En diferentes países se ponen en marcha reformas administrativas encaminadas a alejar a la Administración de las injerencias de los políticos, creando un sistema de administración por profesionales exigido, además, por la necesidad de gestionar eficazmente las cada vez mayores prestaciones del Estado. Es así como el concepto de neutralidad política se sitúa en el centro de las reformas que se producen durante la segunda mitad del siglo XIX; forma parte del modelo legal-racional weberiano y se concibe para una Administración separada (situación) y subordinada (relación) al poder político. (Román, 2001, p. 20)

La separación entre la política y la administración pública, es una construcción liberal artificial que, con el transcurso del tiempo, ha quedado obsoleta, y es por medio de la Nueva Gestión Pública se ha logrado dismantelar este mito liberal, al reparar en lo difícil que es la separación de ambas realidades. Con esto se logra desmontar de una buena vez esta tradición liberal, quedando evidenciado que la repolitización de la administración pública es necesaria y es un hecho real, dado que garantiza la racionalización y el control para la mejora en los servicios públicos, sobre todo en el contexto de una administración pública dinámica, no formal y en constante expansión.

Es imposible concebir a la administración pública como un poder independiente del poder político, ya que este último es el que le proporciona la legitimidad y, en buena parte (aunque sea indirectamente), le asigna sus funciones, conservando dentro de un espectro teórico y práctico un perfil instrumental de sus actividades al servicio de los intereses colectivos. Los defensores de la repolitización administrativa en un principio tuvieron un peso

desigual, eran inferiores en seguidores y en producción literaria. Sin embargo, esta tendencia fue en ascenso ya que en la Gestión Pública hay un sector que reivindica la naturaleza política de la administración pública, e insiste que el control político no es más que el control de la burocracia.

Como muy acertadamente ha señalado el profesor Nieto, «el mito liberal de una burocracia simple ejecutora de las decisiones políticas se ha roto en mil pedazos al tomar contacto con la realidad. El poder político de la burocracia es un hecho que ha dejado de cuestionarse y de considerarse —un tanto ingenuamente— como una enfermedad aberrante (...)». Como acabamos de ver, esto ocurre bastante antes de que comience a hablarse de la Nueva Gestión Pública, cuando el aumento de las actividades de la Administración deja claro que ni es posible una separación radical entre tareas políticas y administrativas, ni lo político y lo administrativo representan tiempos sucesivos del proceso decisonal, ni los criterios utilizados para delimitar el aparato administrativo del orden político son universalmente aplicables a cualquier Administración Pública. Pero además, una serie de medidas que se incluyen en esta nueva «filosofía de la Administración pública» (o de la «no Administración pública») que es la Nueva Gestión Pública ponen de manifiesto que la idea de la separación entre Administración y política es difícil de mantener en la práctica. (Román, 2001, p. 26)

Por otra parte, los procesos de privatización y de descentralización, que han producido el desmontaje y la reducción del papel del Estado para intentar reducir el déficit fiscal instaurando un nuevo estilo gerencial, podría favorecer el divorcio entre burocracia y política, generando no pocas polémicas en virtud de las consecuencias imprevistas que ese nuevo modelo de gestión podría generar.

En los años ochenta se llevaron a cabo reformas de la administración pública, que en algunos países formaban parte de estrategias más amplias para reducir el rol del Estado a través de un ahorro en su sector público, de la descentralización y la privatización. En otras palabras, reduciendo complejidades. Este nuevo estilo gerencial está generando polémicas, no sólo por su faceta privatizadora, sino también por sus potenciales consecuencias imprevista en la relación entre burocracia y política. En particular, en una estructura más descentralizada, aparecen problemas de definición de roles (responsabilidad presupuestaria y transparencia política). (Ulrich, 1996, p. 146)

El nuevo modelo de Estado postburocrático, ahora está centrado más en la responsabilidad hacia sus ciudadanos y sus funcionarios, que han de pasar, de simples ejecutores de normas y procedimientos, a asumir un mayor poder de decisión frente a las solicitudes de los ciudadanos o usuarios demandantes de servicios, toda vez que los ciudadanos tienen una aptitud más proclive a la participación frente al Estado para controlar la ejecución de los recursos gubernamentales. Ahora lo más importante serán los resultados y no el fiel cumplimiento de las normas, pero bajo unos mecanismos de control bien orientados hacia los objetivos. En otras palabras, es el paso de simples burócratas a gerentes con participación política, y de simples políticos espectadores a gobernantes más responsables ante los ciudadanos, lo que evidencia la necesidad e importancia de la repolitización de la administración pública, entendida en el sentido de proporcionar legitimidad a la actuación administrativa, tal como quedó apuntado anteriormente cuando hicimos referencia a las dos versiones de la politización.

Esta repolitización así entendida contribuirá, a buen seguro, a potenciar las expectativas de los ciudadanos, a fortalecer la capacidad de respuesta de los burócratas-gerentes públicos y, en fin, ayuda a la comprensión expansiva de los asuntos públicos por parte de los políticos con paso itinerante por la función pública. Es posible que esta cuestión pueda contribuir a facilitar el paso desde

la administración liberal de carácter vertical hasta la administración del Estado social y democrático de derecho de carácter horizontal.

IV.- EL NUEVO SERVICIO PÚBLICO EN EL CONTEXTO DE LA GOBERNANZA

Las alertas de la inconveniencia para países latinoamericanos de asumir la Nueva Gestión Pública, tal como estaba planteada desde esa visión anglosajona y gerencialista, las hizo el catedrático catalán Carles Ramio, este experto en teoría de la organización y administración pública, se atrevió a publicar un artículo por allá en el 2001 en la revista del CLAD Reforma y Democracia. Allí, hizo un análisis muy infalible y acorde a la época histórica que con el paso del tiempo se verificaría como congruente, entre sus conclusiones podemos resumir: 1) En buena parte de los países de América Latina y de la Europa mediterránea no se ha producido un debate político sobre el modelo de Estado que se desea implantar y, en cambio, sí se ha decidido implementar un nuevo instrumental de gestión de la mano de la Nueva Gestión Pública de carácter neoempresarial que parte de unos valores ideológicos y administrativos que acaban, con el tiempo, por definir el nuevo modelo de Estado. Es decir, el cómo (forma de gestionar) acaba definiendo el qué (modelo de Estado). 2) Los instrumentos de la Nueva Gestión Pública pierden buena parte de sus supuestas bondades, cuando se implantan a países con cultura y tradición administrativa distinta a la anglosajona, y se transforman en estrategias que dificultan la consecución de eficacia y eficiencia en las instituciones públicas que han decidido “importar” estas estrategias modernizadoras. 3) La mayoría de las administraciones públicas latinas no poseen una cultura organizativa sólida y cohesionada edificada sobre valores públicos. Ante esta situación de debilidad cultural, la introducción de valores neoempresariales de la mano de la Nueva Gestión Pública es muy negativa ya que los medios identificados como las tres E (economía, eficacia y eficiencia), se transforman en los fines y se pierden de vista los objetivos últimos de los programas públicos y a los colectivos de ciudadanos a los que van dirigidos. 4) La combinación de la externalización (servicios públicos prestados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro), que es la principal estrategia de la Nueva Gestión Pública, con una

cultura neoempresarial puede tener en un futuro graves consecuencias para nuestras administraciones públicas como, por ejemplo, la cesión de la agenda pública a actores privados y problemas de “capturas” de los agentes públicos por parte de los agentes privados. 5) La postburócracia que propugna la Nueva Gestión Pública se transforma en muchas ocasiones, en los países latinos, en un modelo preburocrático en el que predomina el clientelismo y la inseguridad jurídica (Ramíó, 2001).

A casi cuatro décadas del debut de los primeros gobiernos neoliberales, presenciamos que ni el modelo clásico burocrático ha desaparecido, ni la Nueva Gestión Pública fue el paradigma que lo sustituyó y lo que hoy existe es una convivencia entre dichos modelos reflejados en la nueva gobernanza democrática. Los resultados de la NGP son poco alentadores si los comparamos con los del modelo clásico burocrático, el cual a pesar de sus imperfecciones aún sigue vigente, sin embargo negar a reja tabla la realidad del mercado es estar contra la corriente. Lo que no se ha podido es convertir al ciudadano en un cliente consumidor de bienes y servicios, dado que lo que produce el Estado no es intercambiado en el mercado; no obstante, el ciudadano dejó ser un individuo súbdito a merced del poder estatal, convirtiéndose en ciudadano-usuario que exige servicios de calidad.

El tan mentado adelgazamiento del Estado para hacerlo más ágil y eficiente, resultó en un vaciamiento muy considerable y peligroso de sus funciones esenciales para la estabilidad y soberanía de los países, sobre todo los del continente, muchos de ellos quedaron a merced del monopolio de diferentes trasnacionales, quienes no reinvirtieron sus ganancias en los países, lo que hizo que cientos de empresas fueran devuelta o renacionalizadas. La crisis del Estado del bienestar nos dejó como enseñanza la necesidad de volcar la mirada hacia la eficiencia y la eficacia, y como tal, después de haber despertado de ese profundo sueño neoliberal, ambos postulados han prevalecido, es decir no está en discusión la legitimidad del Estado ni la efectividad del mercado, lo que se cuestionó fue la pretensión de dismantelar la actividad estatal en nombre de su ineficiencia e ineficacia. En los últimos tiempos ha quedado demostrado que al fin y al cabo lo público termina salvando a lo privado, y lo público necesita de lo privado para ser más eficiente.

En tiempos de gobernanza Denhardt, J. y Denhardt, R. (2007) dio la posibilidad de seguir desarrollando y ampliando el debate para continuar avanzando en la necesidad de la consecución del tan añorado Estado eficiente de cara al siglo XXI, dado que es necesario su fortalecimiento como actor estelar, sin embargo no debe ser confundido como la única organización conductora y monopolizadora para proveernos de bienes y servicios. Ya el lema de timonear y no remar es cosa del pasado, ahora el lema es servir, no dirigir. El Nuevo Servicio Público representa una orientación emergente en los estudios de la administración pública que podría dar mucho de por sí. Lo interesante de este planteamiento es que rescata los principios normativos del servicio público, el cual fue apartado a un lado por la Nueva Gestión Pública. Sin renunciar a los principios de la eficiencia y la eficacia que deben privar en las administraciones públicas, se recurren y se rescatan los conceptos de ciudadanía y democracia participativa, los cuales le dan sentido de pertenencia ciudadana a los servicios públicos, apartándose de las incitaciones consumistas, mercantilistas, competencia y exclusión. Sin negar la realidad del mercado, es necesario ver con mucho cuidado los postulados neoliberales que pretendan convertir los servicios públicos en mero lucro, por lo que pasarían a ser servicios privados. El planteamiento teórico de estos public-administrativistas contemporáneos, se resumen en estos postulados: ciudadanía democrática, comunidad y sociedad civil, humanismo organizacional y nueva administración pública y por último posmodernismo.

Estos autores proponen que el Nuevo Servicio Público debe interesarse por replantearse las estructuras administrativas, los procesos organizacionales y las reglas de juego para estimular e incentivar la participación ciudadana en todas aquellas personas a quienes la administración pública les sirve. Lo interesante de esta propuesta es que el interés público debe basarse sobre los resultados de un diálogo acerca de los valores e intereses públicos, los cuales deben ser compartidos por todos los ciudadanos. En otras palabras, los valores públicos deben estar acompañados por medio de la negociación y la intermediación entre ciudadanos y grupos comunitarios, y la agenda pública que se construye es con la participación también de las agencias públicas, las no gubernamentales y las privadas. En tal sentido, ningún actor político debe

tomar decisiones de manera unilateral e inconsulta como ocurría en el pasado. Las deben tomar mediante el consenso mutuo para así poder conocer cada uno los grados de necesidades de los tres actores que hacen vida en la gobernanza, nos referimos a los ciudadanos, el Estado y los empresarios.

La administración pública como campo de conocimiento, construye soluciones a los múltiples problemas sociales mediante el aporte de investigaciones pertinentes; contribuye a enriquecer el debate actual para la superación de la crisis de legitimidad y de credibilidad que se ciñe sobre la democracia; en tal sentido, los ciudadanos aspiran recibir eficientes y eficaces servicios públicos, que pese a todo, hay que reconocer los beneficios generados a partir de los cambios económicos, políticos y sociales que hemos experimentado en el continente como en el Ecuador desde el retorno de la democracia. Pero no debemos dejar de preocuparnos por la crisis y las secuelas que siempre están latentes y nos asechan entre los viejos y nuevos retos por superar que siempre deben enfrentar la acción del gobierno.

Tanto el sector gubernamental como el sector social y productivo, deben velar porque los servicios públicos siempre sean prestados de manera eficiente, responsable, transparente y participativa para acercar a la sociedad civil a los abastecimientos necesarios para una mejor calidad de vida. En conclusión, podemos sostener que desde el momento:

En que surge la Nueva Gestión Pública para responder a estos nuevos derroteros de las administraciones públicas de los gobiernos latinoamericanos hacia finales del milenio y, con ello, se sitúa la visión gerencial de la administración del Estado, aunando a otras perspectivas teóricas como el estudio y análisis de las políticas públicas, la gobernanza, gerencia social, entre otras, que han adquirido gran importancia en el tratamiento de los asuntos públicos, constituyendo novedosos campos de conocimiento que dan luz a entender la complejidad que representan la interacción del espacio público y sus actores en la atención de los asuntos colectivos. (Martínez Anzures, 2017, p. 16)

Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (2005). *Coordinación social y administración pública*. Lechner, N. Millán, R y Valdés, F. (Coordinadores). En reforma del Estado y coordinación social. México: Plaza y Valdés editores.
- Albi, E. (1997). *Gestión pública*. Madrid: Ariel
- Baena, M. (1996). *Curso de ciencia de la administración*. Madrid: Tecnos.
- Brito M. (2003). *Las reformas de “segunda generación” en América Latina: la reivindicación de la política*. Revista Ciencias del Gobierno. Maracaibo (Venezuela): IZEPES, pp. 11-35.
- Etkin, J. (2000). *Política, gobierno y gerencia de las organizaciones*. Buenos Aires: Prentice-Hall.
- Fernández Fuentes, L. (2016). *Fundamentos para la ciencia de la administración pública en el siglo XXI*. México: INAP.
- Habermas, J. (2000). *Factibilidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.
- Klein, N. (2010). *La doctrina del shock: el auge del capitalismo del desastre*. Barcelona: Paidós.
- Kliksberg, B. (1994). (Comp). *El rediseño del Estado*. México: FCE:
- Longo, F. (1999). *Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo. En ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicada a la administración del Estado*. Washington. BID.
- Martínez Anzures, L. (2017). *Antología sobre teoría de la administración pública*. México. INAP.
- Micklethwait, J y Wooldridge, A. (1998). *La hora de los gurús*. Madrid: alianza actualidad.
- Mintzberg, H. (1999). *Gestionar el gobierno, gobernar la gestión*. En Losada i Marrodán, C. (editor) (1999). *¿De burócratas a gerentes?*
- Mintzberg, H. (1999). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel-Economía.
- Olmeda, J y Parrado, S. (2001). *Ciencia de la administración: los sistemas administrativos*. Madrid: UNED.
- Oszlak, O. (1994). El Estado postajuste. En Kliksberg, B: *El rediseño del*

Estado. México: INAP-FCE.

Román, L. (2001). *El control político de la administración: planteamiento teórico*. En Matas, J. (editor). Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

Sisiäinen, M. (1994). *Movimientos sociales, asociaciones voluntarias y el desarrollo del Estado benefactor en Finlandia*. En Kliksberg, B. (1994). El rediseño del Estado, MEXICO: FCE.

Ulrich, H. (1996). *Gestión pública y política*. En Brugué, Q y Subirats, J. Lecturas de gestión pública. Madrid: MAP.

Capítulo II

APROXIMACIONES A UNA METODOLOGÍA PARA ABORDAR LA GESTIÓN PÚBLICA EN GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS EN ZONAS DE FRONTERA

Viviana Perdomo

APROXIMACIONES A UNA METODOLOGÍA PARA ABORDAR LA GESTIÓN PÚBLICA EN GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS EN ZONAS DE FRONTERA

Hablar de gestión pública implica un componente de corte necesariamente político ligado con quien gobierna el Estado, pues se afina en un partido y en unos ideales que les permitieron llegar a ese sitio. Ese ganador indiscutible de las elecciones tiene la gran labor de tejer una fina telaraña, en la que es preciso tratar de equilibrar la estructura burocrática heredada y la que se quiere legar a quien le suceda. Es en este orden de ideas que el gestor público tiene la obligación de trasladar su plan de gobierno en desarrollo, pero esto no le será del todo fácil pues deberá ser un experto en malabares, por un lado, establecer prioridades, seleccionar talento humano y filtrar a quienes deja el anterior gobierno. Todo esto aunado a la articulación de partidas presupuestales con las que tendrá que conducir su política, y claro está el factor negativo representado en ese grupo de ciudadanos con los que deberá cogobernar y por lo que siempre el gestor público tendrá como limitantes, por un lado, el exceso de buenas intenciones que se verán minadas por la realidad que encierra con frecuencia el sector público latinoamericano donde la mala aplicación de la burocracia arrecia. Es así, como la tarea de gobernar implicará orquestar modelos de gestión que se ajusten a los Estados donde la piedra angular del proceso sea la racionalidad administrativa y la eficacia a las políticas públicas.

Ecuador tuvo una antesala de 10 años de crisis de gobernabilidad (1995-2005), lo que puso en jaque a los poderes públicos para otorgar soluciones eficaces a la sociedad ecuatoriana en pleno, que dado al cambio constante de burgomaestre se minó la legitimidad democrática del Estado. Para dar solución a este contratiempo en 2008, bajo el mandato de Rafael Correa, Ecuador se encamina en la construcción de su propio modelo de Estado, labor que no sería

sencilla pues implicaba darle un vuelco cultural, político y administrativo a un país que esperaba respuestas urgentes al desinterés que reinaba en la ciudadanía respecto al manejo dado por la política tradicional ecuatoriana, basada en la participación de los partidos políticos y que en el caso ecuatoriano lo condujo a un largo periodo de estancamiento.

Lo expuesto implicó para Ecuador transitar a la construcción de un modelo diferencial de Estado, que es uno de los mayores retos que tienen los gobiernos latinoamericanos, abandonar el isomorfismo mimético, y con ello la forma de conducir la administración pública. Lo que obliga a repensar la fórmula, para encontrar esa receta que dista mucho de la proporcionada por los organismos de corte supranacional, como el Consenso de Washington tan ofertado en los noventa y que aún sigue teniendo varios adeptos en la actualidad.

Frente a esta receta, se cuestiona qué implicaciones tiene esa nueva concepción del Estado ecuatoriano y cuál sería su influencia en los renglones del ejecutivo en sus niveles más bajos de gobierno. Pero como todo Estado, la primera medida a tomar en cualquier receta se constituye en el elemento normativo, y que en el caso ecuatoriano tuvo su origen en la ciudad de Montecristi que congregó a la Asamblea Nacional con el objetivo de dar vida a una nueva Constituyente que sería conocida como la Constitución del Buen Vivir y con ella dar un giro a toda la forma de gobernar o timonear el Estado y la forma de dar respuesta a los requerimientos de los ciudadanos. Pero esta labor sería algo colosal, ya que implica repensar las formas de gobernanza tal y como lo propone Goma & Blanco (2003 a, pág. 1), para quienes este cambio al igual que otros modelos implica:

- a) El reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco al proceso político;
- b) un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales; y
- c) una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevos roles y la utilización de nuevos

instrumentos. Todo ello, sin embargo, no genera soluciones automáticas a los problemas del gobierno tradicional.

Sin embargo, estos elementos que engloban lo nacional nos llevan a repensar la realidad que se espera para el ejecutivo de orden local, y me refiero a la gestión de lo público, pero en un nivel local y de manera especial en zonas de frontera, que presentan realidades tan complejas que no se asimilan a las realidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de corte cantonal que se ubican en el centro del país. Además, esto implica tener en cuenta otros elementos que acompañan a la gestión pública en la actualidad, que transita entre la gobernanza responsiva a un modelo de gobernanza inteligente teniendo en cuenta los elementos que todo ciudadano reclama: transparencia, rendición de cuentas, datos abiertos; es decir, un verdadero proceso de gobierno abierto.

Para este proceso será preciso desarrollar algunos elementos de corte metodológico para quien este interesado en abordar un estudio minucioso de algunos elementos que aborda la gestión de lo público, que parte del análisis del estudio normativo, la estrategia de la institución pública, los recursos y la operatividad con patrones de transparencia relacionados con el abordaje del gobierno abierto. El análisis de cada elemento estará acompañado de matrices para la recolección e interpretación de los hallazgos a encontrar en el sector público municipal. Con el fin de adelantar esta labor, como recomendación general, quien realice este testeo debe documentar todo cuanto exista en la institución y de igual manera dejar constancia de aquello que no se encuentre presente.

FASE I. ANÁLISIS NORMATIVO

Con la nueva constitución el Estado ecuatoriano comienza su camino hacia la modernización administrativa que va de la mano con las capacidades, recursos y tamaño, que busca desligarse de las corrientes típicas del mercado propia de la Nueva Gestión Pública y que se ajusta bajo un nuevo esquema técnico conceptual propio del liderazgo que enmarcaba Rafael Correa con el apelativo del socialismo del siglo XXI, lo que le permitió racionalizar la

convulsa institucionalidad e ir despejando el escenario que durante muchos años estuvo cooptado por élites tradicionales.

La nueva visión de Estado viene ligada con el sentido de cumplir a la ciudadanía, amparados en la carta magna que recupera las facultades del Estado como rector, planificador, regulador y controlador de lo público que se habían invisibilizado en la época neoliberal. Rafael Correa utiliza para ello a la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES), que complementa su accionar con lo legal instaurado a partir del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que a su vez faculta a los gobiernos locales a elaborar su propio proceso de planificación que deberá estar ajustado a los parámetros técnicos y guías emitidas por la SENPLADES. Con ello pretende racionalizar el aparato administrativo en la que no exista el estatus excepcional y discrecional (SENPLADES, 2011, pág. 8). Pero para operativizar la descentralización, se crea el Sistema Nacional de Competencias y su Consejo, con el fin de disminuir los niveles de discrecionalidad en la transferencia de competencias y asegurar la transferencia de recursos correspondientes a cada competencia. Para ello, establece los principios, los montos, los criterios de distribución de los recursos y los mecanismos para costear las competencias que serán transferidas a los gobiernos locales (SENPLADES, 2011, pág. 16).

En función de lo expuesto, el análisis que se propone al Gobierno Autónomo Descentralizado del municipio de Tulcán deberá complementarse con otros elementos, para lo cual se deberán identificar: el contexto y evolución histórica de la institución, determinar las facultades de la organización en referencia con el COOTAD, definir las prioridades de la institución teniendo como referencia: el marco normativo y la asignación de recursos.

Tabla 1: Análisis de la normativa vigente en términos del GAD

Qué analizar	Foco de investigación	Identificar	Enfoque de Análisis
Rasgos históricos	Antecedentes Partidos políticos	Evolución institucional del GAD.	El porqué del estado actual del GAD
Finalidad del GAD	Misión Visión Objetivos	Horizonte institucional	¿Para qué existe la institución? ¿Qué nuevas realidades se esperan en la sociedad –o en el entorno– como consecuencia de la intervención de la institución?
Normatividad General (Gobierno Nacional) y normatividad específica	Competencias y atribuciones	Operatividad institucional en términos del marco normativo. Ventajas vs. Desventajas.	¿Es suficiente el marco normativo actual? ¿Es claro y preciso el marco normativo?
(Gobierno Cantonal)			¿Qué atribuciones tiene la institución en función de su marco normativo?
Manual del GAD	Funciones	Alienación de competencias → funciones: 1. Completamente Vacíos 2. funcionales y confusión por descripción funcional.	¿El marco normativo limita el accionar de lo público? ¿El marco normativo fortalece las relaciones con la ciudadanía?

Tabla 2: Matriz Análisis Operativo de lo normativo

<i>Categoría</i>	<i>Qué evaluar</i>	<i>Puntuación</i>	<i>Hallazgos</i>	<i>Problema u oportunidad</i>
Capacidad organizacional	La organización está preparada para asumir las competencias asignadas.			
	La evolución organizacional permite afrontar nuevos retos.			
	Se realiza una planificación y programación de mayor precisión, de acuerdo con la misión, visión, realidad y prioridad institucional.			
	Se prevé planificar con base en los resultados obtenidos en los planes operativos anuales (se comparan metas con resultados), para la continuidad funcional del año siguiente, y el éxito de los programas institucionales.			
	La institución recluta talento humano con base a criterios meritocráticos.			
	La institución cuenta con un servicio civil profesionalizado.			

Focalización organizacional	El Cootad permite identificar con claridad las competencias principales de la institución.			
Capacidad Normativa	El marco normativo es suficiente para el cumplimiento de las prioridades establecidas por la institución.			
	El marco normativo propicia el ejercicio de las atribuciones de la organización.			
Procesos	Se da a conocer la misión, visión y objetivos asignados por Ley a la Institución. Se observa la interrelación entre unidades administrativas.			
	Se formulan y aplican políticas y programas de recursos humanos cónsonos con las necesidades, prioridades y la realidad institucional.			
	Se identifica a los usuarios o beneficiarios de los programas de trabajo institucionales.			

Cómo evaluar: La matriz propuesta incluye una columna de puntuación de 0% sin evidencia o implementación, 25% alguna evidencia, 50% evidencia parcial, 75% evidencia clara y 100% evidencia total. Estos elementos permitirán hacer un análisis detallado respecto al tema y sobre todo efectuar

un contraste en un proceso futuro. Será conveniente destacar aquellos procesos que obtengan una valoración del 100% como buenas prácticas que permitirán innovar el proceso. En aquellos casos con valores inferiores al 50% o 0% deberán ser signos de alerta para efectuar algunas mejoras sustanciales en los procesos de gestión.

FASE II. ESTRATEGIA DE LA INSTITUCIÓN PÚBLICA

Dados los cambios que se han buscado implementar en la forma de conducción del Estado ecuatoriano en ese tránsito inconcluso de abordar el paradigma de la Nueva Gestión Pública, previo a Correa y con su gobierno al aterrizaje de una gobernanza pública y al tiempo a una gobernanza inteligente, nos remonta al pensamiento de autores como Osborne & Gaebler (1994), quienes en ese intento de reinventar los Estados en función de recuperar la legitimidad ciudadana, proponen algunos cambios sustanciales que han sido abordados por los gobiernos en ese mix de terminología, pero como infieren estos y otros autores con los mismos problemas inconclusos, que acuñan conceptos muy variopintos como: “gobierno analítico”, “gobierno propiedad de la comunidad”, “gobierno competitivo”, “gobierno impulsado por su misión”, “gobierno orientado a los resultados”; “gobierno impulsado por el consumidor”, “gobierno emprendedor”, “gobierno participativo”, “gobierno descentralizado” y gobierno orientado al mercado”, algunos aplican al caso ecuatoriano quien se inserta en ese proceso de innovación después de 2008.

Dar cumplimiento a la diversidad de expectativas que tiene la población ecuatoriana ha conllevado a que una herramienta muy usada a nivel empresarial como el marketing tenga acogida como herramienta para hacer y dar a conocer la gestión pública de los mandatarios. Cervera Taulet (2001) y Da Via (2005), señalan que el marketing se constituye en un elemento para filosofar sobre lo público y que se materializa en el diagnóstico, diseño, implementación, evaluación y retroalimentación de las políticas públicas como respuesta a las necesidades urgentes de la población, que adquieren forma a través de planes, programas e incluso de la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos.

Como se mencionó en el apartado anterior, el cambio de la constitución trajo consigo un nuevo esquema y formas de gobierno para dar respuesta a la ciudadanía, que tienen en primer lugar un anclaje legal en el Código de Planificación de las Finanzas Públicas, y el COOTAD. En este orden de ideas, y como lo contempla en una de sus publicaciones el portal de la SENPLADES (2013), el COOTAD promueve la gestión de políticas públicas en un nivel más cercano a la población, bajo principios de complementariedad y articulación de competencias para los GAD.

Ecuador cuenta con una institución responsable de llevar adelante la concreción de las políticas públicas en el ejercicio de competencias por niveles de gobierno y su debida articulación, que es el Consejo Nacional de Competencias, el cual incluye a representantes de todos los niveles de gobiernos territoriales (GAD), así como del Ejecutivo, con el fin de lograr una representatividad social y articular acciones efectivas en beneficio de los ciudadanos en todo el territorio del país. Para analizar la realidad de un GAD de corte fronterizo como el GAD de Tulcán, será preciso dimensionar la composición de su estrategia de marketing público; con el objetivo de cumplir este proceso se presenta la siguiente tabla que sugiere algunos elementos de análisis, así como una tabla de hallazgos en la que el investigador podrá incorporar la información requerida para el estudio.

Tabla 3: Estrategia de Marketing Público

<i>Qué analizar</i>	<i>Foco de investigación</i>	<i>Identificar</i>	<i>Enfoque de análisis</i>
Políticas Públicas	Ejes, sectores prioritizados para políticas públicas.	Objetivos Indicadores.	¿Cómo se elabora la política pública? ¿Qué actores toman parte en la formulación de la política pública?
	Eficiencia de la política.	Costo para alcanzar los objetivos fundamentales.	¿Cuál es el costo político por lograr el cumplimiento de una política?

	Eficacia de la política.	Grado en que se satisfacen los objetivos fundamentales y las necesidades de los ciudadanos.	¿Quieren los ciudadanos usar su dinero en esto? ¿Cuáles han sido los efectos de la sociedad en general?
PDOTS	Ejes estratégicos. Diagnóstico de sectores. Elementos estratégicos.	Objetivos, metas e indicadores vinculados con las competencias del GAD	¿Qué prioridades se han definido por parte de la institución? ¿Quiénes participan en la construcción de los PDOTs? ¿Con qué periodicidad se controla la ejecución del PDOT?
			¿El PDOT se encuentra articulado con los objetivos del Plan Nacional?
Programas	Objetivos, estrategias, metas e indicadores institucionales.	Focalización institucional.	¿Cómo la organización determina prioridades en las tácticas organizacionales? ¿Cómo el marco de planeación define la conformación y operación institucional?
	Eficacia del programa.	Grado en que el programa arroja los resultados deseados.	¿Cuál era la línea base al arrancar el programa? ¿Cuál es el porcentaje de mejora con el programa respecto a la línea base?
Eventos extemporáneos	Migración Contrabando de Gestión de Riesgos.	Grado de respuesta del GAD a fenómenos no previstos.	¿Cuál es el grado de reacción que tiene el GAD para asumir eventos extemporáneos en la zona de frontera?

Tabla 4: Matriz de hallazgos de la estrategia

Categoría	Qué evaluar	Puntuación	Hallazgos	Problema u oportunidad
Enfoque organizacional	Qué prioridades tiene el GAD			
	Cuál es la respuesta del GAD a eventos extemporáneos			
Alineación organizacional	Las prioridades se alienan con las competencias asignadas.			
	La composición organizacional se define en función de las prioridades.			
Gobernanza pública gestión de redes	Relaciones internas de poder en el GAD, permiten la construcción de coaliciones para lograr acuerdos sobre las necesidades sociales			
	Distribución de intereses y reglas del juego			
	Configuración			

	y relaciones con el entorno de la red.			
	El diseño organizativo del GAD permite el trabajo en red y con partenariados público-privado.			
Gobernanza Pública Inteligente	La composición organizacional es capaz de crear valor público a través de la colaboración con la ciudadanía			
	Las herramientas de la web 2.0 (apps, redes sociales, plataformas colaborativas, etc.), big data y laboratorios de innovación se utilizan			

	como instrumentos para solucionar los problemas públicos			
	El GAD se distingue por poseer una administración abierta, transparente y colaborativa			

Cómo evaluar: La matriz propuesta incluye una columna de puntuación de 0% sin evidencia de corte anecdótico, 25% alguna evidencia, 50% evidencia parcial, 75% evidencia clara y 100% evidencia total. Estos elementos permitirán hacer un análisis detallado respecto al tema y sobre todo efectuar un contraste en un proceso futuro. Será conveniente destacar aquellos procesos que obtengan una valoración del 100% como buenas prácticas que permitirán innovar el proceso. En aquellos casos con valores inferiores al 50% o 0% deberán ser signos de alerta para efectuar algunas mejoras sustanciales en los procesos de gestión.

FASE III. RECURSOS ESTRATÉGICOS

En esta reinención de la administración pública ecuatoriana con el objetivo de cumplir las necesidades de los ciudadanos, se apuesta de un modo indirecto en la aplicación de los procesos de la Nueva Gestión Pública, que desde un enfoque gerencialista propone gestionar con base en resultados orientados hacia el cumplimiento de objetivos estratégicos, lo que le permite al Estado, y en este caso al municipio, evaluar su desempeño en relación con las políticas públicas, programas y proyectos que han sido definidos previamente para atender las demandas de la sociedad. Para ello, en el caso del gobierno ecuatoriano como lo infiere Peña López (2015), se ha puesto en marcha el

«Gobierno por Resultados», una herramienta informática que contiene la planificación, los proyectos y los programas de las instituciones públicas, diseñando para ellos indicadores y metas para la evaluación de la gestión. Adicionalmente, se ha iniciado una agenda de certificación de calidad de las instituciones públicas, metodología que se basa en procesos e implementar un sistema de gestión de calidad de los servicios.

Al respecto se presenta a continuación una matriz que permite analizar el manejo dado a los recursos en el GAD municipal, que hace énfasis en el presupuesto y su destino a sectores como inversión, gasto social y otros gastos.

Tabla 5: *Análisis de recursos*

<i>Qué analizar</i>	<i>Foco de investigación</i>	<i>Identificar</i>	<i>Enfoque de Análisis</i>
Presupuesto	Inversión Gasto Social Otros Gastos	Asignaciones presupuestarias Carencias técnicas, logísticas o financieras que tiene el gobierno local	¿Cuáles son las prioridades financieras de la institución? ¿Cómo se priorizan los gastos realizados en infraestructura, talento humano, Tics y servicios?

Tabla 6: *Matriz de hallazgos de recursos*

<i>Categoría</i>	<i>Qué evaluar</i>	<i>Puntuación</i>	<i>Hallazgos</i>	<i>Problema u oportunidad</i>
Capacidad organizacional	El presupuesto se distribuye en función de las prioridades institucionales			

Talento Humano	La estructura funcional permite satisfacer las necesidades y requerimientos de la población.			
	El talento humano de la institución es utilizado en su totalidad en la generación directa de los productos y/o prestación de los servicios			
	La estructura funcional de la institución y los grados de responsabilidad se encuentran claramente definidos en pro de la consecución de los resultados deseados			
	El diseño organizacional responde en la			

	consecución de los procesos centrales del GAD y de sus prioridades.			
Enfoque tecnológico	Las TIC se utilizan para la innovación pública colaborativa y la creación de valor público			

FASE IV. GOBIERNO ABIERTO Y TRANSPARENCIA

En el primer capítulo de este libro se hizo referencia a la Gobernanza como Modelo emergente de Gobierno del Siglo XXI, que forma parte del tercer paradigma, como suele denominarlo Ignacio Criado, y en el que se empieza a desarrollar la fase inicial del proceso de gobierno abierto que parte de la esencia de construir redes que involucran el trabajo de cuatro actores fundamentales como son: los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil, lo privado y el gobierno, como encargados de dar movilidad a ese gran aparataje llamado Estado, y que buscan sobre todo conciliar y dar solución a las necesidades sociales. Para ello, la gobernanza pública se plantea algunos principios que son identificados por autores como: Cerrillo i Martínez (2005), quien resume los elementos aportados por autores como Guy B. Peters y Jon Pierre R. A. W. Rhodes, y los condensa en cuatro principios bajo los cuales señala, que los actores deberán asumir su responsabilidad en la gestión, pero para ello se precisa que el Estado dote de todas las capacidades y condiciones que le permitan a estos actores llegar a acuerdos en conjunto para la toma de decisiones que benefician a la sociedad.

Estos principios tienen que ver con valores fundamentales bajo los cuales debería erigirse una sociedad ideal que realmente apele a ese Buen

Vivir propuesto por la Constitución de Montecristi, que tiene como una de sus consignas la participación de la ciudadanía en pleno que tiene intereses y necesidades en el proceso de la formulación y ejecución de la política pública, para ello este principio se encuentra respaldado por la transparencia como segunda fase de la legitimación democrática del sector público y del rol activo del ciudadano como veedor del proceso que se encuentra íntimamente ligado con la accountability, la famosa rendición de cuentas de los poderes públicos, pero que en el caso ecuatoriano esos tres poderes se han convertido en cinco – ejecutivo, legislativo, judicial, consejo de participación ciudadana y el consejo nacional electoral- y son los que determinan ese timonear y construcción de redes en la administración pública. Sin embargo, principios como la participación, la transparencia, la accountability se tornan incompletos sin principios que permitan medir la gestión de lo público, por lo tanto, se incorporan la eficacia, respaldada de criterios de económica y eficiencia, que de hecho van ligados con la coherencia de la formulación y ejecución de las políticas públicas.

Con la participación activa de la sociedad en el escenario de la gobernanza pública, a esta se le añade el impulso que toma lo electrónico bajo el esquema de la web 2.0, la inteligencia artificial, sistemas de big data y redes sociales que permiten actuar de forma sincrónica y asincrónica facilitando la comunicación clara, efectiva y activa entre los ciudadanos, sociedad civil, lo privado y el gran aparataje estatal, adoptando con ello un nuevo nombre con los mismos dilemas que persisten desde la administración pública tradicional, sobre todo en el caso latinoamericano, pero que busca llegar al estadio de la gobernanza pública inteligente o smart governance .

La gobernanza pública inteligente evoluciona las instituciones y con ello el quehacer de la gestión pública, así como el rol de los actores que toman parte de ella, y que nos inserta en conceptos complementarios como la holocracia que se instrumenta en: el autogobierno, la cogobernanza, la gobernanza jerárquica y el modo de gobernanza mixto, a lo que se añaden responsabilidad y autoridad específica que transmutan en función del tiempo y espacio. En este proceso surge una nueva forma de ver a los gobiernos al catalogarlos como gobiernos

abiertos, que tienen como misión trascendental establecer un vínculo directo entre ciudadanía y gobierno mediado por el factor tecnológico, llegando en última instancia a denominarlo gobiernos colaboradores y cercanos para dar solución a los requerimientos de los ciudadanos. Pero para que exista ese gobierno abierto se hace indispensable que la población se vuelva también coproductora y corresponsable de la gestión por lo público.

Este cambio trascendental amerita que las alianzas estratégicas entre la ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado tomen vida como un organismo articulado, en aras de crear un verdadero valor público. Algunas alternativas que se han venido implementando a nivel internacional en algunas municipalidades son: portales interactivos donde se evidencian protocolos de transparencia en la información pública, la existencia de portales de datos abiertos, así como otros de datos colaborativos, plataformas de retos públicos y la creación de laboratorios de innovación pública. Sin embargo, el llegar a un gobierno abierto en consonancia al alcanzado por administraciones públicas a nivel internacional, amerita un trabajo arduo en el que otros elementos deben ser tomados en cuenta como: la cultura, el avance tecnológico y las condiciones geográficas, que varían en cada contexto, pero esto no exime a los gobiernos de su implementación en el corto, mediano y largo plazo.

A continuación se proponen unas matrices que permiten identificar algunos elementos que pueden someterse a consideración para evaluar lo concerniente a gobierno abierto y transparencia, que también pueden ser tomados de guía ahora que Ecuador acepta la invitación de ser miembro del grupo internacional ‘Alianza Para Gobierno Abierto’ (APGA), que mejorará los índices del país andino en términos de transparencia, clima de negocios, atracción de inversiones y seguridad jurídica, según declaraciones dadas por el secretario general de la Presidencia de la República, Eduardo Jurado este 27 de junio (Maldonado, 2018).

Tabla 7: Análisis de Elementos de Gobierno Abierto

Qué analizar	Foco de investigación	Identificar	Enfoque de análisis
Participación ciudadana.	Mecanismos de participación ciudadana.	Grado de participación ciudadana en el gobierno representada en metas e indicadores.	¿Cómo se aplica la ley orgánica de participación ciudadana en el Gad? ¿Cómo por medio de la participación ciudadana se generó el presupuesto participativo? ¿Qué casos de éxito ha tenido la implementación de la participación ciudadana en él GAD?
Transparencia	Información pública y difusión.	Grado de acceso a la información pública.	¿Cómo se publicita la información pública? ¿Qué sesgos existen para compartir la información pública? ¿Qué costo tienen los trámites de solicitud de información pública?
Accountability	Mecanismos de rendición de cuentas.	Proceso de rendición de cuentas.	¿Cómo se conforma el equipo local en cada unidad

			desconcentrada? ¿Cómo se evalúa la gestión institucional?
Escucha activa	blogs, foros o espacios en Facebook, hashtags en Twitter.		¿Cómo opera la escucha activa en el GAD?
Economía	Políticas Planes Programa	Métricas de Eficacia, Eficiencia y Efectividad.	¿Cómo garantizar que las políticas sean más específicas y atiendan a sus necesidades, eliminando desgastes potenciales? ¿Cómo obtener mayores resultados con los mismos recursos? O ¿Cómo obtener los mismos resultados con un consumo menor de recursos? ¿Cómo incrementar la calidad de los resultados deseados?
Coherencia	Plan Anticorrupción y	Liderazgo político y Compromiso de	¿Cómo los actores son coherentes en

	de Atención al Ciudadano, Código de Ética, Planeación contractual, La meritocracia	instituciones.	la praxis del gobierno abierto? ¿Cuál es el grado de compromiso que las instituciones tienen respecto a los compromisos asumidos en el seno del AGA?
--	--	----------------	--

Tabla 8: Matriz de hallazgos

Categoría	Qué evaluar	Puntuación	Hallazgos	Problema u oportunidad
El valor de los datos públicos	La apertura de los datos se encuentra respaldada en un plan.			
	Cumple con las normas externas e internas y las condiciones de uso y licenciamiento.			
	Quién es el responsable de la apertura de datos.			
	Qué protocolos existen para la disponibilidad, acceso, calidad y actualización de los datos.			

	La métrica permite determinar criterios de economía, eficiencia y eficacia que realiza el GAD.			
	Los datos permiten el control externo frente a la corrupción y uso indebido de dinero público			
Datos colaborativos	Qué dominio económico y social se hace de los datos.			
	Cómo las empresas privadas y las organizaciones de la sociedad civil cooperan en la generación de métricas que promuevan aspectos de sustentabilidad.			

	métricas que promuevan aspectos de sustentabilidad.			
Plataformas de retos públicos	El gobierno es capaz de motivar e impulsar emprendedores cívicos en la solución de problemas del GAD.			
	Qué tipo de soluciones digitales a problemas públicos se han co-creado entre gobierno y ciudadanía			
	Cuántos agentes de cambio locales y sectores estratégicos se han beneficiado al ver sus soluciones plasmadas en ideas que contribuyan a			

	solucionar los problemas de la ciudadanía.			
Laboratorios de innovación en gestión pública	Se han desarrollado alternativas de innovación en la gestión pública			
	La alianza estratégica entre academia y sector público ha permitido el fortalecimiento y control social en todas las fases a través de prácticas de innovación.			
	El GAD ha sometido a un análisis y evaluación las políticas públicas y ordenanzas que se quieren implementar.			

Cómo evaluar: la matriz propuesta incluye una columna de puntuación de 0% sin evidencia de corte anecdótico, 25% alguna evidencia, 50% evidencia parcial, 75% evidencia clara y 100% evidencia total. Estos elementos permitirán hacer un análisis detallado respecto al tema y sobre todo efectuar un contraste en un proceso futuro. Será conveniente destacar aquellos procesos que obtengan una valoración del 100% como buenas prácticas que permitirán innovar el proceso. En aquellos casos con valores inferiores al 50% o 0% deberán ser signos de alerta para efectuar algunas mejoras sustanciales en los procesos de gestión.

Reflexiones Finales

La gestión de lo público es uno de los desafíos más grandes que manejan las administraciones públicas en Latinoamérica; por un lado, se encuentra el fuerte escepticismo de los ciudadanos debido a la desconfianza en las instituciones y, por otro, el que muchos países de Latinoamérica han dado saltos en cada uno de los paradigmas que maneja la gestión pública contemporánea descritos por Criado (2016, pág. 251). Muestra de ello es que la administración pública tradicional no alcanzó el desarrollo burocrático Weberiano y cual ejercicio de posta atlética se ha insertando en otras lógicas de modelos administrativos, sin aterrizar primero en la profesionalización del servicio público de sus atletas, eso ha conllevado a que sin suponer retraso en aras de encontrarse a la última moda con el modelo de gestión, han ido pasando de lo tradicional al de la Nueva gestión pública con una práctica netamente gerencialista, y de este último a la gobernanza pública y en la meta se ha aproximado a la gobernanza pública inteligente, pero siempre en cada uno de esos tramos la labor ha quedado inconclusa y sin ser expuesta a un tratamiento paliativo certero que controle grandes males como la corrupción, la discrecionalidad de las personas u organismos que detentan autoridad, la teoría del botín.

Lo antes expuesto es quizás uno de los factores que ha rezagado la plena implementación de los dos últimos paradigmas propuestos por Criado, por un lado el trabajo de construir redes y la generación de valor público, donde el

papel del ciudadano pasivo y cliente de los dos primeros estadios se abandona para dar paso a una ciudadanía responsable de la gestión de lo público que propone soluciones y busca alternativas en alianza con el gobierno para los problemas sociales. Ahora bien, la guía que se ha propuesto en este capítulo ha sido elaborada tomando en cuenta algunos aspectos relacionados con la gestión pública, y por otro con preguntas que como cualquier ciudadano del común de zona de frontera surgen respecto a la gestión de lo público que realizan las autoridades que trabajan en el GAD y en particular en el municipal de Tulcán. A su vez sirve de punto de partida para aquellos estudiantes que quieran hacer una exploración en los GADs, en términos de gestión y políticas públicas, para el desarrollo de sus tesis a nivel de pregrado. Se ha buscado ser sutil en la formulación de los interrogantes, sin embargo, todo dependerá de la argucia de quien investiga para capturar información de utilidad que permita generar un análisis profundo respecto a la gestión pública, que se realiza teniendo como atenuantes la localización, la normativa y sobre todo las tendencias que tratan de implementarse en la actualidad bajo la connotación de los gobiernos abiertos que buscan transparentar su gestión ante el ciudadano.

Bibliografía

- Cerrillo i Martínez, A. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Inap.
- Cervera Taulet, A. (2001). *La Gestión del Marketing en la Administración Pública Local*. Revista de Ingeniería de Organización, 113-124. Obtenido de <http://www.revistadyo.es/index.php/dyo/article/view/206>
- Criado , J. (2016). *Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto*. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública. Revista de Estudios Políticos, 245-275.
- Da Via , A. (02 de 06 de 2005). *mailxmail.com*. Obtenido de <http://www.mailxmail.com/curso-marketing-sector-publico>
- Goma, R., & Blanco, I. (2003 a). *Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 26, 1-15. Obtenido de <http://siare.clad.org/revistas/0043507.pdf>
- Goma, R., & Blanco, I. (2003 a). La crisis del modelo de gobierno tradicional.

- Recuperado el 3 de 6 de 2018, de http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/5313/1/doct2064248_articulo_1.pdf
- Koestler, A. (1967). *The Ghost in the Machine*. Penguin Group.
- Macías, A. H. (1993). David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government*. Recuperado el 10 de 6 de 2018, de http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/11485/1/doct2064261_articulo_7-aloviinum1.pdf
- Maldonado, C. (28 de 06 de 2018). *El Telégrafo*. Obtenido de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/entrevista-eduardo-jurado-secretario-presidencia-ecuador>
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1994). *Un nuevo modelo de gobierno: cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*. Montevideo: Gernika S.A.
- Peña López, A. (2015). Ecuador: ¿hacia un Estado meritocrático? Nueva Sociedad No 57, 107-120.
- SENPLADES. (2011). *Recuperación del Estado para el Buen Vivir: La experiencia ecuatoriana de transformación del Estado*. Quito: SENPLADES. Obtenido de <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Recuperaci%C3%B3n-del-Estado-para-El-Buen-Vivir.pdf>
- SENPLADES. (30 de 05 de 2013). *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo*. Obtenido de <http://www.planificacion.gob.ec/modelo-ecuatoriano-de-articulacion-de-politicas-publicas-concita-interes-en-mexico/>

Capítulo III

GOBIERNO LOCAL DE FRONTERA. LOS LÍMITES EMPIEZAN ANTES: CASO TULCÁN

César Alvear Morales.

Gobierno local de frontera. Los límites empiezan antes: Caso Tulcán

Introducción

El capítulo inicia con una reflexión sobre el histórico juego de fuerzas entre el Gobierno Central y los gobiernos locales por lograr la supremacía en los territorios, que ha definido a la gestión local a lo largo de la historia de la república en el Ecuador, y que hasta la actualidad es determinante para poder comprender las capacidades que detentan los gobiernos locales en función del momento en el cual se encuentre el régimen político administrativo en el Ecuador, ya que el conocer si el momento en estudio es de mayor descentralización o de mayor centralismo, determina el alcance que tengan los gobiernos locales en la gestión del territorio. En segundo lugar, se hace un breve repaso de las características de la descentralización durante la época neoliberal ecuatoriana, todo esto en razón de que muchos de los planteamientos que estructura el régimen autónomo descentralizado en el país, son resultados de un intento de resolver los grandes problemas que provocó el modelo de descentralización puesto en marcha durante el periodo neoliberal del Ecuador, así como muchos de los elementos del actual modelo de descentralización también son una consolidación de mecanismos que tuvieron importantes logros, como lo es el caso del presupuesto participativo o las asambleas (Ortiz, 2004).

En tercer lugar, para completar el tema de competencias, se aborda el sistema nacional de competencias establecido por la Constitución del 2008, así como también los conceptos elementales, como: sectores, facultades, competencias: exclusivas, concurrentes, adiciones y residuales, y los procesos de intervención de competencias.

Posteriormente, con el fin de conocer la manera cómo se engranan las competencias asignadas a los gobiernos autónomos descentralizados (GADs), se realiza una revisión de las disposiciones que las instituciones públicas deben observar en cuanto a la implementación de administración de procesos, y en el caso de los gobiernos locales, se analiza cómo a través de este tipo de

estructuración administrativa se expresan las competencias otorgadas, y cómo esta combinación de estructura organizacional y competencias determina las capacidades de los GADs para administrar sus territorios.

Luego, se realiza la descripción de la estructura organizacional del gobierno autónomo de Tulcán, en sus procesos agregadores de valor, así también las atribuciones y funciones que corresponden a cada una de las áreas operativas.

Finalmente, se desarrollan las temáticas de las problemáticas de frontera que afectan al cantón por su condición limítrofe, además del análisis de las capacidades de la estructura organizativa del municipio de Tulcán para atender las problemáticas fronterizas planteadas.

Contexto histórico: Centralismo vs descentralización, un histórico vaivén

El Estado Ecuatoriano se constituyó como tal el 13 de mayo de 1830, una vez que el Distrito del Sur, integrado por las regiones que giraban en torno a: Quito, Guayaquil y Cuenca. El aparecimiento del nuevo Estado significó desde sus inicios un juego de fuerzas entre el centro y los poderes políticos locales (Ayala, 2008).

El Ecuador nacía como Estado y con él nacía el Estado Central que tenía por delante el llevar a cabo un proceso de instauración de su poder, y diseminar su autoridad sobre todo el espacio nacional compuesto de una diversidad de territorios, que desde el periodo colonial ya tenían consolidados sistemas de administración local. Localidades con toda una trama de poderes establecidos a través de actores e instituciones como el cabildo, que con la conformación de la república vino a constituirse en lo que es el municipio, para cuando se constituyó la República del Ecuador ya llevaba una larga trayectoria como expresión de los grupos de poder de cada localidad, por lo que implementar un nuevo poder, el del Gobierno Central, en estos espacios, no sería un proceso libre de confrontaciones y resistencias (Ayala, 1991)

El dominio territorial en la flamante República, en los niveles micro (cantonal) y meso (regional) se encontraba muy arraigado; sin embargo, el nivel macro nacional era el que tenía que empezar a abrirse espacios entre los otros. En el nivel micro, los municipios que ya llevaban mucha trayectoria, se habían convertido en un organismo fundamental y eje de la administración de la localidad y de la sociedad. (Ojeda, 2000; Larrea 2011). En el nivel meso, se encontraban los departamentos –con rasgos regionales– de Quito, Guayaquil y Cuenca, que al separarse de la Gran Colombia fueron las unidades territoriales base para la conformación del Ecuador.

Estos departamentos se encontraban dominados por oligarquías terratenientes y comerciales, de tanto peso como el caso de Guayaquil, que a lo largo del siglo XIX pondrían al Ecuador al borde de la separación, al no ver reflejados sus intereses en los rumbos que tomaba el Gobierno Central; y a lo largo de la historia de la República, estas mismas oligarquías serían las que se sucederían en el poder, en un proceso de disputa permanente por el manejo del Gobierno Nacional, que mantendría al Ecuador en un estado de inestabilidad política permanente (Maiguashca, 1992:181).

El mismo autor señala que el nivel de poder detentado por los departamentos, que, pese a que el Ecuador había sido constituido como un Estado unitario, llevaron a vivir en los primeros años un federalismo de facto. Esta fuerza de los departamentos fue rápidamente advertida en los albores de la república, lo cual provocó que en 1835 sean eliminados como unidad político administrativa, quedando únicamente como gobiernos territoriales: las provincias, cantones y parroquias.

La desaparición de los departamentos determinó la temprana eliminación de instancia de gobierno intermedio, que hasta la época actual no ha logrado instituirse en el Ecuador, creando un vacío político administrativo regional (Barrera, 1999: 179).

En el macro nivel, el Gobierno Central aparece como institución con el origen del Ecuador como un nuevo Estado que debe empezar el montaje

de su aparato de control sobre la sociedad. En este sentido, alrededor de un siglo le tomaría a la institucionalidad pública llegar a desplegarse sobre todo el territorio nacional para lograr un control efectivo de la sociedad (Larrea 2011).

Este proceso de penetración estatal, por las condiciones de arranque que presentaban tanto gobierno central como los gobiernos locales, establecía todo un dilatado proceso de apropiamiento por parte del Gobierno Central, de los espacios de poder a nivel territorial que eran detentados por los gobiernos locales, de tal suerte que el proceso de integración nacional y posteriormente de desarrollo nacional, estará marcado por un conflicto permanente entre centralismo y descentralización, que hasta el momento actual mantiene una trascendente importancia.

Este juego de fuerzas entre centralismo y descentralización, es fundamental para la comprensión de los diferentes modelos de gobierno local que se han llevado a cabo en el país, así como para la comprensión de las capacidades de gestión e intervención en la sociedad les asigna el modelo político administrativo que en los diferentes capítulos de la historia del Estado Nacional se han sucedido. Además, que dicha comprensión nos es útil para visualizar las posibilidades y condicionantes de gestión y abordaje tienen los gobiernos autónomos descentralizados de frontera (Larrea 2011).

La descentralización pos Montecristi

El juego centralismo vs descentralización que ha marcado la historia de la integración nacional como un juego de poderes entre el Estado Central y los gobiernos locales, sigue siendo un elemento determinante en el tipo de Estado y en la forma cómo se administra lo local.

La evidencia más reciente de la trascendencia y vigencia de la disputa de los territorios entre administración central y territorial, es la importancia que ha tenido la descentralización en la implementación del Estado neoliberal en el Ecuador desde los años 80 hasta los primeros de los 2000 con la propuesta de una fuerte descentralización de competencias “a la carta” y así también desde

el 2008 cuando vía Constitución se pone en marcha un nuevo modelo de Estado en que lo público retorna con mucha fuerza y tamaño para garantizar, proteger y recuperar los derechos de la ciudadanía (Ojeda, 2000; Larrea 2011; Ortiz, 2011), también determinando un nuevo proceso y modelo de descentralización como fundamental para la puesta en marcha del nuevo tipo de Estado.

Las propuestas de descentralización en muchas ocasiones fueron concebidas como propuestas de municipalización, como parte de la estrategia de debilitamiento del Estado central, sin modificar la estructura del Estado y produciendo una polarización entre lo local y lo nacional (Carrión, Dammert y Villaronga, 2008: 13) citado por (Larrea, 2011: 98).

El planteamiento de descentralización que se halla vigente desde la promulgación de la Constitución del 2008, surge a manera de antítesis del modelo “a la carta” que fue el que funcionó durante la época neoliberal en el Ecuador. De tal manera que se pasó de un modelo de entrega de competencias por el requerimiento voluntario de los gobiernos locales, en el que el Estado Central tenía la obligación de entregar la competencia requerida; a un modelo de entrega de un paquete de competencias específicas a todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados. El conjunto de competencias se asigna con el carácter de obligatorio, y tal es el caso que la no ejecución de alguna de las competencias por parte del GAD, puede sancionarse con la destitución de la máxima autoridad del Gobierno local (COOTAD, Art, 155).

Entre los problemas provocados por el modelo de descentralización a la carta, están: el caos institucional, el desarrollo desigual de los territorios, las desigualdades en acceso a servicios públicos entre localidades y el vacío en el ejecución de competencias que fueron entregadas sin los recursos correspondientes; de tal manera que en algunos casos la competencia dejaba de ser realizada por el Gobierno Central por haberla entregado, y tampoco era realizada por el gobierno local a causa de no contar con los recursos económicos, materiales, tecnológicos, o el talento humano necesario para realizarla (Larrea, 2011: 98).

El caos institucional se produjo por la desarticulación y el caos que produjo la entrega desordenada de competencias, lo cual hacía que los gobiernos locales detenten diferenciadas competencias sin guardar una lógica administrativa de los territorios, aumentando de esa manera la ineficiencia en la atención de las necesidades de las localidades (SENPLADES, 2011: 8).

Por el lado del desarrollo desigual de los territorios, quienes se beneficiaron de este modelo fueron principalmente los municipios grandes como: Quito, Guayaquil y Cuenca, además de algunos casos excepcionales de municipios pequeños como Cotacachi o Guamote. Estos casos pudieron sacarle provecho al modelo en razón de sus capacidades institucionales que les permitieron encargarse de competencias complejas que municipios de menor tamaño no tenían condiciones para ejercer. Los casos exitosos de gobiernos locales pequeños como sucedió en Cotacachi, presentaban condiciones muy excepcionales como una significativa cooperación internacional en términos financieros y técnicos (Larrea, 2011: 97).

En el ámbito de la desigualdad en el acceso a servicios. El modelo a la carta provocó un vacío en la prestación de servicios a la ciudadanía por la ausencia del Estado Central en proceso de desmantelamiento, y en los territorios la incapacidad de los gobiernos seccionales de operar las competencias que el Ejecutivo iba desatendiendo; mientras que, en las localidades que contaban con municipios con capacidades técnicas y financieras para el ejercicio efectivo de las competencias, la población sí tenía acceso a los servicios (SENPLADES, 2014: 70).

Ante esa situación, en el marco del modelo de retorno estatal planteado en la propuesta de gobierno que llegó al poder en el año 2007, a través de la Constitución del 2008 estableció cambios importantes en la organización territorial del Estado que determinan un nuevo tipo de descentralización que apunta a remediar los síntomas del modelo a la carta (SENPLADES, 2007: 48).

En ese sentido, la Constitución de Montecristi, en el artículo 3, numeral 6, se traza como deber primordial del Estado el promover en los

territorios un desarrollo que sea equitativo y solidario a través de fortalecer la descentralización y las autonomías.

Posteriormente y acorde a la propuesta constitucional, el Código de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) en su artículo 106, señala como objetivos del proceso descentralizador: al impulso del desarrollo equitativo y también solidario entre territorios en todo el Ecuador, a fin de garantizar similares niveles de vida para todos los sectores de la población. De tal forma que la desigualdad en el progreso entre localidades que se produjo durante el periodo neoliberal, pueda ser superado por una nueva configuración de la administración territorial.

En virtud de lo señalado, el proceso de descentralización forjado en la nueva Constitución toma como eje del modelo de gobierno local a las competencias, su distribución y su ejecución, por tanto, la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados ubica como columna de la descentralización a la ejecución de las competencias que de manera obligatoria les transfiere el Gobierno Central, y en la misma forma obligatoria los GADs deben asumir y poner en marcha. En consecuencia, el carácter voluntario y descoordinado de asignar competencias, queda resuelto por el establecimiento de una serie de competencias fijas que se entregan a los Gobiernos locales.

Descentralización. - La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados. (Código de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización, Art. 105).

De esa manera la descentralización en el COOTAD, propone a la gestión de competencias como el centro del proceso, indicando que la asignación y el traspaso de las mismas a los gobiernos locales es un imperativo del modelo

En primer lugar, la propuesta de descentralización que rige en el Ecuador desde la puesta en vigencia de la Constitución del 2008, se encuentra anclada al macro proceso de reestructuración del Estado, constando como parte de unos de los lineamientos del proceso. SENPLADES, 2011: 14). De esa manera, la descentralización se establece como un eje de la reestructuración y como uno de los principios de la administración pública al mencionar la Carta Magna que:

La Administración Pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación (Art. 227).

Además, el texto constitucional menciona entre los principios fundamentales del Estado que la República del Ecuador se “gobierna de manera descentralizada”

Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

Este principio consagrado en la Constitución, sin embargo, no es inédito de Montecristi, sino que ya se hallaba establecido en la Constitución anterior, de 1998, no así en la de 1979.

Art. 1.- El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es Republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada (Constitución de la República del Ecuador, 1998).

En segundo lugar, desde el la Constitución del 2008, así también desde el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, se establecen con mucha claridad los ámbitos de acción del Gobierno Central, así como los correspondientes a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, a través de la distribución de competencias específicas para cada uno de los niveles de gobierno.

El modelo de la Constitución del 2008, en su afán de remediar el desorden y las ineficiencias que produjo el modelo de entrega de competencias “a la carta” a los Gobiernos Seccionales, formula la transferencia desde el Gobierno Central de un grupo específico de competencias para cada nivel de gobierno. De esa manera, los GADs: regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, tienen designadas una serie de atribuciones definidas a su nivel territorial. Además, que se establece que todos los gobiernos locales están en la obligación de asumir todas las competencias otorgadas, sin posibilidad de selección por parte de los gobiernos autónomos descentralizados de aquellas competencias que les interesen y de aquellas que no sean de su voluntad.

Adicionalmente, el marco legal y constitucional, no solo establece una clara demarcación de los ámbitos de acción que conciernen a cada nivel de gobierno, sino también implementa una concreta delimitación de varios criterios que envuelven todo el ámbito competencial como son: sectores, funciones, competencias y facultades; a continuación, expuestos:

Sectores

Como primer criterio de distribución y diferenciación de los ámbitos que le corresponde tanto al gobierno central como a los gobiernos autónomos descentralizados, se encuentra la definición y categorización de sectores. Respecto de la definición, el COOTAD, en el Artículo 109, señala que los sectores “son las áreas de intervención y responsabilidad que desarrolla el Estado...”. Por tanto, el Estado en su potestad de establecer qué áreas de la sociedad y de su relacionamiento con ellas son de su responsabilidad, determinará automáticamente a esas áreas como su ámbito de intervención, las cuales a través de política pública deberá gobernar y administrar.

Estos ámbitos de responsabilidad e intervención estatal, se plantean en tres categorías: sectores privativos, sectores estratégicos y sectores comunes. Cada uno de estos establece, por una parte, qué ámbito específico del Estado es el que se ha determinado como área a ser administrada, así como también qué instancia de gobierno será la encargada de la correspondiente gestión. En cuanto a los sectores privativos, la ley que rige la organización territorial del Estado, en su artículo 110, indica que a este ámbito le corresponden los sectores que dada la naturaleza de carácter estratégico y que tiene un alcance de nivel nacional. Las competencias que se encuentran consideradas dentro de este sector, así como las competencias y las facultades para ejecutarlas, le corresponden únicamente al gobierno central, de tal forma que los niveles de gobierno descentralizado no tienen acceso a la ejecución de ninguna de las áreas categorizadas como sector privativo.

El mismo artículo señala como sectores privativos los siguientes:

- La defensa nacional
- La protección interna y orden público
- las relaciones internacionales
- Las políticas: económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal y monetaria
- La política de comercio exterior
- La política de endeudamiento externo.

Además, todos estos sectores denominados privativos, se mencionan en la Constitución, en el capítulo referente al régimen de competencias, señalando a los citados sectores como competencias exclusivas del Estado central (Art. 261). Adicionalmente, se puede notar en los ámbitos declarados como sectores privativos, que responden al hecho de ser considerados de “naturaleza estratégica de alcance nacional”, corresponden a áreas que estrictamente requieren una gestión de carácter central y nacional, eso hace necesaria la determinación legal que realiza el COOTAD, de establecer que todas las competencias para regir estos sectores, así como las facultades de: rectoría, planificación, regulación, control y ejecución que mediante la ley habilitan la gestión de los mismos, sean determinados como exclusivos del ejecutivo.

La siguiente categoría de sectores que hace mención el COOTAD en su artículo 111, son los “sectores estratégicos”, de los cuales, indica el código que todas las competencias, así como las todas las facultades referidas a dichos sectores, el Estado central se las reserva para sí. Tal exclusividad en la gestión de estos sectores se fundamenta en la influencia de carácter decisivo, que, a nivel económico, político, social o ambiental, dichos sectores tienen en el Estado ecuatoriano.

Respecto de las facultades sobre los sectores estratégicos, la Constitución establece:

Art. 313.- El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.

En este sentido, tanto la facultad de rectoría sobre cada uno de los sectores estratégicos, así también la determinación del modelo de gestión con el que se realizará la administración de los mismos, tienen el carácter de exclusivo en su manejo, el cual únicamente se le otorga al gobierno central; sin embargo, el código señala respecto del resto de facultades y competencias sobre los sectores estratégicos puede ser ejecutada de manera concurrente con la participación de los otros niveles de gobierno.

El código señala además que se comprenden como sectores estratégicos a los siguientes:

- Las telecomunicaciones
- Los recursos naturales no renovables
- El transporte y la refinación de hidrocarburos
- La biodiversidad y el patrimonio genético
- El espectro radioeléctrico
- El agua
- Los demás que determine la ley.

Por su parte, la Constitución del Ecuador, respecto de los sectores estratégicos señala en el capítulo correspondiente al régimen de competencias, que serán sectores estratégicos los mismo que se indican en el COOTAD, con la única excepción que en la Constitución se establece que “los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales” se encuentran establecidos como competencias de carácter exclusivo del gobierno central.

Adicionalmente, la Carta Magna, en el capítulo quinto, artículo 313, referente a “sectores estratégicos, servicios y empresas públicas” menciona a la totalidad de sectores estratégicos señalados en el COOTAD.

Art. 314.- El Estado será responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley. El Estado garantizará que los servicios públicos y su provisión respondan a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. El Estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerá su control y regulación.

La tercera categoría de sectores que da a conocer el COOTAD se refiere a los llamados sectores comunes, respecto de los cuales explica en el artículo 112, que son todos aquellos restantes ámbitos que han sido establecidos como áreas de responsabilidad e intervención estatal, y que no se hallan considerados como privativos o como sectores estratégicos. Estos sectores comunes, son susceptibles de mayor o menor posibilidades de desconcentración o descentralización en diferentes grados.

El principio que determina el nivel de desconcentración y descentralización de estos sectores es el de subsidiariedad. Este principio apunta a la priorización que se le otorgará a la administración de las competencias, los servicios y políticas públicas a los niveles de gobierno que gocen de una mayor cercanía a la población objetivo de la política pública y los servicios públicos. El privilegiar la gestión a los gobiernos más cercanos a la ciudadanía persigue el propósito de lograr una mejor calidad de atención, mayor eficacia, además de alcanzar más democratización de la misma, así como también un crecimiento y mejoramiento del control social.

El principio de subsidiariedad determina que aquellas competencias que los niveles de gobierno territorial que puedan gestionar de manera más eficiente, no serán ejercidas por el Estado central, de tal forma que, en función de este principio, el ejecutivo será responsable de las competencias cuya naturaleza o interés les determinen una influencia nacional, o de todo un amplio territorio que supere el espacio de jurisdicción de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (Art. 3). Adicionalmente, la ley, dentro del principio de subsidiariedad establece seguridades para el cumplimiento de las competencias, y así los casos de deficiencias u otros motivos que hagan que las competencias no se ejecuten, se paralicen o se realicen parcialmente en los territorios, no atenten contra los derechos de los ciudadanos de recibir la atención estatal. En ese sentido, el código señala que para estos casos se prevé la suplencia en la ejecución de las competencias por parte de otro nivel de gobierno, a través del proceso de “intervención en la gestión de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados” el cual tiene el carácter de temporal y que el COOTAD detalla su procedimiento, tanto de intervención, como de devolución de la gestión de la competencia al GAD titular de la misma, eso sí, posterior a un proceso de “fortalecimiento institucional” mediante el cual, el gobierno local intervenido, desarrolla capacidades para poder retomar la gestión de la competencia encomendada a otro nivel de gobierno, cuando pueda nuevamente hacerse cargo de ella de manera eficiente y garantice el ejercicio del derecho ciudadano que cubre dicha competencia (art 157-158).

De esta manera, podemos ver cómo los ámbitos de responsabilidad e intervención de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, vienen establecidos desde la Constitución y la ley. En una primera instancia que son

los sectores, de los cuales, el ámbito de acción de los gobiernos locales se halla dentro de los sectores comunes. Posteriormente, vendrán otros elementos determinantes para la delimitación de las posibilidades de acción de los GADs, como son las competencias, facultades y funciones.

Competencias

En el Código de Ordenamiento Territorial Autonomías y Descentralización se plantea respecto a las competencias, que son las capacidades de acción que la ley otorga a un nivel de gobierno dentro de un sector (Art. 113). En ese sentido, encontramos a las competencias como un criterio que opera en el marco de la distribución de responsabilidades estatales a través de los sectores que anteriormente se dio a conocer.

El tema de las competencias, en el caso del Ecuador, ha sido un tópico de mucho debate y de mucha trascendencia, sobre todo por la importancia que durante la época neoliberal cobró la descentralización como uno de los tres pilares que sostenía el desmantelamiento del Estado. La descentralización, junto con la privatización de empresas y servicios públicos, eran los medios a través de los cuales se pretendía disminuir el tamaño y la presencia del Estado en la sociedad (Larrea, 2011: 84). Como ya se mencionó, el tipo de descentralización llevado a cabo con estos fines se realizó como un modelo de carácter voluntario para los gobiernos seccionales y obligatorio para el gobierno central, en el que los primeros podían solicitar todas las competencias del gobierno central, salvo ciertos casos que son estrictamente de carácter nacional como la defensa externa o las relaciones internacionales, mientras que el gobierno central tenía la obligación de entregar la competencia solicitada.

Para estimular este modelo de reemplazo del gobierno central por los gobiernos seccionales en los territorios, se establecieron varios tipos de incentivos, como en lo económico con la promulgación de Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social en 1997, que determinaba que de manera progresiva se incrementa las transferencias del gobierno central a los seccionales hasta llegar al 15% del presupuesto general del Estado. Sin

embargo, mientras se incentivaba la recepción de competencias y aplicación de funciones a los gobiernos seccionales, se abandonaba en mayor magnitud la inversión social del Estado central que, según Acosta (2006: 234), de 1980 al 2000 disminuyó del 50% al 15% en relación al Presupuesto General del Estado. De esa manera, el vacío dejado por la progresiva ausencia del Estado, no podía ser compensado por la adquisición de nuevas competencias por parte de los gobiernos seccionales, además que el auge de la adquisición de nuevas competencias no era una tendencia total en todos los gobiernos locales, sino en ciertos casos, mientras que en el resto que, por diversas causas como la incapacidad técnica o institucional, no podían apuntar al proceso de repartición de competencias y fortalecimiento de los gobierno seccionales, la ausencia de atención estatal acentuaba el abandono social.

Más adelante, en 1998, la nueva Carta Magna, promoviendo el modelo descentralizador, elevaría a categoría de disposición constitucional la asignación del 15% del Presupuesto General del Estado para los Gobiernos Seccionales (Ojeda, 2000: 46). La Constitución de 1998, acorde con el modelo de desarrollo neoliberal, tenía una vocación muy descentralizadora al establecer como descentralizables todas las competencias, salvo las estrictamente de gestión nacional. Sin embargo, el proceso de descentralización a la carta no alcanzó los propósitos de desarrollo local planteados, sino más bien profundizó las desigualdades en términos de desarrollo entre los territorios, pues las competencias mayormente fueron solicitadas por gobiernos seccionales grandes, los cuales sí contaban con condiciones institucionales, financieras, técnicas y políticas para poder dar ejecución a una amplia variedad de competencias; además de algunos casos excepcionales como en los municipios de Cotacachi o Guamote, en que los fondos de cooperación internacional fueron esenciales para la puesta en marcha de nuevas competencias y poner en marcha políticas que trascendieron en el desarrollo de las localidades (SENPLADES, 2011: 9).

De acuerdo al mismo documento de SENPLADES, se señala que uno de los problemas que no permitieron el despegue del modelo fue el hecho de que, por una parte, la Constitución y el marco legal promovían la descentralización

y el reparto de competencias; por otro, no se establecieron mecanismos que vuelvan al traspaso de competencias un hecho efectivo. En ese sentido, uno de los obstáculos del proceso, era que muchas competencias se entregaban sin financiamiento, lo cual incrementaba los pesos en contra que tenía la ejecución del modelo. Además, es necesario mencionar que, la lógica de que cada gobierno seccional defina las competencias que desea gestionar, provocó un desorden a nivel administrativo e institucional que desbordaba en sinsentidos de gestión como la duplicación o superposición de funciones entre gobiernos seccionales en los mismos territorios, al permitir el modelo, que la misma competencia que asumía el municipio, también pueda hacerlo el gobierno provincial, lo cual incrementó la ineficiencia en la gestión de los recursos, trayendo como consecuencia que el modelo termine cayendo por sus peso y resultados.

La descentralización «a la carta» de la Constitución de 1998 perseguía un debilitamiento del Estado central y una profundización de las desigualdades territoriales; puesto que la descentralización era voluntaria, los gobiernos locales solamente asumirían aquellas competencias «rentables» que implicaban un debilitamiento más profundo del Estado Central y, por otra parte, solamente las localidades grandes que tenían capacidad de presión podían acceder a estas competencias (SENPLADES, 2011: 9).

Adicionalmente, cabe mencionar, la desarticulación y descoordinación que imperó entre los diferentes niveles de gobierno provocó que los gobiernos seccionales adquieran una lógica de funcionamiento desconectada a una línea de desarrollo de lo regional y lo nacional, y más bien provocaban conflictos por recursos entre los municipios grandes y el gobierno central. En ese sentido, el modelo descentralizador del neoliberalismo, provocó que los municipios emprendan una feroz carrera por obtener cada vez mayores recursos través de asumir más funciones, lo cual fue viciando todo el proceso (Carrión, Dammert y Villaronga, 2008: 13) citado por (Larrea, 2011: 98).

Ahora, a partir de la puesta en vigencia de la Constitución del 2008, se inaugura en el Ecuador un nuevo modelo de Estado con nuevas condiciones de ordenamiento territorial y con una nueva propuesta de descentralización.

El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo (Constitución de la República del Ecuador, Art. 239).

El nuevo modelo de descentralización pone como base al proceso de repartición de competencias fijas y obligatorias, las cuales se determinan desde la propia Constitución, que especifica cuáles son las competencias de cada nivel de gobierno, desde el central, pasando por el regional, provincial, municipal y parroquial. Sin embargo, el nuevo marco legal de la descentralización no únicamente establece competencias exclusivas para los gobiernos autónomos descentralizados y para el gobierno central, sino también además otros tipos de competencias como son las competencias concurrentes, además de las adicionales y las residuales. Respecto a las competencias exclusivas, señala el COOTAD, que son aquellas en las que la titularidad sobre la competencia le corresponde a un solo nivel de gobierno. Estas competencias exclusivas vienen ya definidas desde la propia Constitución, además del COOTAD, no así las competencias de carácter concurrente (Art. 114). En el caso de las competencias concurrentes, señala el código que estas corresponden a aquellas cuya titularidad recae sobre varios niveles de gobierno, de acuerdo a su materia o sector. Estas competencias, a diferencia de las exclusivas que de manera opcional pueden ser ejecutadas de manera conjunta con otros niveles de gobierno; no así las concurrentes que desde la ley se establece la gestión articulada de la competencia entre los titulares de la misma (Art. 116).

En relación a las competencias adicionales, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización explica que, estas corresponden al ámbito de los sectores comunes; sin embargo, no se hallan

establecidas en la Constitución o en el COOTAD como competencias asignadas a ninguno de los niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados. La transferencia de estas competencias se llevará a cabo por parte del Consejo Nacional de Competencias, de manera progresiva y regida por el principio de subsidiariedad (COOTAD, Art. 149). Estas competencias corresponden al nuevo modelo de descentralización de la Constitución del 2008, modelo que pretende evitar el desorden institucional del modelo de competencias “a la carta”, estableciendo un Sistema Nacional de Competencias que tiene un carácter obligatorio, además de progresivo (Art. 239).

La condición de obligatoriedad que se establece para el sistema de competencias que son la base del nuevo planteamiento de descentralización, viene a modo de una respuesta-solución de tipo inverso a los problemas que provocó el modelo de competencias voluntarias, que con un paquete de competencias obligatorias busca resolver y evitar los efectos negativos del proceso anterior de descentralización voluntaria para los gobiernos seccionales y obligatoria para el gobierno central. En ese sentido, el Sistema Nacional de Competencias con base en principios de subsidiariedad y desarrollo con equidad territorial asigna a los diferentes niveles de gobierno las competencias exclusivas que deben ser ejecutadas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados correspondientes. Esta asignación de competencias, como se mencionó, se determina constitucionalmente como progresiva, en el sentido que la transferencia se produciría a través de un proceso de gradual que permita a los GADs ir adquiriendo capacidades de operación de las nuevas competencias que el nuevo marco legal les asigna. Adicionalmente que la progresividad en la entrega de las competencias, es sensible con las diferentes condiciones operativas, técnicas y de tamaño que caracterizan a los gobiernos locales en el Ecuador, en que a la vez hay Municipios grandes que atienden poblaciones de un cuarto de millón de habitantes como el de Machala, así también los hay tan pequeños como el de Urcuquí en la provincia de Imbabura con alrededor de 15.000 habitantes, evidenciando una obvia diferencia de capacidades y tamaños entre los municipios a nivel nacional, y que con el carácter progresivo de la transferencia competencias se pretende solventar.

El principio de equidad territorial se manifiesta en que independientemente del tamaño de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, así como de sus capacidades, se transferirán y pondrán en ejecución las competencias correspondientes señaladas por la Constitución. De esta manera, se pretende garantizar que la ciudadanía en todos los rincones del Ecuador, tenga acceso a los mismos servicios, y que esos servicios le sean otorgados de manera permanente y eficiente. Esta medida apunta a resolver el inconveniente que produjo el modelo de descentralización anterior que al entregar indiscriminadamente y voluntariamente las competencias, provocó desigualdades territoriales en relación a atención y provisión de servicios a la ciudadanía, en que gobiernos seccionales con capacidades de gestión como: Guayaquil, Quito o Cuenca, puedan ejecutar las competencias en sus jurisdicciones, mientras el resto no tenga acceso a ellas por las limitaciones de sus instituciones locales.

De esta manera, en el nuevo diseño de reparto y ejercicio de competencias por parte de los gobiernos locales, prima la lógica de que lo que se otorga a un municipio, en términos de funciones, atribuciones y competencias, se debe otorgar al resto, independientemente de las diferencias de tamaño entre instituciones, jurisdicciones, población o capacidades.

Por otra parte, el nuevo modelo de descentralización de competencias, intentando poner en orden la casa desorganizada por el diseño anterior, establece desde la Constitución un ordenamiento de cuáles son las responsabilidades y funciones de cada nivel de gobierno a través de la asignación de las competencias de carácter exclusivo para cada uno de los niveles. Así se procura evitar la duplicación y superposición de funciones y tareas que cada nivel realiza y que fue uno de los efectos negativos del modelo anterior.

Proceso de asignación de competencias

Para la asignación de las competencias que le corresponde a cada nivel, la Constitución y la ley que rige a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, establecen dos vías: la designación constitución y el Consejo Nacional de Competencias. “Artículo 113.- Competencias. “...Las competencias son

establecidas por la Constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias.” (Código orgánico ordenamiento territorial autonomía descentralización, 2010). En primer lugar, la distribución de las competencias establecida por la Carta Magna (Constitución de la República del Ecuador, Art. 262-267) anteriormente expuesto. En segundo lugar, el COOTAD determina para el Sistema Nacional de Competencias, un organismo técnico encargado del cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales respecto del proceso de implementación del nuevo modelo de descentralización, además de estar encargado de monitorear y evaluar la ejecución de las competencias realizadas por los gobiernos autónomos descentralizados, y también de realizar la asignación y la transferencia de las competencias adicionales, así como la asignación y transferencia de las competencias residuales a los diferentes niveles de gobierno (Art. 119).

Por otro lado, el sistema de competencias de la Constitución de Montecristi, tiene rigurosas determinaciones respecto al financiamiento de las competencias asignadas a los gobiernos autónomos descentralizados. Siendo notoria la intención que persigue el texto constitucional respecto al financiamiento de las competencias transferidas, de resolver y evitar a la postre los problemas del modelo anterior que asignaba competencias de manera discrecional, en el cual se transfería la competencia, pero no correspondiente financiamiento, ni tampoco los recursos humanos, materiales o tecnológicos necesarios para su correcta y efectiva ejecución.

De esa manera, se producía el riesgo de que en varios territorios que hayan solicitado una competencia específica y esta les fuese conferida, al no recibir los recursos necesarios para la puesta en operación de la competencia, esta no se ejecute en el territorio, de tal manera que se produciría un doble abandono de la competencia en la localidad; por una parte, el Gobierno central dejaba de operar la competencia en ese territorio a causa de haberla transferido al gobierno seccional, y por otra, el gobierno seccional, especialmente los casos de instituciones pequeñas de bajo presupuesto y poca capacidad técnica, no podía poner en marcha la competencia por no haber recibido los recursos que la operación de cualquiera de las competencias que le hayan sido transferidas

conlleve. En virtud de ello y para evitar problemas con la puesta en marcha de las competencias, la Constitución asigna tanta importancia al otorgamiento de las competencias, como a la transferencia de los recursos que la ejecución de las competencias requiere para su permanente y efectivo funcionamiento.

Por tal motivo, la Carta Magna es enfática en señalar que las competencias deben transferirse con los recursos correspondientes para su ejecución, llegando a tal punto la determinación constitucional que establece, que no se realizará transferencia de competencias si esta no va acompañada de los recursos correspondientes para su efectiva ejecución. En ese sentido, se ha establecido en la Ley un procedimiento de transferencia de competencias que establece un proceso preciso de determinación de los recursos económicos, materiales y tecnológicos, además del talento humano necesario para la puesta en marcha y ejecución permanente de la competencia.

Art. 273.- Las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos. No habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias.

Los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizables en el ámbito territorial de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados se cuantificarán por un organismo técnico, que se integrará en partes iguales por delegados del Ejecutivo y de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo con la ley orgánica correspondiente.

Este procedimiento, convoca en cada caso la participación, a través de informes, de las instancias emisoras y receptoras de la competencia, así como del organismo rector de las finanzas nacionales y una instancia técnica de costeo de competencia. Todo esto direccionado por el Consejo Nacional de Competencias.

En primer lugar, el ministerio sectorial responsable de la competencia a ser transferida, elabora un informe técnico respecto al estado, ejecución y cumplimiento de la competencia a ser transferida, en el cual se detallan los talentos humanos y los recursos materiales, así como los recursos tecnológicos necesarios para la ejecución efectiva de las competencias (Código orgánico ordenamiento territorial autonomía descentralización, Art. 154).

Por su parte, el ministerio rector de las finanzas públicas, presentará un informe de los recursos existentes para la realización de las competencias, en el cual se detalle además de la partida territorializada, una estimación de la cantidad de recursos necesarios para lograr satisfacer la demanda de la población. Adicionalmente, se efectuará un informe de la capacidad operativa actual de los gobiernos autónomos descentralizados a los que será transferida la competencia.

El Consejo Nacional de Competencias integrará una comisión técnica sectorial de costeo de competencias (instancia determinada por la ley para la definición de los costos de las competencias a transferir). Esta comisión se encargará de realizar un informe de carácter vinculante, pormenorizando los costos, en función de la densidad poblacional, de la puesta en marcha de las competencias, con lo cual procederá a la expedición de la resolución de transferencia de competencias y recursos.

El procedimiento de entrega de competencias y los recursos correspondientes para su operación, finaliza con la entrega efectiva de la competencia y los recursos por parte del ministerio sectorial que se encontraba a cargo de la misma, y del organismo rector de las finanzas públicas. De esta manera, el nuevo diseño de descentralización apunta a asegurar la transferencia y la ejecución efectiva y permanente de las competencias por parte de los gobiernos autónomos descentralizados.

Adicionalmente, se establecen medidas para asegurar el cumplimiento de las disposiciones de transferencia de competencias con sus correspondientes recursos que garanticen su ejecución, facultando al Consejo Nacional de

Competencias para solicitar la sanción de destitución a los funcionarios o autoridades que no den cumplimiento con la entrega de las competencias y de los recursos necesarios para la ejecución de las mismas, dentro de los plazos que la ley establece para que se lleve a efecto la transferencia efectiva de la competencia (Art. 155).

De esa manera se puede evidenciar el carácter garantista que el nuevo diseño de descentralización establece para la realización efectiva de las competencias por parte de los gobiernos autónomos descentralizados.

Intervención de competencias para garantizar los derechos ciudadanos

El vigoroso carácter protector de los derechos de los ciudadanos que se percibe en las disposiciones constitucionales y legales para el cumplimiento de las competencias asignadas a los territorios, se plantea en el sentido de que las competencias tienen como fin, más que realizar un servicio público, asegurar los derechos de la población. En ese sentido, las competencias asignadas a los gobiernos autónomos descentralizados apuntan a cumplir y mantener vigentes los derechos de la ciudadanía en los diversos territorios (Art. 159).

De tal manera que, si una competencia en una circunscripción no se encuentra operativa, o se halla en ejecución, pero adolece de deficiencias en su realización, se considera atentatorio contra los derechos de la ciudadanía, por tanto, se determinará la intervención de esa competencia por parte de otro nivel de gobierno. La intervención de una competencia tiene como objeto la no interrupción de los servicios, o la prestación de los mismos en condiciones eficientes.

Por su parte, el gobierno autónomo descentralizado cuya competencia ha sido intervenida, debe someterse a un proceso de fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades para el ejercicio eficiente de la competencia, que lo faculte para recibir nuevamente la competencia de la cual es titular, una vez que haya evidenciado estar ya en la capacidad de retomar la competencia intervenida.

Conclusión sobre el actual modelo de descentralización

El modelo de descentralización plasmado en la Constitución del 2008 apunta a establecer un nuevo diseño que en varios sentidos supere los problemas y falencias de la experiencia anterior, poniendo orden en la repartición de las competencias en los diferentes niveles territoriales, en el marco de un modelo estatal de retorno del gobierno central fortalecido como el eje de la acción pública.

En ese sentido, el proceso de descentralización actual resuelve muchos de los problemas que aquejaban a la descentralización en el Ecuador; sin embargo, es el nivel correspondiente al gobierno central en donde se concentra el poder y en contrapartida se debilita el poder de los gobiernos autónomos descentralizados (Ortiz, 2011; 46), que tienen que sujetarse a un molde único para todos los tamaños y diversidades de gobiernos autónomos descentralizados existentes en el Ecuador, que, además de las diferentes envergaduras que presentan a nivel institucional, así como en la amplia variedad de condiciones que presentan los territorios en un país marcado por las grandes diversidades, en lo social, político, geográfico, económico, cultural, étnico, productivo, etc.

Para Pachano (2011; 58), de entre las constituciones que han regido el Ecuador desde el retorno a la democracia, la Constitución del 2008 es la que mayor poder otorga al Ejecutivo, estableciendo un régimen de retorno estatal en el que el peso del gobierno central se evidencia en varias instancias del Estado. Tal es el caso del nuevo diseño de la organización territorial del Estado, que en el ámbito de las competencias establece un modelo tutelado, obligatorio y homogéneo para la amplia diversidad de gobiernos autónomos descentralizados que existen en el país.

En ese sentido, se puede señalar que en el actual momento la balanza centralismo-descentralización que a lo largo de la historia nacional ha tenido mayormente fluctuaciones hacia el lado del centralismo, luego de una época neoliberal que impulsó un proceso de mucha descentralización, ha vuelto a inclinarse nuevamente y muy enfáticamente hacia el lado del centralismo.

Por otra parte, en Ecuador, las diversidades que se presentan en los diferentes territorios pueden llegar a marcar muy profundamente las condiciones de cada circunscripción, a tal punto que configuren nuevas necesidades administrativas en los territorios, que el actual modelo establecido de gobiernos locales, no logre satisfacer.

Esta problemática radicaría en la rigidez que presenta el modelo de descentralización vigente en el Ecuador, en razón de que se ha establecido un estándar único de gobierno autónomo descentralizado para cada nivel territorial, el cual determina un modo homogéneo de gestión del territorio, que en casos de profundas diversidades territoriales como es el caso de los gobiernos locales de las zonas de frontera, el modelo no permitiría el ajuste de la institución gubernamental territorial a las demandas y necesidades que se producen en las circunscripciones fronterizas.

En ese sentido, las situaciones y dinámicas que se producen en los territorios de frontera, como en el caso de Tulcán, que por sus condiciones geográficas y de infraestructura es el principal punto de ingreso al norte del Ecuador, pueden llegar a establecer condiciones tan complejas y específicas que el modelo único de competencias obligatorias vigente no logra solventar la multitud de necesidades y problemáticas que se producen desde los diversos factores políticos, económicos y sociales que se producen en las fronteras.

Para muestra un botón. El tema migratorio desde hace varios años ha generado una problemática social importante en Ecuador, por la cantidad de personas en condición de movilidad humana que ha recibido el país, primeramente de ciudadanos colombianos desplazados por el conflicto armado que violentaba al vecino país, luego los ciudadanos chinos, cubanos y haitianos que intentando aprovechar las facilidades de ingreso al Ecuador, lo utilizaban como un punto de paso en la ruta hacia los Estados Unidos, y en los últimos años, los ciudadanos venezolanos que vía terrestre ingresan por miles por el paso fronterizo de Rumichaca, ubicado en la circunscripción territorial del cantón Tulcán. Plantean condiciones muy diferentes del fenómeno social en Tulcán que contrastan totalmente con las realidades que deben afrontar el resto de los cantones.

A partir del año 2000, la inmigración hacia el Ecuador ha sido principalmente de ciudadanos colombianos, que se da tanto por el conflicto interno - desde 1948 hasta la actualidad-, como también los atraídos por la dolarización y por ingresos mayores a los que podrían acceder en su país. Se estima que más de medio millón de colombianos vive en el Ecuador, gran cantidad de ellos en forma regular -aproximadamente 200.000 personas-, con diferentes categorías migratorias: visas Mercosur (45.486), visas de amparo (18.663), visas humanitarias – protección internacional (6.773); y además quienes han accedido a la condición de refugio (61.115). Sin embargo, un importante número de ciudadanos colombianos permanece todavía en condición migratoria irregular en el Ecuador, especialmente en las provincias de la frontera norte. En los últimos años se ha producido un importante flujo migratorio de ciudadanos venezolanos, como consecuencia de la situación económica y política que atraviesa actualmente ese país. La mayor parte de ciudadanos venezolanos ha salido de su país por motivaciones económicas y laborales (Plan Nacional de Movilidad Humana, 2018: 22).

El modelo actual de descentralización, no considera este tipo de diferencias que pueden establecer profundos y potentes condicionantes de las realidades sociales, políticas o económicas que tiene que afrontar un gobierno autónomo descentralizado dentro en su jurisdicción.

En ese sentido, el diseño de descentralización por competencias obligatorias pretende cubrir las necesidades de la población en los territorios; sin embargo, circunstancias como las descritas en el cantón Tulcán, y otras de diversa índole que pueden generarse a lo largo y ancho del Ecuador, determinan el apareamiento de ámbitos de ausencia estatal en los que la desatención institucional genera espacios en que los derechos de las personas no se encuentran ejercidos ni garantizados.

Estos espacios de desatención estatal o de muy poca atención por parte de los diferentes niveles de gobierno, en el caso de la frontera se multiplican a causa de la variedad de dinámicas sociales, económicas y políticas específicas de zonas de frontera, que a diferencia del resto de circunscripciones territoriales del país, tienen la capacidad de volver insuficientes a las competencias, funciones y atribuciones otorgadas a gobiernos autónomos descentralizados fronterizos para poder encargarse de la amplia gama de problemáticas como en cuestiones cambiarias, comerciales, de seguridad, de exclusión social, etc. Las cuales se van entretejiendo en estos territorios y que determinan complejos desafíos para la institucionalidad pública y para el modelo vigente de competencias fijas y obligatorias establecido en la Constitución.

Las competencias en la estructura administrativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

En el Ecuador, el marco legal que rige a las instituciones que integran el sector público señala que deben establecer su estructura organizacional en base a la administración por procesos. Dentro de esta determinación se encuentran también los gobiernos autónomos descentralizados, los cuales deben conformarse organizacionalmente dentro de los lineamientos de la gestión por procesos.

De esta manera, las competencias asignadas en los gobiernos locales deben encontrarse expresadas en el diseño organizacional de las instituciones. Así, por ejemplo, la competencia de prestación de servicios de agua potable asignada a los gobiernos municipales, debe encontrarse reflejada en la existencia de una unidad administrativa destinada a la puesta en operación de la competencia que la constitución le ha conferido.

En el sentido del relacionamiento de las competencias estipuladas a los gobiernos autónomos descentralizados, con la estructura orgánica institucional, estas deben encontrarse reflejadas en el organigrama de la institución, especialmente en el diseño de las unidades administrativas que conforman la estructura de los procesos agregadores de valor, que para el caso de los GADs,

si se considera su autonomía administrativa que la Constitución y la ley les otorgan, puede tener diferentes modelaciones (Código orgánico ordenamiento territorial autonomía descentralización, Art. 5)

La autonomía administrativa que la Constitución estipula para los gobiernos autónomos descentralizados, los faculta para establecer sus propios diseños organizacionales en base a una administración por procesos que viene dispuesta desde las determinaciones emanadas por el marco legal vigente. En ese aspecto, se tiene que en el Ecuador la administración por procesos es una determinación legal que involucra a todas las instituciones públicas (Constitución de la República del Ecuador, Art. 238)

La disposición de implementar estructuras organizacionales a las instituciones públicas ecuatorianas para que implanten una organización enfocada en la producción de bienes o servicios, se empieza a dar desde la administración por procesos que empieza a aplicarse en las instituciones del sector público ecuatoriano desde la promulgación de la Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA) en el año 2003, que en el artículo 55, literal c) dispone que La Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, SENRES, además de las funciones y atribuciones que le establece la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, así como su reglamento general, tiene entre sus atribuciones:

c) Emitir normas e instrumentos de desarrollo administrativo sobre diseño, reforma e implementación de estructuras organizacionales por procesos y recursos humanos, mediante resoluciones que serán publicadas en el Registro Oficial a aplicarse en las instituciones, organismos y dependencias del sector público (Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, Art 55).

Mientras que en el año 2005 es promulgado el Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, que en el Título IV, Capítulo III, refuerza la determinación de que las instituciones públicas deben estructurarse con base en la administración de procesos, indicando que deben organizarse en función de los productos que tengan como fin generar.

Art. 112.- Desarrollo institucional.- Es el conjunto de principios, políticas, normas, técnicas, procesos y estrategias que permite a las instituciones, organismos, entidades, empresas públicas; y, en las entidades de derecho privado en las cuales las instituciones del Estado tienen participación mayoritaria, organizarse para generar el portafolio de productos y servicios institucionales acordes con el contenido y especialización de su misión, objetivos y responsabilidades en respuesta a las expectativas y demandas de los clientes externos.

Adicionalmente, en el 2006 se emite la Norma Técnica de Diseño de Reglamentos o Estatutos Orgánicos de Gestión Organizacional por Procesos, la cual se establece como el instrumento que de manera obligatoria debe ser aplicado en los procedimientos de diseño, así como de reforma, de las estructuras organizacionales de las instituciones del Estado.

...la SENRES emitirá las políticas y directrices metodológicas para la determinación de la estructura organizacional y procesos internos de las instituciones, que serán de cumplimiento obligatorio por parte de las instituciones, entidades, organismos y empresas del Sector Público” Ya que es fundamental “dotar a las instituciones, entidades, organismos, y empresas del Estado, de políticas, normas e instrumentos técnicos de gestión operativa de desarrollo institucional (Norma Técnica de Diseño de Reglamentos o Estatutos Orgánicos de Gestión Organizacional por Procesos. 2006).

Más adelante, en el 2008, la Constitución de Montecristi, respecto a las políticas públicas y los servicios públicos, señala en el artículo 85, numeral 1, que: “las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad”. En virtud de ello, se consolida en el Estado la configuración de la estructura de las instituciones públicas en función de la generación de productos y servicios, que determinan el marco referencial para la conformación de los procesos que deben llevarse a cabo para la generación del producto final deseado. De tal manera que se refuerza la estructura orgánica de las instituciones públicas orientada al producto o servicio.

En el aspecto legal-institucional, se tiene además que en el año 2010 la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa es reemplazada por Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), la cual otorga a la Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP) el “establecer las políticas, metodologías de gestión institucional y herramientas para el mejoramiento de la eficiencia en la administración pública...” (Art. 51). Esta modificación, determina la separación del ámbito de la gestión del talento humano, de la gestión del desarrollo institucional, estableciendo la responsabilidad sobre cada uno a diferentes entidades. En la esfera de las políticas de desarrollo institucional, se señala a la SNAP como la encargada de la rectoría del ámbito. De esa manera, se consolida para las instituciones públicas la implementación de estructuras organizacionales basadas en la administración por procesos, por consiguiente, una gestión que gira alrededor del producto final que debe generar. Al respecto, señala (Marchán, 2011; 23), que la agregación de valor que entrega la gestión pública a los ciudadanos, procede en la entrega de bienes y servicios de carácter público a la población. La gestión pública orientada a una administración por resultados, determina como objetivo primordial de la organización la generación de bienes y servicios finales que se van a satisfacer las necesidades y demandas de la ciudadanía.

De esa manera, se puede entender que la producción de bienes y servicios públicos para la población, en el organigrama estructural de las instituciones públicas, de acuerdo a la administración por procesos, se lleva a

cabo en el proceso agregador de valor o proceso operativo, pues: “los procesos agregadores de valor tienen como competencia producir los productos finales primarios, esto es, los bienes y/o servicios públicos que prestan las instituciones...” (Marchan y Oviedo. 2011. 31).

Los mismos autores señalan además que en una organización enfocada en la realización de un producto final, los procesos operativos vienen a ser la columna vertebral de la estructura organizacional, pues en el caso de las instituciones públicas, es en los procesos agregadores de valor los responsables de la atención a la ciudadanía.

En función de ello, para el análisis de las capacidades de la institucionalidad pública de frontera, específicamente, del Gobierno Autónomo Descentralizado de Tulcán, se plantea en primer lugar, realizar la exploración y descripción de los procesos agregadores de valor que forman parte de la organización por procesos que rige la gestión del Municipio de Tulcán, y que son la instancia desde donde se generan los servicios y bienes públicos que la institución brinda a la ciudadanía para asegurar el cumplimiento de los derechos de la población.

A continuación, se detallan las unidades departamentales que forman parte de los procesos agregadores de valor del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Tulcán, los cuales, a su vez, integran la estructura organizacional por procesos de la institución.

Tabla 1: *Procesos agregadores de valor de la Estructura Orgánica del Gobierno Autónomo Descentralizado de Tulcán.*

Procesos Operativos de la Estructura Organizacional del Gobierno Autónomo Descentralizado de Tulcán	
Dirección	Unidades dependientes
Dirección de Obras Públicas	Estudios de obras civiles Administración y Mantenimiento de Vehículos Servicios generales Vialidad, Construcciones y Mantenimiento
Dirección de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial	Zona Azul Transporte Terrestre Transporte Seguridad Vial y Saneamiento
Dirección Ambiental y Riesgo	Calidad Ambiental y Riesgos - Gestión Integral de Residuos Sólidos - Riesgos - Saneamiento y Salud Pública Rastro Municipal Parques y Jardines - Vivero
Dirección de Desarrollo Sostenible	Inclusión social Turismo - Cementerio Cultural y Deportivo - Deporte - Cultura - Banda Municipal - Educación - Biblioteca - Teatro Lemarie
Dirección de Fiscalización	Sistema de Protección de Derechos
Dirección de Planeación Estratégica ²	Desarrollo Económico y Social

En la tabla 1, se puede observar cómo el Gobierno Autónomo Descentralizado de Tulcán, en uso de su autonomía administrativa, ha dispuesto en su organización estructural institucional, que los procesos agregadores de valor estén integrados por cinco direcciones: la dirección de obras públicas, la dirección de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, la dirección ambiental y riesgo, la dirección de Desarrollo sostenible, la dirección de fiscalización. Cabe mencionar que el departamento de desarrollo económico y social, aunque integra la dirección de planeación estratégica, la cual se ha estipulado en el organigrama municipal dentro de los procesos habilitantes de apoyo, para efectos del presente análisis se la considera también como un departamento agregador de valor en razón de los productos que genera tienen como finalidad atender necesidades ciudadanas de manera efectiva.

Descripción de los procesos operativos

Paso seguido, se procede a realizar una descripción de las funciones que tienen a cargo cada uno de los componentes de los procesos operativos de la institución municipal. Cabe anotar que por motivos de aportar agilidad y practicidad al análisis únicamente se toman en cuenta las atribuciones y responsabilidades que expresan mayormente las actividades que tiene a cargo cada área.

² La Dirección de Planeación Estratégica y su departamento de Desarrollo Económico, son parte de los procesos habilitantes de apoyo en la estructura orgánica por procesos del Gobierno Municipal de Tulcán. Aparece en el cuadro a causa de que el mencionado departamento realiza actividades agregadoras de valor que generan productos para la ciudadanía. Nota elaborada con base en el Reglamento Orgánico Funcional por Procesos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal Tulcán.

Descripción de los procesos operativos	
Procesos Operativos	Misión/Atribuciones/Responsabilidades
Dirección de Obras Públicas	Responsable de planificar, direccionar, coordinar, ejecutar y supervisar la obra pública municipal. Programar y dirigir las construcciones y obras civiles y demás actividades propias de la infraestructura física del Cantón y realizar las acciones conducentes a su conservación y mantenimiento. Realizar la apertura, conservación y mantenimiento de los caminos que no hayan sido declarados de carácter nacional, ubicados dentro de la jurisdicción cantonal y rectificar, ensanchar y mantener los caminos y vías urbanas.
Estudios de obras civiles	Realización de proyectos de obra directa. Diseño de obra civil. Carpetas para contratación pública. Información base para la planificación de proyecto Seguimiento y evaluación de proyectos. Informe de factibilidad de los proyectos solicitados por las diferentes comunidades.
Administración y Mantenimiento de Vehículos	Plan operativo anual de mantenimiento. Plan anual de compras de insumos para el mantenimiento de vehículos. Plan de requisición de lubricantes y combustibles. Plan de requisición de repuestos. Solicitud de lubricantes. Solicitud de combustibles. Informes de: servicios mecánicos, avances de mantenimiento, culminación de mantenimientos, económico sobre el mantenimiento, otros. Cronograma de mantenimiento preventivo vehicular. Programación y adquisición de combustible e insumos para mantenimiento de maquinaria y vehículos.

	Control mensual de consumo de combustible.
Servicios generales	Elaborar el programa anual de mantenimiento preventivo y correctivo al mobiliario de oficina y equipo de transporte Ejecutar las actividades de servicios generales de limpieza, aseo, mantenimiento, copiado y seguridad. Coordinar y ejecutar las labores de mantenimiento del edificio, equipo e instalaciones de la Municipalidad, a la vez proponer normas y procedimiento para su utilización y conservación. Vigilar el aseo de oficinas, muebles corredores, pisos y baterías sanitarias. Supervisar el mantenimiento eléctrico.
Vialidad, Construcciones y Mantenimiento	Supervisar las construcciones y obras civiles y demás actividades propias de la infraestructura física del Cantón y realizar las acciones conducentes a su conservación y mantenimiento. Ejecutar, supervisar y controlar las construcciones obras civiles por administración directa. Diseñar proyectos de ingeniería civil
Dirección de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial	Dirección encargada de la definición y aplicación de las políticas, estrategias de administración, ejecución y control del sistema de movilidad del cantón y del plan de movilidad. Elaborar el plan maestro de transporte cantonal Elaborar el plan maestro de seguridad vial y señalización. Realizar estudios, planifica e implementar servicios para el sistema de movilidad y transporte del cantón. Vigilar y evaluar el sistema de transporte público en todas sus modalidades, el uso de las vías, el equipamiento urbano relativo al transporte Ejecutar los planes y proyectos de movilidad de la ciudad Organizar, regular, administrar y

	fiscalizar a nivel operacional de todas las actividades relacionadas con los sistemas de transporte y tránsito dentro de la ciudad.
Zona Azul	Ejecución del plan anual de mantenimiento de zona azul.
Transporte Terrestre	Plan operativo anual de transporte terrestre. Planificación de la circulación del transporte terrestre del cantón. Planificación de los servicios del transporte público y privado, de personas o de carga. Infraestructura necesaria para la presentación de los servicios de transporte público y privado.
Transporte Seguridad Vial y Saneamiento	Mantenimiento de seguridad vial y señalización Planificación y control del tránsito, seguridad vial y señalización.
Dirección Ambiental y Riesgo	Tiene como misión la garantía del cumplimiento de las leyes y ordenanzas del gobierno municipal en el ámbito ambiental. El control por medio de acciones de supervisión, fiscalización y prevención en procura de un ambiente de calidad. Análisis y emisión de informes de evaluación de impacto ambiental. Fomentar el desarrollo sustentable. Elaboración de políticas y normas en el ámbito ambiental para el control y evaluación de impactos ambientales. Planificación y diseño de la estrategia de gestión ambiental cantonal. Promover la conservación y el manejo sustentable del patrimonio natural del cantón. Apoyo a acciones de conservación orientadas a las áreas protegidas que se hallen en el cantón. Capacitación en manejo de desechos. Regulación ambiental a los proyectos ejecutados por la institución municipal

	Gestión de certificación ambiental con la autoridad competente. Elaboración de planes de manejo ambiental para los proyectos ejecutados por el gobierno municipal. Regulación ambiental de la actividad minera en el cantón. Planificación y coordinación de acciones orientadas a la evaluación ambiental de actividades y proyectos, así también de proyectos urbanísticos y las innovaciones que tengan afectación del suelo no urbanizable. Seguimiento de auditorías ambientales. Eventos y capacitación de calidad ambiental. Planificación y coordinación de la vigilancia, inspección y control del medio ambiente atmosférico, suelo y residuos. Inspección de denuncias sobre contaminación. Seguimiento de la vigilancia, así también juzgamiento de infracciones y revisión del cumplimiento de sanciones.
Riesgos	Solicitar la activación del Comité de Operaciones emergentes a la máxima autoridad cantonal. Coordinación de la intervención en casos de emergencia con los organismos pertinentes. Impulsar la actualización y elaboración de nueva normativa sobre la gestión de riesgos Actividades de diagnóstico, prevención, monitoreo y control en el ámbito de la gestión de riesgos, en coordinación con entidades técnicas competentes. Compilación y generación de información del cantón relativa a la gestión de riesgos. Coordinación de acciones para disminuir la vulnerabilidad de los habitantes del cantón. Levantamiento de mapas de riesgo. Creación de un sistema de

	información para la gestión de riesgos. Diseño de planes de contingencia integrales Coordinar la ejecución de los planes de contingencia integrales Impulso de la participación ciudadana en el diseño de intervenciones no emergentes. Realización de inspecciones y atención de denuncias ciudadanas. Aprobación y revisión de planes de contingencia de eventos en el cantón.
Saneamiento y Salud Pública	Elaboración y dirección de programas de salubridad, higiene y control sanitario en función del marco legal vigente. Aplicación de la reglamentación para elaboración, manipulación y presentación de productos cárnicos, sus derivados y todo tipo de alimentos en sitios de expendio; así también el control de ventas ambulantes bajo un sistema de monitoreo y evaluación, y el control de permisos sanitarios de funcionamiento. Control sanitario en eventos de concentración humana. Planificación, ejecución y evaluación de campañas de esterilización y desratización; así también el control ambulatorio de semovientes. Recepción y seguimiento de denuncias ciudadanas. Planificación y ejecución de actividades de concientización y educación de la población en la aplicación de las normas de higiene. Reglamentar las actividades de elaboración, manipulación y presentación de todo tipo de alimentos. Control y recolección de residuos peligrosos, así también normar técnicamente el manejo de residuos automotrices. Control de contaminación visual y ruido.

Gestión Integral de Residuos Sólidos	Gestión del sistema de gestión integral de residuos sólidos del cantón. Planificación y ejecución de capacitaciones a la ciudadanía. Control sanitario en vertederos. Mitigación de contaminación. Atención de denuncias ciudadanas. Capacitación y asesoría a organizaciones de reciclaje.
Barrido	Coordinación y supervisión del barrido de calles, aceras y bordillos. Coordinación de actividades de aseo de los mercados del cantón. Capacitación en clasificación de basura a la ciudadanía.
Recolección	Recolección de desechos Coordinación y supervisión de recolección de desechos bio peligrosos. Atención de denuncias ciudadanas.
Relleno sanitario	Gestionar el manejo del relleno sanitario Coordinación y supervisión de labores de disposición final de residuos en el relleno sanitario.
Rastro Municipal	Gestión del camal municipal y feria de animales del cantón. Planificación y ejecución de capacitaciones sobre el uso del camal y la feria de animales.
Parques y Jardines	Mantenimiento y ornamentación de áreas verdes del cantón. Recuperación de áreas verdes Implementación de juegos infantiles en áreas de recreación. Mejoramiento permanente de áreas verdes Trabajos de jardinería en mercados. Atención de denuncias ciudadanas Planificación de la producción de plántulas ornamentales y forestales.

Vivero	Producción de plántulas ornamentales y forestales. Control fitosanitario a espacios públicos y espacios verdes del cantón Capacitación a la comunidad en educación ambiental Coordinar actividades de siembra de especies ornamentales y forestales en los espacios verdes urbanos. Impulsar y coordinar programas de reforestación para generar estabilización de suelos. Actividades de reforestación.
Dirección de Desarrollo Sostenible	Tiene como misión el generar y ejecutar políticas enfocadas en el fomento de las manifestaciones y expresiones artísticas, deportivas, culturales, educativas y turísticas del cantón. Tiene como atribuciones: Elaborar y actualizar la base de datos de organizaciones del cantón por sectores. Impulsar y fortalecer las organizaciones locales a través de capacitación. Promocionar y fomentar la autogestión comunitaria con énfasis en proyectos de desarrollo sostenible. Fomento y estímulo de las expresiones culturales, educativas y deportivas Fomento de la conservación de museos de historia, arte, cultura y educación. Actividades de recreacionales. Programación de eventos deportivos. Labores de talleres, costura, colocada de dibujos, muestras, pintura en tela, jarrones, muestra de bordado y otras artesanías. Organizar y mantener talleres, exposiciones, ferias de manualidades. Realizar acciones conducentes a que los actores sociales del cantón participen en los programas y proyectos de desarrollo. Organizar, vigilar y coordinar el correcto funcionamiento del sistema de protección de derechos del cantón. Levantamiento de bases de datos que

	permita identificar las organizaciones del catón. Gestión de proyectos inclusivos para el desarrollo social
Inclusión Social	Programación y ejecución de asistencia técnica y capacitación a organizaciones y microempresas turísticas. Realizar actividades de apoyo a la identificación, ubicación y desarrollo de las actividades turísticas.
Turismo	Establecimiento de políticas y planes para el involucramiento del sector informal de la economía turística en la formación de microempresas. Organización de intercambios entre comunidades artesanales y otros municipios para el conocimiento de proyectos exitosos. Participar en el fomento de cooperativas de ahorro y crédito con fines turístico-artesanales; así como en la formación de asociaciones y gremios afines. Programación y apoyo del diseño de material de promoción turística. Planificación y capacitar la adecuación y promoción de centros turísticos y fomento de creación de comités de gestión zonales que aseguren la calidad y precios del servicio. Planificación y ejecución de programas de concientización ciudadana respecto del uso adecuado de los recursos naturales y trato a los turistas. Realización de concursos entre la población sobre el tema de turismo para alcanzar compromisos e identificar potencialidades. Actualización permanente del inventario turístico del cantón. Actualización permanente del catastro de establecimientos turísticos y vigilar y controlar la calidad de los mismos. Elaboración del mapa de zonas turísticas potenciales del cantón.

	Asesoramiento legal a los servidores turísticos. Acciones administrativas por infracciones a las ordenanzas del ámbito turístico y sanciones. Gestión del sistema informático turístico.
Cementerio	Gestión de compra, arrendamiento de nichos, túmulos, mausoleos y exhumaciones. Mantenimiento y limpieza Atención al público y entrega de información. Supervisión de arreglos de jardines y de la arquitectura verde.
Cultural y Deportivo	Organización de eventos culturales Fomento de la identidad cultural, educativa y deportiva. Poner al servicio de la comunidad, bibliografía. Gestión del inventario del patrimonio cultural del cantón. Elaborar los cronogramas de actividades del teatro municipal, Banda municipal y caravanas culturales. Capacitaciones a la ciudadanía sobre identidad cultural. Actividades recreativas con grupos de atención prioritaria. Gestión, evaluación y seguimiento de las escuelas municipales. Realización de talleres culturales, educativos y deportivos. Organización de campeonatos deportivos Conformación de grupos deportivos. Formación de estudiantes en el campo artesanal y micro empresarial.
Deporte	Formulación y ejecución de planes, proyectos y actividades deportivas y de recreación en el cantón. Apoyar y auspiciar campeonatos, eventos, encuentros y competencias de carácter deportivo y recreacional. Implementación de programas de capacitación de directivos, técnicos y

	jueces. Promover la formación ética y utilización creativa del tiempo libre, por parte de niños y jóvenes del cantón a través de la práctica deportiva.
Cultura	Fortalecer y cultivar las manifestaciones culturales, e identitarias para conseguir la unidad e integración de la colectividad y desarrollar y fortalecer el sentido de pertenencias. Incentivar la libre creación artística, difusión y disfrute de los bienes culturales; y salvaguardar la memoria social y el patrimonio cultural. Colaboración en la ejecución de estudios de investigación artística y cultural de las comunidades y participar en la formulación de políticas para la ejecución de programas, proyectos y servicios culturales. Realizar la programación de recreación infantil y popular y propender a rescatar y mantener el folclore de la localidad y enaltecer los valores culturales de la población. Promover la participación ciudadana en los diferentes programas y proyectos culturales y artísticos; organizar a la comunidad y alcanzar apoyo de las instituciones públicas y privadas.
Banda Municipal	Desarrollar actividades que fortalezcan la cultura mediante la presentación de la Banda Municipal. Ejecutar conciertos públicos.
Educación	Promover la formación integral de los estudiantes en el campo artesanal y micro empresarial. Realizar propuestas para el mejoramiento de la calidad de educación en el tema artesanal. Promover proyectos autosustentables como apoyo económico a la Unidad

	de Formación Artesanal Primero de Mayo. Promoción de la oferta académica de la Unidad de Formación Artesanal Primero de Mayo.
Unidad Educativa “13 de diciembre”	Promover la formación integral de los estudiantes Realizar propuestas para el mejoramiento de la calidad de la educación Promoción de la oferta académica. Definición y actualización del programa educativo.
Biblioteca	Prestar el servicio de suministrar material bibliográfico de consulta a la ciudadanía.
Teatro Lemarie	Planificación y ejecución de programación mensual. Dirigir foros y colaborar con eventos escénicos. Proponer la realización de eventos que promuevan el arte y la cultura local, regional y nacional.
Sistema de Protección de Derechos	Garantizar los derechos establecidos en la Constitución, tratados internacionales y leyes orgánicas, contribuyendo a la reducción de las desigualdades y la vulneración de derechos en el cantón. Generar acciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución a través de la creación y funcionamiento del sistema de protección integral de derechos para grupos de atención prioritaria del cantón. Promover la articulación, coordinación y corresponsabilidad entre los organismos del Sistema Cantonal de Protección de Protección Integral de los grupos de Atención Prioritaria con el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social; y, con el Sistema Nacional Descentralizado de la Protección Integral a la Niñez y

	Adolescencia y demás afines. Fortalecer la participación ciudadana de manera protagónica de las personas y grupos de atención prioritaria, en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos en el cantón. Fortalecer las organizaciones, Defensorías Comunitarias y Consejos Consultivos. Conocer de oficio o a petición de parte, los casos de amenazas o violación de derechos individuales de niños, niñas y adolescentes dentro del cantón.; y disponer las medidas administrativas de protección que sean necesarias para proteger el derecho amenazado o restituir el derecho violado. Interponer acciones necesarias ante los órganos judiciales competentes en los casos de incumplimiento de sus decisiones.
Dirección de Fiscalización	Controlar verificar y asegurar la correcta ejecución de las obras, mediante el control de la calidad, el avance físico, el avance financiero y especificaciones técnicas de construcción, de uso de materiales y más condiciones legales establecidas por la Municipalidad. Revisar los contratos celebrados entre el municipio y contratistas para la ejecución de proyectos y hacer cumplir con los términos establecidos en todas y cada una de las cláusulas. Controlar la realización de las obras contratadas y el cumplimiento efectivo de las especificaciones técnicas y demás obligaciones contractuales. Velar por el desempeño de los procesos precontractuales y contractuales de la obra pública municipal. Intervenir en la entrega-recepción de las obras e informar sobre el cumplimiento o no de las especificaciones técnicas.

	Resolver los problemas técnicos que se presenten durante la ejecución de las obras. Asumir en nombre de la institución, la relación con las comunidades donde se ejecuten los proyectos, en los asuntos inherentes a estos.
Dirección de Planeación Estratégica³ - Desarrollo Económico y Social	Gestionar la elaboración e implementación del Plan de Desarrollo económico del cantón Tulcán. Levantamiento de base de datos que permita identificar las organizaciones del cantón según su ámbito de acción. Proyectos inclusivos para el desarrollo económico y social Generar actividades y proyectos sociales que permitan el desarrollo económico de los sectores menos favorecidos del cantón, en especial con las organizaciones sociales de las parroquias rurales del cantón. Gestionar proyectos de desarrollo económico, en lo referente a emprendimiento, sector primario, secundario y terciario. Cronograma de capacitaciones para el emprendimiento dentro del cantón. Proponer y gestionar proyectos que propendan a la soberanía alimentaria y garanticen el desarrollo endógeno del cantón. Impulsar los procesos de asociatividad para mejorar la producción dentro del cantón.

Problemática fronteriza

Para poder realizar el acercamiento a la comprensión de las condiciones que posee el gobierno municipal para la gestión del cantón fronterizo, se ha optado por cotejar las condiciones estructurales y funcionales de la institución, con las diversas problemáticas que se presentan en la zona de frontera. Esto, con el fin de observar cuanta vinculación (o ninguna, de ser el caso) existe entre las competencias expresadas en la configuración de la estructura funcional del

³ La Dirección de Planeación Estratégica y su departamento de Desarrollo Económico, son parte de los procesos habilitantes de apoyo en la estructura orgánica por procesos del Gobierno Municipal de Tulcán. Aparece en el cuadro a causa de que el mencionado departamento realiza actividades agregadoras de valor que generan productos para la ciudadanía.

gobierno autónomo descentralizado y las diferentes problemáticas que aquejan a la ciudad de Tulcán como zona de frontera.

Para la definición de los problemas de frontera, se echa mano de la identificación de las diversas problemáticas realizadas por el proyecto de investigación binacional: “Desarrollo fronterizo Ecuador-Colombia: Provincia del Carchi-Departamento de Nariño; periodo de análisis 2017-2019” del cual se desprende el presente libro.

Las problemáticas surgen desde tres dimensiones del desarrollo: social, económico e institucional. La dimensión del desarrollo social es un criterio que, “permitirá determinar qué acciones han sido orientadas a la satisfacción de las necesidades básicas de los pobladores de las zonas fronterizas” (UPEC, 2017). De manera específica, el criterio del desarrollo social apunta al análisis de la problemática de la informalidad laboral y los efectos que tiene en limitar los derechos de la población que no tiene acceso a un trabajo formal.

La dimensión del desarrollo económico se orienta hacia la determinación de las gestiones que se implementan para fomentar “el crecimiento, modernización y diversificación de la base productiva de las zonas fronterizas, aprovechando las posibilidades que habilitan los mecanismos de la integración y las ventajas de la ubicación de dichas zonas respecto de los mercados...” (UPEC, 2017, 2). La dimensión institucional, en cambio, es el criterio que permitirá la identificación de la institucionalidad pública de la zona de frontera, además de cuál ha sido su rol en el desarrollo de la localidad tomando en cuenta su condición de frontera.

Desde estas tres dimensiones del desarrollo, el proyecto establece las siguientes problemáticas de frontera:

Problemática de informalidad laboral

Se indica que la pobreza es una de las consecuencias por falta de acceso a: educación, salud, vivienda y otros; determinantes vinculados al desarrollo social y de mayor afectación a nivel fronterizo respecto a la calidad de vida de la población.

Se señala en UPEC (2017: 7) que, en la actualidad, la Provincia del Carchi al estar en la zona de Frontera presenta altos índices de informalidad laboral y mínimas oportunidades de empleo para sus habitantes. Siendo la pobreza y pobreza extrema uno de los factores de mayor afectación a nivel fronterizo en relación a la calidad de vida de la población. El Instituto de Estadísticas y Censos (INEC), indica que la incidencia de pobreza por ingresos fue de 39,6% en la zona de frontera, mientras la pobreza extrema por necesidades básicas insatisfechas (NBI) presenta un promedio de incidencia de 18.7% en la Zona 1 del Ecuador. Esto demuestra la vulnerabilidad social que se vive en los sectores fronterizos, lo que requiere de un establecimiento de agenda y metas comunes que permitan tener niveles de equidad territorial para un mejoramiento en las condiciones de igualdad social, hegemonía de clases, mejor mercado de trabajo y preparar al capital humano que permita reducir la pobreza y marginalidad económica y comercial en la frontera.

Problemática económica

Respecto a la problemática económica, se tiene que la economía de las ciudades de frontera se basa en el intercambio comercial de bienes y servicios de los dos países determinándose un efecto péndulo que hace que en determinado periodo de tiempo se generen ventajas para una de las ciudades y desventajas económicas para la otra. Esta realidad económica ha provocado que se dejen de lado las iniciativas industriales y se generen actividades ilícitas como el contrabando.

Adicionalmente se menciona que los habitantes de las ciudades de frontera sienten la problemática económica producto de los precios altos cuando la demanda de productos sube encareciendo el costo de vida, mientras que en la otra ciudad la baja demanda hace que la actividad económica sea escasa (Pág. 8).

Problemática comercial

En relación a la problemática comercial se indica que, tanto Tulcán como Ipiales, ciudades fronterizas y vecinas, comparten consumidores en

dependencia de la tasa de cambio, lo que implica un desplazamiento de los consumidores, de Tulcán a Ipiales y viceversa.

Respecto a la gestión del ámbito comercial se encuentra que, por una parte, Ipiales presenta un abordaje concreto y competente de la temática, estableciendo escenarios o superficies comerciales por grupo de gastos, comercio especializado y comercio sedentario y no sedentario; por otro lado, en Tulcán se advierte que no se cuenta con una metodología para la determinación de la centralidad concreta que permita el cálculo de atraktividad sobre los gastos comercializables de los consumidores de Ipiales y otras zonas urbanas de los cantones cercanos (UPEC, 2017, 8).

Problemática empresarial

Con respecto a la problemática que afecta al ámbito empresarial, se menciona que el escaso desarrollo económico, industrial y empresarial en la región fronteriza Colombo Ecuatoriana, especialmente en el Departamento de Nariño y la Provincia del Carchi, es el efecto principalmente de las débiles políticas públicas y medidas económicas tomadas por los gobiernos de los dos países para sentar las bases que permitan este anhelado desarrollo en frontera. En ese sentido, el sector empresarial se ha desarrollado insipientemente sin un verdadero análisis de las condiciones de los factores que permitan generar y aprovechar ventajas competitivas. Por otro lado, se considera necesario la revisión, y, sobre todo, el rediseño de modelos de negocio que potencien a las empresas, basando sus actividades en cadenas de valor e innovación.

Problemática cambiaria

Al respecto, se señala en UPEC (2017, 8), que las externalidades que influyen en la apreciación o depreciación monetaria en conjunto con la política económica de los gobiernos y el comportamiento de los mercados internacionales, han generado efectos positivos y negativos en la zona de integración fronteriza Ecuador-Colombia; entre los que se cuentan la reducción de los volúmenes de ventas y el cierre de negocios que dependían de consumidores colombianos en la ciudad de Tulcán; y por otro lado el aumento de la actividad comercial en Ipiales, derivado de la alta afluencia de turismo ecuatoriano en busca de productos de primera necesidad, tecnológicos y de

vestir, de precios muy inferiores a los de Ecuador, por el diferencial cambiario. Esta dinámica deriva en la afectación directa a los precios de bienes y servicios, favorables en los últimos años al sector empresarial colombiano y desfavorable para el sector comercial ecuatoriano en términos de ventas; así, las exportaciones colombianas se expanden y las exportaciones ecuatorianas se contraen; lo mismo se observa en términos de venta locales, inclusive propician el desarrollo de mercados paralelos y del contrabando. Esta problemática deriva en la dificultad de mantener negocios comerciales en el mediano y largo plazo, mismos que puedan enfrentar las influencias del tipo de cambio.

Problemática de asociatividad

En relación al tema de asociatividad en la zona fronteriza, UPEC (2016), actualmente los pequeños productores, que son mayoría en la Zona 1, no optimizan la cadena de suministros, producción y distribución de productos; las causas se relacionan básicamente con el nivel bajo de asociatividad y la débil visión de largo plazo. Esto condiciona el aprovechamiento de las altas potencialidades territoriales, tales como: condiciones climáticas, posiciones geográficas fronterizas, gran cantidad de saberes ancestrales, alta productividad en los territorios, demanda a nivel nacional e internacional de la producción, entre otros.

Problemática de gestión pública y ciudadana

El desarrollo de la institucionalidad de la gestión pública es un requerimiento social que orienta los resultados de la gestión de lo público. Actualmente existe una inmersión de la teorización de lo privado en la administración de lo público que en muchos de los casos puede dejar a un lado la atención de la problemática social que debe atender en relación a: lo económico, lo migratorio, lo andino, el comercio internacional, etc. De igual forma, el desarrollo de un concepto amplio de ciudadanía que involucre de forma activa a la sociedad sigue siendo una debilidad permanente (UPEC, 2017:10).

Problemática migratoria

En la zona de frontera, el ámbito migratorio tiene mucho peso, sobre todo como una problemática social que se genera por la población en condición

de movilidad humana que arriba a la localidad. UPEC (2017:11) indica que, al existir grandes flujos migratorios en la zona fronteriza, en mayor medida de población migrante que ingresa a Ecuador, sin que represente esto un mayor incremento en la economía del país anfitrión, se hace más que apremiante, que las instituciones de los dos estados y las empresas privadas consoliden nexos en beneficio de toda la zona fronteriza.

Ahora, no solo ciudadanos colombianos ingresan al Ecuador, sino que en los últimos meses se observa grandes cantidades de ciudadanos venezolanos, obviamente huyendo de la crisis social y económica que está atravesando su país, y por supuesto con esperanzas de encontrar mejores oportunidades en Ecuador, sin que hasta el momento ninguna autoridad ecuatoriana se pronuncie al respecto, o por lo menos ninguna autoridad en frontera.

Revisión de la capacidad de la estructura funcional operativa del GAD para atender la problemática de frontera

Una vez que se ha realizado, por una parte, la exploración y descripción de la estructura organizativa funcional de los procesos agregadores de valor del gobierno municipal de Tulcán, en la que se ha señalado los departamentos, las funciones y atribuciones que tiene cada una de las unidades agregadoras de valor de la institución; y por otra parte, la identificación de las problemáticas que afectan a este territorio por su condición de encontrarse en una zona fronteriza; ahora corresponde revisar si las distintas problemáticas de frontera, se encuentran consideradas directa o indirectamente entre las atribuciones que tienen los diferentes departamentos del proceso operativo del gobierno municipal de Tulcán. Esto con el fin de poder tener una idea cercana del nivel de involucramiento que tiene o puede tener la gestión del gobierno municipal en las problemáticas que aquejan al territorio por su condición de frontera. El nivel de involucramiento que se busca conocer está enfocado en la capacidad que la estructura orgánica funcional le otorga al municipio.

A continuación, se presentan los resultados del cotejamiento de las problemáticas de frontera con las atribuciones que tiene cada departamento operativo del gobierno municipal de Tulcán.

Tabla 3: Problemáticas de frontera que se encuentran consideradas en las atribuciones y funciones de las áreas agregadoras de valor de la estructura del municipio de Tulcán.

UNIDAD ADMINISTRATIVA/DEPARTAMENTO	PROBLEMÁTICA RELACIONADA	INVOLUCRAMIENTO			ATRIBUCIONES
		DIRECTO	INDIRECTO	NINGUNO	
Dirección de Obras Públicas	-			X	Ninguna
Estudios de obras civiles	-			X	Ninguna
Administración y Mantenimiento de Vehículos	-			X	Ninguna
Servicios generales	-			X	Ninguna
Vialidad, Construcciones y Mantenimiento	-			X	Ninguna
Dirección de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial	-			X	Ninguna
Zona Azul	Informalidad laboral		X		Por el modelo de gestión puede generar plazas de trabajo para personas de bajos recursos
Transporte Terrestre	-			X	Ninguna
Transporte Seguridad Vial y Saneamiento	-			X	Ninguna
Dirección Ambiental y Riesgo	-			X	Ninguna
Calidad Ambiental y Riesgos	-			X	Ninguna
Gestión Integral	-			X	Se podría promover opciones laborales en el ámbito de reciclaje.

de Residuos Sólidos					
Riesgos	-			X	Ninguna
Saneamiento y Salud Pública	-			X	Ninguna
Rastro Municipal	-			X	Ninguna
Parques y Jardines	-			X	Ninguna
Vivero	-			X	Ninguna
Dirección de Desarrollo Sostenible	Informalidad laboral		X		Organizar y mantener talleres, exposiciones, ferias de manualidades.
			X		Labores de talleres, costura, colocada de dibujos, muestras, pintura en tela, jarrones, muestra de bordado y otras artesanías.
	Asociatividad		X		Promocionar y fomentar la autogestión comunitaria con énfasis en proyectos de desarrollo sostenible.
			X		Realizar acciones conducentes a que los actores sociales del cantón participen en los programas y proyectos de desarrollo.
			X		Impulsar y fortalecer las organizaciones locales a través de capacitación.
	Migración		X		Organizar, vigilar y coordinar el correcto funcionamiento del sistema de protección de derechos del cantón.
			X		Levantamiento de bases de datos que permita identificar las organizaciones del cantón.
Inclusión Social	Asociatividad		X		Levantamiento de bases de datos que permita identificar las organizaciones del cantón.
	Migración		X		Gestión de proyectos inclusivos para el desarrollo social
Turismo	Empresarial		X		Programación y ejecución de asistencia técnica y capacitación a organizaciones y microempresas turísticas.
			X		Programación y apoyo del diseño de material de promoción turística.
	Asociatividad		X		Realizar actividades de apoyo a la identificación, ubicación y desarrollo de las actividades turísticas.
			X		Planificación, capacitación, adecuación y promoción de centros turísticos y fomento de creación de comités de gestión zonales que aseguren la calidad y precios del servicio.
			X		Participar en el fomento de cooperativas de ahorro y crédito con fines turístico-

				artesanales; así como en la formación de asociaciones y gremios afines.
	Informalidad laboral			Establecimiento de políticas y planes para involucrar al sector informal de la economía turística en la formación de microempresas.
		X		Asesoramiento legal a los servidores turísticos.
Cementerio			X	Ninguna
Cultural y Deportivo	Migración	X		Actividades recreativas con grupos de atención prioritaria.
			X	Realización de talleres culturales, educativos y deportivos
▪ Deporte	-		X	Ninguna
▪ Cultura	-		X	Ninguna
▪ Banda Municipal	-		X	Ninguna
▪ Educación	Informalidad laboral		X	Promover la formación integral de los estudiantes en el campo artesanal y micro empresarial.
▪ Biblioteca	-		x	Ninguna
▪ Teatro Lemarie	-		X	Ninguna
Sistema de Protección de Derechos	Migración		X	Garantizar los derechos establecidos en la Constitución, tratados internacionales y leyes orgánicas, contribuyendo a la reducción de las desigualdades y la vulneración de derechos en el cantón.
			X	Conocer de oficio o a petición de parte, los casos de amenazas o violación de derechos individuales de niños, niñas y adolescentes dentro del cantón.; y disponer las medidas administrativas de protección que sean necesarias para proteger el derecho amenazado o restituir el derecho violado
			X	Generar acciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución a través de la creación y funcionamiento del sistema de protección integral de derechos para grupos de atención prioritaria del cantón
	Asociatividad		X	Fortalecer la participación ciudadana de manera protagónica de las personas y grupos de atención prioritaria, en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos en el cantón.
Dirección de Fiscalización	-		X	Ninguna

Dirección de Planeación Estratégica				
Participación ciudadana	Asociatividad		X	Impulsar la participación ciudadana para la formulación de propuestas de agendas de desarrollo
Dirección de Planeación Estratégica*	Asociatividad		X	Impulsar los procesos de asociatividad para mejorar la producción dentro del cantón.
Desarrollo Económico y Social	Informalidad laboral		X	Proyectos inclusivos para el desarrollo económico y social
			X	Generar actividades y proyectos sociales que permitan el desarrollo económico de los sectores menos favorecidos, en especial con las organizaciones y sectores sociales de las parroquias rurales del cantón
			X	Capacitaciones para el emprendimiento dentro del cantón
	Empresarial		X	Gestionar proyectos de desarrollo económico, en lo referente a emprendimiento, sector primario, secundario y terciario

Hallazgos y observaciones

En el cotejamiento de problemáticas y atribuciones de las áreas agregadoras de valor, se puede observar que hay direcciones que abarcan una amplitud de acciones y departamentos cuyas atribuciones no tocan temáticas involucradas con las problemáticas de frontera que afronta el territorio y su gestión. Tal es el caso de la dirección de obras públicas y sus dependencias, que entre sus atribuciones no consideran elementos concernientes a la condición de frontera de la localidad.

Por otra parte, se encuentra que, entre las dependencias de la Dirección de Tránsito Transporte Terrestre y Seguridad Vial, el área responsable del sistema de parqueo tarifado “Zona azul” de una manera indirecta genera opciones de ingresos para personas de bajos recursos, aportando a dar solución a la problemática de informalidad laboral.

En cuanto a la Dirección Ambiental y Riesgo, por sus características enfocadas en la gestión ambiental, sus diversas atribuciones establecidas para

las variadas dependencias que integran esta dirección, no se corresponden con ninguna de las problemáticas de frontera planteadas en el estudio; sin embargo, tomando el caso anteriormente mencionado del área de Zona Azul, a nivel de la unidad de Gestión Integral de Residuos Sólidos se podrían replicar experiencias de fomento de micro empresas y asociaciones alrededor del ámbito de reciclaje. Sin embargo; en términos generales, se puede señalar que esta instancia del gobierno municipal y las dependencias que de ella se ramifican, no aportan directa o indirectamente solución alguna a las problemáticas propias de la condición de frontera que se expresan en este territorio.

Por otra parte, la Dirección de Desarrollo Sostenible, así como también varios de los departamentos que la integran, presenta varias atribuciones que se hallan vinculadas a algunas de las problemáticas de frontera analizadas, ya que entre las funciones que realiza aborda el logro de objetivos que apuntan al desarrollo económico y también al desarrollo social.

Respecto a la problemática de informalidad laboral, la Dirección de Desarrollo Sostenible del gobierno municipal de Tulcán realiza actividades de capacitación en la elaboración de manualidades como alternativas económicas, además de fomentar espacios de comercialización de las manualidades y artesanías a través de exposiciones y ferias.

En relación con la problemática de asociatividad, esta dirección realiza actividades orientadas al impulso y fortalecimiento de las organizaciones locales por medio de la capacitación, además que propiciar la participación de los actores sociales en programas y proyectos de desarrollo.

Con respecto a la problemática migratoria, esta instancia del gobierno municipal, tiene como atribución la gestión del funcionamiento del sistema protección de derechos del cantón. El cual, por la prioridad que el tema de movilidad humana debe tener en zonas de frontera, debería ser un componente importante en las líneas de acción del sistema de protección cantonal. Por lo pronto, en este estudio de carácter exploratorio, se señala que la dirección de desarrollo sostenible sí tiene atribuciones para poder abordar la problemática de la migración.

Dentro de la Dirección de Desarrollo Sostenible, se encuentra el área de Inclusión Social, la cual en sus atribuciones se encuentra vinculada con la problemática de asociatividad, en cuanto esta instancia debe identificar las organizaciones sociales del cantón con el fin de elaborar y mantener una nómina actualizada de los grupos sociales del territorio.

En cuanto a la problemática migratoria, el área de Inclusión social, tiene establecido el gestionar proyectos inclusivos para el desarrollo social, los cuales, al estar dirigidos a grupos de atención prioritaria, deben considerar población en condición de movilidad humana.

Por otra parte, el departamento de turismo, en sus atribuciones, tiene la capacidad de atender a tres problemáticas fronterizas: la empresarial, asociatividad e informalidad laboral, realizando actividades enfocadas en los proveedores de servicios turísticos. En lo empresarial, la acción de esta dependencia municipal apunta a la prestación de asistencia técnica a organizaciones y microempresas turísticas, asimismo realiza labores de apoyo del diseño de material turístico promocional.

Con respecto a la problemática de la asociatividad, el área de turismo tiene entre sus atribuciones el apoyo a las actividades turísticas a través del fomento a la creación de comités de gestión para el aseguramiento de la calidad y los precios del servicio, así también como la realización de acciones que promuevan la conformación de cooperativas de ahorro y crédito con fines turístico-artesanales, conjuntamente con la formación de asociaciones y gremios afines.

En cuanto a la informalidad laboral, este departamento, tiene como atribución el brindar asesoramiento legal a los servidores turísticos adicionalmente del establecimiento de políticas y planes para involucrar al sector informal de la economía turística en la formación de microempresas.

En otro departamento, el correspondiente al área de lo Cultural y Deportivo, realizan actividades que tocan la problemática de migración. Tiene

como atribución la ejecución de actividades recreativas orientadas a grupos de atención prioritaria y su integración social.

Dentro de la Dirección de Desarrollo Sostenible, se encuentra una de las instancias más importante en el ámbito de protección y restitución de derechos de grupos de atención prioritaria como lo es el Sistema de Protección de Derechos, cuya orientación hacia el cumplimiento de los derechos de los grupos humanos vulnerables, la ubica como una entidad con muchas atribuciones para el abordaje de la problemática de migración. En ese sentido, tiene bajo su cargo el garantizar los derechos establecidos en la Constitución, tratados internacionales y leyes, para contribuir a la reducción de desigualdades y la vulneración de derechos en el cantón, así también atender denuncias y disponer medidas de protección para la restitución de derechos.

Adicionalmente, esta instancia aporta al abordaje de la problemática de asociatividad, a través de su atribución de fortalecer la participación ciudadana de personas y grupos de atención prioritaria, en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos.

Realizada la revisión de los departamentos que conforman el proceso agregador de valor del gobierno autónomo descentralizado de Tulcán, se hace necesario mencionar dos instancias de la estructura orgánica funcional de la institución, la cuales llaman la atención en el sentido que, aunque no se encuentran formando parte de los procesos operativos de la organización y se hallan dentro de los procesos habilitantes, sin embargo, las funciones, atribuciones y acciones que ejecutan son agregadoras de valor, por lo que se ha considerado necesario tomarlos en cuenta en el análisis realizado a las capacidades del municipio para atender la problemática de frontera.

En ese sentido, se encuentra primeramente el departamento de Participación Ciudadana, el cual se halla considerado dentro de los procesos habilitantes de asesoría en el estatuto orgánico por procesos que rige la institución, y por la atribución que tiene esta unidad administrativa de Impulsar la participación ciudadana para la formulación de propuestas de

agendas de desarrollo, se ubica su acción dentro de las acciones que aportan a la problemática de asociatividad, al promover la integración de individuos y grupos sociales en la toma de decisiones sobre aquellos que es de interés colectivo.

En segundo lugar, se tiene que, dentro de los procesos habilitantes de apoyo, se encuentra la Dirección de Planeación Estratégica, la cual, a su vez, contiene al área de Desarrollo Económico y Social, la que tiene bajo su responsabilidad importantes atribuciones que involucran varias problemáticas de frontera.

Por parte de la problemática de asociatividad, ejecuta actividades enfocadas en impulsar procesos de conformación de organizaciones y asociaciones para el mejoramiento de la producción en el cantón.

En cuanto a la informalidad laboral, la unidad de Desarrollo Económico y Social tiene como atribución la generación de actividades y proyectos sociales que permitan el desarrollo económico de los sectores menos favorecidos, en especial con organizaciones y sectores sociales de los sectores rurales, así también actividades de capacitación para el fomento del emprendimiento.

Con respecto a la problemática empresarial, esta instancia aporta a la atención a este ámbito a través de la gestión de proyectos de desarrollo económico orientados al emprendimiento dentro de los sectores: primario, secundario y terciario.

Una vez realizado el análisis de las estructuras orgánico funcionales del municipio fronterizo del cantón Tulcán, se ha encontrado, a nivel general, que las problemáticas de comercio y cambiaria, no encuentran eco de sus necesidades en la estructura y en las atribuciones que tiene el gobierno municipal, mientras que otras, como la económica, es tocada de manera bastante leve, lo cual da indicios que estos importantes ámbitos que afectan al cantón en su condición particular de territorio fronterizo, no son abordados por la institucionalidad local de gobierno, sino que se encontrarían en un estado de abandono, esto,

no por falta de gestión o interés, sino más bien, porque el marco jurídico que rige los gobiernos municipales en el Ecuador, no considera casos específicos como el de las ciudades fronterizas que tienen que afrontar los impactos que la inestabilidad y la fluctuación del mercado, por ende del comercio en la zona de frontera, produce sobre la economía de las zona.

A todo esto, se suma el elemento monetario que al regir en el Ecuador una moneda dura como el dólar, le genera una desventaja comercial permanente a la ciudad de Tulcán, en relación con su par colombiana, Ipiales, cuyo comercio se ha beneficiado del provecho que le produce el tener una moneda nacional que le permite el establecimiento de mejores precios, frente a los precios en dólares que el consumidor encuentra en el lado ecuatoriano.

Del análisis de las estructuras y atribuciones que tiene la organización municipal, en términos generales, se encuentra que la institución no presenta funciones y atribuciones que apunten de manera específica a su condición de frontera, y las que vinculan con alguna de las respectivas problemáticas, su vinculación se produce mayormente por coincidencia y no por una determinación específica que el gobierno municipal ha realizado en consideración de la condición limítrofe que tiene el cantón. Es así que de alrededor de 200 atribuciones que se ejercen por los procesos operativos de la institución, apenas cerca del 15% de ellas está relacionada con acciones que aportan a atender la problemática fronteriza; sin embargo el relacionamiento de estas instancias y su gestión con la problemática, es casi en su totalidad circunstancial, si se toma en cuenta que la realización de las atribuciones mencionadas se realizan bajo el criterio de cumplir con las competencias y funciones que el COOTAD señala como obligatorias para todos los gobiernos autónomos descentralizados.

Conclusiones

Desde la revisión de lo que el marco legal establece para la gestión de las competencias por parte de los gobiernos autónomos descentralizados, así como también del análisis de las estructuras y atribuciones que realiza el municipio

de Tulcán y su relación con las diferentes problemáticas fronterizas, se puede inferir en términos generales que el gobierno local no cuenta facultado para un abordaje directo y efectivo de las problemáticas de los territorios limítrofes.

Sin embargo, en cuestiones específicas, se puede contemplar algunas opciones interesantes que pueden aportar opciones que permitan ayudar a la soluciones de las problemáticas, tal es el caso del aporte a mejorar la problemática de informalidad laboral realizado por el sistema de parqueo tarifado “Zona Azul” que viene a ser un muy buen ejemplo de las posibilidades que tiene la institucionalidad municipal de generar aportes prácticos y efectivos para la superación de problemáticas del territorio.

En ese sentido, llama la atención el hecho de que la “Zona Azul” tiene como propósito la gestión del tránsito en la ciudad de Tulcán, su gestión indirectamente ha logrado generar opciones laborales para personas de escasos recursos, y de esa manera se contribuye a solventar el problema de informalidad laboral en la localidad. Esto nos lleva a considerar las importantes posibilidades que tienen los gobiernos locales en sus fronteras a través de iniciativas creativas, que, por un lado, cumplen el objetivo de ejecutar las competencias o servicios del gobierno municipal, y por otro, vinculan a grupos humanos que se hallan dentro de problemáticas sociales y económicas en el cantón.

De esa manera, incluso sería posible superar el condicionamiento de que las instituciones públicas únicamente pueden llevar a cabo las funciones que la ley determina, ya que con modelos como el de la “Zona Azul” se demuestra que es posible, de una manera indirecta, generar procesos que aporten en otros ámbitos a las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados.

Siguiendo el sentido de las estrategias que contribuyen a la generación de soluciones a la problemática de la informalidad laboral y la falta de fuentes de empleo, en varios gobiernos locales del Ecuador y de la región, se ha extendido la implementación de iniciativas de generación de empleo alrededor de la gestión de los residuos a través del reciclaje. Actividad que no solamente crea trabajos directos sino también actividades económicas y

laborales indirectas en el ámbito del reutilizamiento de desechos. Además, que este tipo de iniciativas, a su vez, se ha visto que fomentan la organización de las personas que se vinculan a esta actividad, por lo que resulta además ser una labor que estimula y fortalece la organización social. Además del importante aporte que se produce desde estas alternativas en términos de protección del medio ambiente y del desarrollo sostenible.

En el ámbito de las competencias y atribuciones que tiene el gobierno municipal de Tulcán sobre el ámbito del turismo, se puede ver una importante apuesta por el fomento de actividades que aporten a la dinamización económica desde iniciativas turísticas que en sus posibilidades de gestión presenta importantes y amplias capacidades que pueden generar respuestas de mucho valor en el aporte de soluciones para las problemáticas que van en la línea de generación de ingresos como son las problemáticas de los ámbitos: empresarial, asociatividad e informalidad laboral.

Esta disposición es coherente con la condición de frontera que tiene la ciudad en el sentido de que, por ser la puerta de ingreso al país, involucra per se una dinámica turística de importancia, la cual podría ser potencializada y aprovechada para el desarrollo de distintos ámbitos de la economía local

Por otra parte, se pudo notar que, conforme el COOTAD señala, en su artículo 54, literal b, que entre las funciones de los gobiernos autónomos descentralizados municipales se encuentra el: “diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales”. Lo cual faculta a los gobiernos municipales a poder llevar a cabo una serie de diferentes intervenciones e iniciativas orientadas a la inclusión e integración social de los diversos grupos humanos que requieren atención prioritaria. Tal es el caso de las personas en condición de movilidad humana, que diariamente cruzan la zona de frontera ecuatoriano-colombiana, en donde anteriormente se tenía un abundante flujo de migrantes colombianos que a causa del conflicto armado que vivía Colombia tenían que dejar su territorio, y en la actualidad, unos años después, la migración de población colombiana en busca de refugio en

el Ecuador, ha sido relevada por grandes masas de personas venezolanas que dejan su país en búsqueda de condiciones que les permitan ejercer sus derechos fundamentales.

En ese sentido, se pueden advertir importantes capacidades asignadas a los gobiernos municipales para la gestión de la inclusión social, que además de establecer la realización de políticas y programas enfocados en el desarrollo social, tienen la determinación de establecer, por una parte, un sistema cantonal de protección de derechos con sus respectivas instancias especializadas de atención, y por otra parte, el establecimiento de un sistema de participación ciudadana orientado a la integración de los actores sociales locales y la promoción de sus derechos políticos y sociales.

Finalmente, en función de lo expuesto, se puede señalar que la exploración de las estructuras orgánico funcionales del gobierno municipal de Tulcán permite visualizar que la condición de frontera, que resulta tan trascendente para las condiciones de vida de la población del cantón, no puede ser tomada en cuenta de una manera amplia por parte de la organización municipal.

Bibliografía

- Acosta, A. (2006). *Breve historia económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Ayala Mora, E. (1991). *El municipio en el siglo XIX*. Quito: Procesos: Revista ecuatoriana de historia. Recuperado de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/559/1/RP01-CN-Ayala.pdf>
- Ayala Mora, E. (2008). *Resumen Historia del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional. Recuperado de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/836/1/AYALAE-CON0001-RESUMEN.pdf>; resumen
- Barrera, A. Ramírez, F. y Rodríguez, L. (1999). *Ecuador: Un modelo para [des] armar*. Quito: Grupo Democracia y Desarrollo Local, CIUDAD. Recuperado de <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/10236-opac>
- Carrión, F. Manuel Dammert y Brigitta Villaronga (2008). *Introducción. La descentralización: visión internacional de la cuestión plurinacional*

- del Estado* En Carrión, F. y Villaronga, B. (2008). Descentralizar: Un derrotero a seguir. Quito: FLACSO, Inwent, SENPLADES. Recuperado de <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/41049.pdf>
- Constitución de la República del Ecuador, 1998.*
- Constitución de la República del Ecuador, 2008*
- Larrea Maldonado, A. (2011). *Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador*. Quito: SENPLADES. Recuperado de http://www.fedaeps.org/IMG/pdf/Modo_de_desarrollo_organizacio_n_territorial_y_cambio_constituyente.pdf
- Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa es reemplazada por Ley Orgánica del Servicio Público, 2010*
- Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA) 2003*
- Maiguashca, J. (1994). *Historia y región en el Ecuador, 1830-1930*. Quito: Corporación Editora Nacional. Recuperado de <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/46760.pdf>
- Marchán, C. y Oviedo, M. (2011). *Modelo de Organización y Gestión por Procesos en la Administración Pública del Ecuador*. Quito: Editorial IAEN, 2011. Recuperado de <https://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2016/06/Gestio%CC%81n-por-procesos-en-la-administracio%CC%81n-pu%CC%81blica.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2018). *Plan Nacional de Movilidad Humana*. Quito. Recuperado de https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/06/plan_nacional_de_movilidad_humana.pdf <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/41049.pdf>
- Norma Técnica de Diseño de Reglamentos o Estatutos Orgánicos de Gestión Organizacional por Procesos. 2006*
- Ojeda Segovia, L. (2000), *La Descentralización en el Ecuador*. Avatares de un proceso inconcluso. Quito: Ediciones Abya-Yala. Recuperado de http://digitalrepository.unm.edu/abya_yala/31/
- Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público*

Reglamento Orgánico Funcional por Procesos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal Tulcán. 2014

SENPLADES (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Quito: SENPLADES. Recuperado de <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf>

SENPLADES *Recuperación del Estado para el Buen Vivir La experiencia ecuatoriana de transformación del Estado SENPLADES / 1a edición* – Quito, 2011

SENPLADES, (2014) *Construcción de un Estado Democrático para el Buen Vivir: Análisis de las principales transformaciones del Estado ecuatoriano 2007-2012*. Quito: SENPLADES. Recuperado de <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/07/Construcci%C3%B3n-de-un-Estado-democr%C3%A1tico-para-el-Buen-Vivir.pdf>

Capítulo IV

ANÁLISIS DE LA FUNCIONALIDAD DE LAS ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES ALCALDÍA TUMACO – IPIALES DE COLOMBIA

Jimi Cabrera y Alexander Muñoz

1 Introducción

El ejercicio de investigación definido como: “análisis de las estructuras organizacionales de Alcaldías (Tumaco e Ipiales)”, parte de enlazar los compromisos adquiridos con la comunidad a través de su planificación, que de manera técnica se pueden entender como estrategias, objetivos y metas, los cuales si bien deben armonizarse con los presupuestos para poder llegar a una buena ejecución, es la estructura parte vital para lograr cumplirlos y de esta manera generar impacto en el desarrollo del territorio. Es por esta razón que mediante el proyecto se pretende identificar la efectividad en su funcionalidad y operatividad al momento de intervenir ante una problemática pública que la sociedad de cada territorio este presentando, situación que se ha visto reiterativa en diferentes entidades territoriales, donde se ha identificado que las estructuras organizacionales han sido diseñadas, tal vez por cuestiones de interés del ejecutivo, enmarcadas en un estilo de dirección, inclusive sin relación con la estrategia, sin antes haber observado si la comunidad está siendo representada al menos por el clamor que se presenta cada cuatro años en el plan de desarrollo. Estructuras organizacionales que a nivel interno generan situaciones administrativas y comportamientos que van en contra del desarrollo del municipio, entendido el desarrollo como el momento en donde los índices sociales son equitativos y no presentan brechas a nivel interno. Situación que obliga a pensar en formular el problema de la siguiente manera: ¿Cómo responde la cláusula del Estado social de derecho (ESD) en la dinámica de las estructuras organizacionales fronterizas del Municipio costero de Tumaco y el Municipio andino (sierra) de Ipiales, departamento de Nariño, Colombia?, que se funda en resolver las hipótesis que van desde aspectos administrativos internos hasta aspectos sociales externos que pueden estar relacionados con la imagen institucional, hoy conocida como el valor intangible de las entidades.

La estructuración que caracteriza a las instituciones públicas puede ser transformada para concretar su integración: estado-sociedad. La complejidad en la implementación de la competencia municipal que co-existe entre la entidad territorial, el orden nacional y la comunidad, son dependientes para alcanzar el fin estatal, y se concreta a través del desarrollo social, económico,

ambiental, tecnológico, etc. Análisis que debe sobrepasar las fronteras, y reconocer que puede haber una respuesta (por no decir una solución), que se consigue al compararse los resultados de desarrollo en los municipios de frontera, y que a nivel binacional (Colombia-Ecuador) pueden estar articulados a indicadores globales, como los expuestos en el plan binacional fronterizo, índice de competitividad global, en especial los que tienen que ver con la Institucionalidad o el de percepción de la corrupción que se profundizó en el estudio.

Tomando a (Loaiza, 2004), es prudente retomar el concepto primario del municipio, el cual: “se vincula estrechamente con la organización político-administrativa de la sociedad local, parece procedente averiguar cómo surge y qué formas puede asumir esa sociedad que le sirve de base” (pág. 39). Pues, al parecer, esa relación ha sido rota y de allí los resultados actuales en su efectividad, que a nivel internacional se puede traducir (Ebrard, 2017), en su análisis regional para las Américas frente a la Transparencia. “Los ciudadanos deben mantener la presión sobre los líderes y seguir exigiendo instituciones transparentes, responsables y funcionales que la región necesita para asegurarse de que estos y otros compromisos similares se cumplan”.

Entonces, el municipio como entidad territorial busca mejorar las condiciones de vida de su población –sociedad local–. Para ello, debe adoptar acciones de sostenibilidad económica, administrativa, y ambiental que permitan un avance de equidad bio-social-económica. Es decir, propiciar el acceso de la población a las oportunidades y beneficios del desarrollo, disminuyendo los desequilibrios del ecosistema y la conservación de la biodiversidad; propendiendo por la profesionalización de su administración para el buen gobierno.

A nivel metodológico, el ejercicio se desarrolla a través de una investigación con enfoque cualitativo puesto que se toman categorías de la comunidad como la satisfacción frente al servicio prestado, índice de transparencia, así como categorías administrativas que tienen que ver con el estilo de dirección aplicado e indicadores de gestión (entre esos uno propuesto

y definido en este estudio como: “desgaste administrativo”), todo esto a través del análisis descriptivo que provoque nuevos estados de conocimiento sobre la situación actual de las entidades frente a sus estructuras organizacionales que deben de procurar mantener una coherencia entre las necesidades de la comunidad y los requerimientos que desde el gobierno central se hacen, hasta el punto de al menos tener la estabilidad de su capacidad institucional al momento de intervenir frente a una problemática. A nivel metodológico se aplican tres fases estándar: Obtención de información, análisis final y escritura y socialización de resultados. Los productos tienen las características propuestas por Colciencias, donde fue necesario identificar sus impactos; los cuales se centran en beneficiarios como la sociedad, la comunidad académica, entidades territoriales y consultores, quienes podrán generar mayor conocimiento a partir de este proceso. También se complementa con un análisis de las estructuras administrativas desde la óptica de la cláusula del Estado Social de Derecho (ESD), específicamente en la dinámica de las estructuras organizaciones del Municipio costero de Tumaco y el Municipio andino de Ipiales, Departamento de Nariño, Colombia.

2 Enfoque Administrativo

2.1 Más allá de las teorías organizacionales

Cuando se habla de organizaciones, de entrada, se sabe que es necesario dirigirse a las teorías administrativas sobre las cuales se rigen, puesto que, allí se encuentran los discernimientos sobre el estilo, la jerarquización, la burocracia, el volumen y al final, solo al final, el tema de la funcionalidad.

Entonces, la investigación sobre el análisis de las estructuras organizacionales avanza hacia el análisis de la funcionalidad, para esta manera poder aportar un elemento más que aporte a las tipologías municipales, que se viene adelantando desde el Departamento Nacional de Planeación–DNP, por tanto, es imprescindible desarrollar la investigación desde los avances técnicos y teóricos que se tienen al respecto.

Se parte del caso de dos entidades territoriales: una de la zona andina, la Alcaldía de Ipiales, y otra costera, Alcaldía de Tumaco, clasificadas como de cuarta categoría (en Colombia son 33 municipios con esta categoría según el DDTS-DNP), según las descripciones del Departamento Nacional de Planeación en atención a la Ley 617 de 2000 que, según (Carmona, Supelano, & Osejo, 2015):

(...) establece una categorización de entidades territoriales basada en sus capacidades de gestión administrativa y fiscal, medidos a partir del tamaño de la población y del valor de ingresos corrientes anuales. Bajo estos parámetros se identifican cinco categorías departamentales y siete de municipios y distritos. Si bien, esta categorización ha sido útil para el control de gastos de funcionamiento, no permite diferenciar las características de los entornos de desarrollo de los entes territoriales (pág. 5).

Para mejor comprensión de esta categorización, se indican a continuación las diferentes variables analizadas, que permiten comprender el lugar exacto en el que se encuentran y porque pueden existir diferencias, aun sabiendo que se encuentran aparentemente en la misma posición, los datos identificados son los siguientes:

Tabla No. 1: Tipología Municipal

Identificación		Funcionalidad urbana		Dinámica Institucional		Tipología municipal	
				económica			
Departamento	Municipio	Población	% Población Rural	Ingresos Municipales (millones)	Índice Desempeño Fiscal	Tipología Municipal	Entorno de Desarrollo
Nariño	Ipiales	135.542	54%	85.051	68,03924401	D	Intermedio
Nariño	Tumaco	195.419	61%	158.481	67,95767914	E	Intermedio

Fuente: DNP 2015 - TIPOLOGÍAS DDT - Municipales (Resultados-Diccionarios Variables)

Como se puede apreciar, existe diferencia en su población e ingresos; este último superando el municipio de Tumaco al municipio de Ipiales, con un valor que oscila en el doble (53%). En relación al desempeño fiscal y el entorno de desarrollo, se encuentran en iguales posiciones. Y un dato interesante que hace parte de la tipología municipal del DNP, es que están en posiciones diferentes Tipología D para Ipiales y E para Tumaco, que entendida la metodología del DNP significa diferencias en los elementos de medición que se detallan a continuación para comprender las dimensiones que las consolidan y que concluyen con dichas tipologías:

Tabla No. 2: Variables incluidas en cada componente para tipologías municipales

Componente Temático	Tipología Municipal
Urbano Regional	Población Municipal
	Porcentaje de Población Rural
	Promedio de Crecimiento Poblacional
	Densidad Poblacional
	Pertenencia a Sistemas de Ciudades
Condiciones de Vida	Índice de Pobreza Multidimensional – IPM Municipal
Económico	Valor Agregado Municipal
	Ingresos Municipales
	Penetración de Internet
	Disparidades Económicas
Ambiental	Área de Bosques Municipales
Componente Temático	Tipología Municipal
Institucional	Inversión Per Cápita del Sector Ambiental
	Desempeño Fiscal Municipal
	Requisitos Legales Municipales
Seguridad	Homicidios por 100 mil Habitantes
	Secuestrados por 100 mil Habitantes
	Hurto por 100 mil Habitantes
	Área de Cultivo de Coca

Fuente: Carmona, Supelano, & Osejo, 2015.

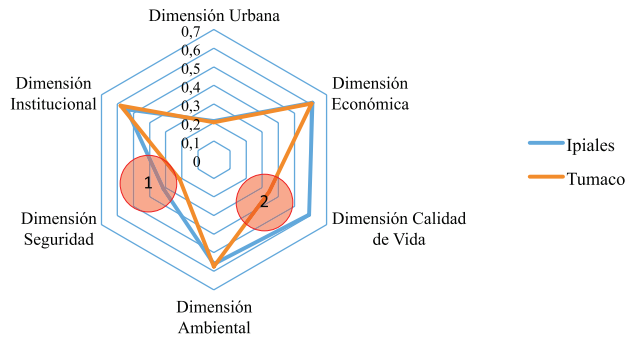
Variables que luego del análisis correspondiente dan respuesta a las 6 dimensiones diseñadas que corresponden a los componentes temáticos. Los resultados para estos dos municipios corresponden a los siguientes:

Tabla No. 3: Resultados de calificación de dimensiones de tipología municipal

Municipio	Dimensión Urbana	Dimensión Económica	Dimensión Calidad de Vida	Dimensión Ambiental	Dimensión Seguridad	Dimensión Institucional
IPIALES	0,2072570	0,6118316	0,5917861	0,5613323	0,3132300	0,5405135
	8	2	8	3	3	3
TUMAC	0,2021232	0,6062767	0,3429576	0,5746663	0,2123468	0,5812047
O	1	2	7	8	1	4

Fuente: DNP 2015 - TIPOLOGÍAS DDT - Municipales (Resultados-Diccionarios Variables)

Gráficamente se pueden comparar mejor los resultados para determinar las diferencias sensibles para esta investigación:

**FIGURA No. 1:** Comparativo de Polígonos de Tipologías Municipales Ipiiales y Tumaco

Fuente: Elaboración propia

Al comparar dos entidades territoriales que, según la ley 617 de 2000, están dentro de la misma categoría: cuarta, con entorno de desarrollo intermedio, se podría pensar que los demás resultados del análisis deberían ser similares, pero en este primer ejercicio se puede observar que tanto en la dimensión de calidad de vida como en seguridad las diferencias son notables (resaltadas en rojo), lo cual hace comprender por qué a pesar de que el municipio de Tumaco aun cuando posee mayores ingresos, mayor población y mayor extensión geográfica frente al municipio de Ipiiales, existen diferencias en su operación que pueden llevar más adelante a comprender la existencia de ventajas comparativas y competitivas que seguramente el ciudadano esta asimientando

para su beneficio o para su perjuicio. Ventajas que deben de ser entendidas desde las estructuras organizacionales, pues estas serán la base sobre la cual se destinarán los esfuerzos y se desplegaran las cargas laborales y optimización de recursos para poder comprender su funcionalidad y las razones sobre las cuales no es posible hablar de un modelo específico de estructuras para las entidades territoriales comprendidas desde aspectos netamente técnicos y que será necesario apropiar nuevos elementos de medición y tal vez conceptuales que permitan fijar modelos más acertados para la construcción de estructuras a nivel territorial.

Bien, ahora entrando en materia administrativa, los análisis de las entidades territoriales de los municipios de Tumaco e Ipiales, permitieron en primer lugar reconocer que es necesario tener una estructura básica sobre la cual se pueden aplicar las diferentes metodologías, instrumentos y criterios de la investigación, los cuales se comienzan a explicar a continuación:

ESTRUCTURA BÁSICA:

ÁREA DIRECTIVA: Entendida como aquella en donde se lideran los procesos de toma de decisiones, se fijan los lineamientos, directrices y políticas institucionales, Y sobre el cual recae la responsabilidad de la evaluación.

ÁREA MISIONAL: Entiéndase como aquella en donde se operativiza todo el objeto social de una entidad, la cual estará ligada al quehacer institucional.

ÁREA DE APOYO: Corresponde al área sobre la cual se erige la misma entidad, y de la cual se es dependiente, puesto que esta proporciona los diferentes recursos necesarios para desarrollar las anteriores áreas.

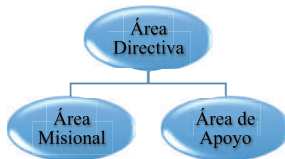


FIGURA No. 2: Estructura básica empresarial

Fuente: Elaboración propia.

Sobre la estructura básica, se inician las innumerables interrogantes de funcionalidad que se han venido formulando alrededor de la relación de modelos administrativos y económicos utilizados en cada región o país, tal como lo expone la (Secretaría de la Función Pública Estados Unidos Mexicanos, 2015). Alrededor de esta estructura se debe iniciar la relación estrecha entre el organigrama y el mapa de procesos, entendidos técnicamente como la estructura funcional y estructura plana respectivamente, las cuales se deben siempre de analizar en la entidad pública para reconocer su capacidad operativa.

Entonces, al hablar de articulación de estructuras se debe de establecer una total relación, es decir, no debe existir ninguna unidad de negocio⁴ sin su correspondiente proceso o viceversa, y que constitucionalmente en su artículo 122 establece que: “No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamentos...”. Al respecto fue necesario reconocer la estructura aplicable en Colombia frente a los cuatro tipos de procesos, los cuales según la norma MECI 1000 (Modelo Estándar de Control Interno) y NTC GP 1000 (Norma Técnica de Calidad en Gestión Pública), están clasificados así:

Tabla No. 4: *Clasificación de procesos*

CLASE DE PROCESO	IDENTIFICACIÓN POR COLOR
PROCESOS ESTRATÉGICOS	
PROCESOS MISIONALES	
PROCESOS DE APOYO	
PROCESOS DE EVALUACIÓN	

Fuente: NTC GP 1000, MECI 1000, adaptado para la investigación.

⁴ Notas del autor de investigación. UNIDAD DE NEGOCIO: Entiéndase el área de trabajo en la cual se desarrollan actividades que se consideran comunes, ya sea por competencia delegada o por directrices institucionales, que regularmente agrupan una serie de procedimientos y/o actividades y/o recursos.

Para mejor comprensión de la articulación de estructuras fue necesario relacionarla con la metodología de colores diseñada para la investigación: Análisis de estructuras organizacionales de alcaldías (Ipiales y Tumaco), con la cual se puede identificar a través de su función esencial (principal), la determinación de cada tipo de proceso dentro de la estructura organizacional, reconociendo así fácilmente que los procesos son totalmente independientes de la jerarquía organizacional y que pueden estar desarrollados hasta por una sola dependencia. Para identificar su relación directa con la clasificación de procesos es necesario reconocer la función principal de la dependencia, la cual está documentada en el acto administrativo de estructura, documento sobre el cual se construye el organigrama de la entidad, hecho que es avalado por la máxima autoridad territorial que ejerce control político, como el Concejo Municipal o la Asamblea Departamental (Municipio-Cantón o Departamento-Provincia, respectivamente).

La metodología se utiliza para los dos tipos de estructuras, es decir, en la funcional y en la plana, para que de manera simultánea deban de identificarse tanto en colores como en denominación.

Para mayor claridad se expone a continuación la aplicación metodológica:

Se inicia tomando la estructura funcional (decreto 255 de 2016, Alcaldía Municipal de Ipiales), sobre la cual se identifica la función principal y se define la clase de proceso a la cual pertenece, para luego asignarle el color que permitirá su articulación y que visualmente identificará las variaciones dentro de la estructura organizacional.

La articulación comienza fijando las dependencias, la función principal extraída del acto administrativo y la definición de la clase de proceso, tal como se indica a continuación:

Tabla No. 4: *Articulación de estructuras: Funcional y Plana – Alcaldía de Ipiales*

Id	Dependencia	Función Principal	Clase de Proceso
1.	Despacho del Alcalde	Definición de lineamientos y políticas institucionales.	Estratégico
2.	Oficina Asesora de Comunicaciones y TIC's	Desarrollar la estrategia de imagen e identidad institucional.	Estratégico
3.	Oficina Asesora de Gestión Institucional	Apoyo en el desarrollo de estrategias y políticas institucionales.	Estratégico
4.	Oficina Asesora Jurídica	Defensa judicial de la entidad.	Apoyo
5.	Oficina Asesora de Control Interno Disciplinario	Desarrollo proceso disciplinario	Apoyo
6.	Secretaría Privada	Soporte en asuntos del despacho del Alcalde.	Apoyo
7.	Oficina de Control Interno	Velar por el cumplimiento de objetivos y de la normatividad aplicable a la entidad.	Evaluación
8.	Departamento Administrativo de Acción Social	Despliegue de la política social y de sus programas relacionados.	Misional
9.	Departamento Administrativo de Ambiente y Sostenibilidad	Despliegue de la política de sostenibilidad ambiental.	Misional
10.	Departamento Administrativo de Cultura	Despliegue de la política cultural y artística.	Misional
11.	Departamento Administrativo de Contratación	Desarrollo de los procesos contractuales que se requieran para el óptimo desempeño de las funciones de la Alcaldía.	Apoyo
12.	Secretaría de Gobierno	Seguridad y convivencia ciudadana.	Misional
13.	Secretaría de Desarrollo Rural	Asistencia técnica agropecuaria.	Misional
14.	Secretaría de Salud	Vigilancia e inspección del servicio de salud – salud pública.	Misional
15.	Secretaría de Educación	Vigilancia e inspección del servicio de educación –Calidad Educativa.	Misional
16.	Secretaría de Planeación	Monitorización del plan de desarrollo y formulación de proyectos. Ordenamiento Y Urbanismo.	Estratégica y Misional
17.	Secretaría de Infraestructura y Vías	Velar por el equipamiento municipal y la infraestructura municipal.	Misional
18.	Secretaría de Movilidad	Formular, ejecutar y evaluar políticas y acciones para la planeación, organización y control del tránsito y el transporte en la jurisdicción del municipio	Misional
19.	Secretaría de Hacienda	Desarrollo de estrategias de finanzas públicas.	Apoyo
20.	Secretaría General	Despliegue de la política institucional de gestión humana y recursos físicos.	Apoyo

Fuente: Este estudio.

Al aplicar esta metodología de articulación de estructuras se pueden fácilmente identificar las dependencias y su relación directa con la clase de proceso, inclusive se logra identificar cómo una dependencia está a cargo de procesos misionales y estratégicos o cualquier otra combinación entre tipos de procesos, lo cual está representado de primera mano con los colores propuestos.

A continuación, se indican los gráficos de las estructuras organizacionales, contruidos a partir de los actos administrativos identificados dentro del trabajo de campo en cada entidad territorial:

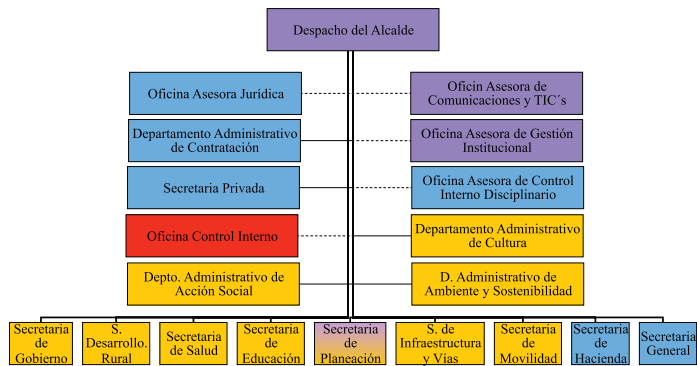


Figura No. 3: *Organigrama Alcaldía de Ipiales 2016 (Vigente)*

Fuente: Decreto 255 de 2016 (30/12/2016), facultado mediante Acuerdo Municipal No. 009 de 2016. Deroga decreto 230 de 2016 (30/11/2016).

Como se puede observar la estructura organizacional que actualmente rige en la Alcaldía Municipal de Ipiales, con la cual se desarrolla el ejercicio para explicar la metodología de articulación de estructuras, permite ver cómo los colores juegan un papel importante para la interpretación de su relación con la estructura plana o también llamado mapa de procesos.

Este ejercicio se puede desarrollar en cualquier entidad territorial, permitiendo comprender que la articulación es necesaria no solo para la construcción de: actos administrativos de estructura, estructuras organizacionales ordenadas por procesos, mapas de procesos articulados a las funciones y requerimientos del gobierno, y manual de funciones, competencias

y requisitos, entre otros instrumentos administrativos; para profundizar en la definición de la funcionalidad de su operatividad frente a las responsabilidades prioritarias que cada territorio tiene en atención al cumplimiento de la cláusula de Estado Social de Derecho, que implica determinar su equipamiento organizacional para una verdadera atención a las necesidades de la ciudadanía local.

Al contrario de la Alcaldía Municipal de Ipiales en relación a su estructura, la Alcaldía Municipal de Tumaco, se representa organizativamente como una entidad con poco volumen administrativo, además su estructura se considera estable, pues los cambios no son notables desde la vigencia del decreto 1172 de 2003, con el cual se fijó una estructura que no ha sufrido modificaciones desde el año referido y se muestra a continuación:

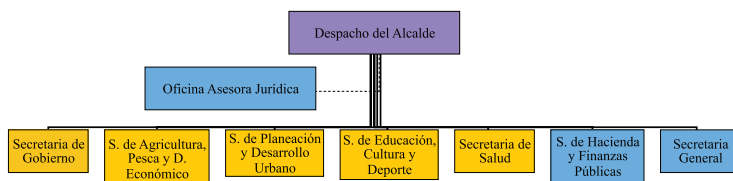


Figura No. 4: Organigrama Alcaldía de Tumaco 2015 (Vigente)

Fuente: Decreto 0569 de 2015 – Facultado mediante Acuerdo Municipal No. 001 de 2015. Ajustado por la investigación⁵

Para poder profundizar en de la funcionalidad de las estructuras, es necesario identificar su articulación con los procesos, esto dará un espacio más sustentable en cuanto a la comparación de efectividad, para esto es necesario desarrollar la descripción de sus funciones esenciales, así:

⁵ Se dice que es ajustado el acto administrativo en el sentido de que en su contenido la Secretaría General no aparece en la identificación inicial del documento (Artículo 1. Estructura) sino en la descripción de las funciones de dependencia (Artículo 10. Funciones de la Secretaría General).

Tabla No. 5: *Articulación de estructuras: Funcional y Plana – Alcaldía de Tumaco*

Id	Dependencia	Función Principal	Clase de Proceso
1.	Despacho del Alcalde	Definición de lineamientos y políticas institucionales.	Estratégico
2.	Oficina Asesora Jurídica	Defensa judicial de la entidad.	Apoyo
3.	Secretaría de Gobierno	Seguridad y convivencia ciudadana. Desarrollo de la Política Social. Desarrollo de la política de tránsito y transporte.	Misional
4.	Secretaría de Agricultura, Pesca y Desarrollo Económico	Asistencia técnica agropecuaria. Despliegue de las políticas económicas.	Misional
5.	Secretaría de Planeación y Desarrollo Urbano	Monitorización del plan de desarrollo y formulación de proyectos. Ordenamiento Y Urbanismo.	Misional
6.	Secretaría de Educación, Cultura y Deporte	Vigilancia e inspección del servicio de educación – Calidad Educativa.	Misional
7.	Secretaría de Salud	Vigilancia e inspección del servicio de salud – salud pública.	Misional
8.	Secretaría de Hacienda y Finanzas Públicas	Desarrollo de estrategias de finanzas públicas.	Apoyo
9.	Secretaría General	Despliegue de la política institucional de gestión humana y recursos físicos. Contratación Pública.	Apoyo

Fuente: Este estudio.

De lo cual se deduce que es necesario comprender que para la construcción de estructuras más allá de características externas, dadas por el gobierno nacional como parte del trabajo de configurar estándares para el control fiscal o cumplir factores técnicos y tomar ideas de modernización centradas en el territorio y especialmente en el desarrollo del bienestar de la comunidad, se requiere una total integración de estos términos.

MAPAS DE PROCESO

Al hablar de la articulación de estructuras se había mencionado que se deben de analizar aquellas de sentidos funcionales (organigramas) y planas (mapas de proceso). Sobre estos últimos, la información se ha detenido en el tiempo e inclusive al parecer no existe su necesidad; pero antes de revisar los resultados de cada entidad, se debe de comprender el significado de este tipo de organizaciones.

Según el Departamento Administrativo de la Función Pública (2014): “La representación gráfica de los procesos Estratégicos, Misionales, de Apoyo y de Evaluación y sus interacciones conforman el Mapa de Procesos. A su vez, la interrelación de los procesos misionales dirigidos a satisfacer las necesidades y requisitos de los usuarios se denomina Cadena de Valor” p. MOP.

Por tanto, esta estructura no debe ser ajena a las necesidades de la entidad, por el contrario debe responder a la configuración de los servicios propuestos, que en primera medida corresponden a los fines del estado–Objeto social (procesos misionales), direccionados según los métodos estratégicos, soportados en su operativización por los procesos de apoyo y monitoreados de manera constante por los sistemas de evaluación. Entonces nuevamente se comprende que en ningún momento podrá existir una estructura plana estándar que pueda ser aplicada a las entidades territoriales, así estas correspondan a una misma categoría, pues existirán diferencias relacionadas con la capacidad técnica u operativa (tecnología, talento humano, infraestructura, cultura, territorio, estilo de dirección, etc.), que indicarán aspectos que provocarán la formulación particular para cada entidad.

Para el análisis de esta investigación se retomaron los documentos oficiales o actos administrativos que permitieron tener los siguientes mapas de procesos⁶:

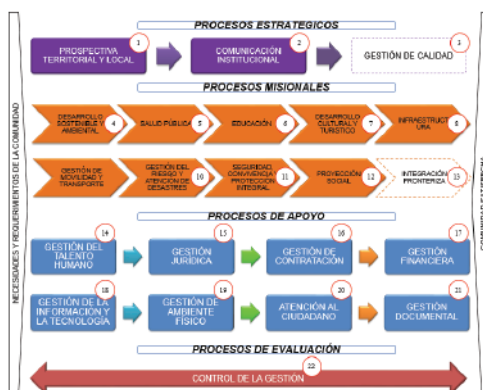


Figura No. 5: Mapa de Proceso Alcaldía Municipal de Ipiales –2014 (Vigente)

Fuente: Estudio Técnico de Modernización Institucional 2014.

⁶ Para avanzar en el ejercicio de articulación de estructuras y de acuerdo con la información disponible, la cual corresponde a la Alcaldía de Ipiales, se indica la estructura planta vigente a la cual se le adiciono los números de procesos para poderlos identificar más fácilmente

tipo de estructuras permite dar cumplimiento no solo a los requerimientos del gobierno nacional, quien es que exige que exista cada vez más dependencias aun sin saber si es posible sostenerla económicamente en el tiempo, sino también para generar la cultura de control necesaria a nivel interno, pues las normas de control se fundamentan en las estructuras planas o con enfoque basadas en procesos.

La metodología de articulación de estructuras en este punto sugiere identificar las dependencias y los procesos a los cuales pertenece o viceversa; para mejor comprensión se desarrolla la siguiente tabla:

Tabla No 6: *Articulación de estructuras funcionales (dependencias) y plana (procesos)*

No.	Proceso (Estructura Plana)	Propósito Principal ⁷	Dependencia (Estructura Funcional)	Clase Proceso (Color)
PROCESOS ESTRATÉGICOS				
1.	Prospectiva territorial y local	Definir, analizar, proyectar el municipio (visión, prospectiva) hacia el cumplimiento de las necesidades de la comunidad, adquiriendo como fuente principal la información institucional y estratégica. Proporcionar las herramientas estratégicas y técnicas para el desarrollo institucional y logro efectivo de los planes, programas, objetivos institucionales. Búsqueda constante de modelos administrativos que den respuesta a: Descentralización y ordenamiento territorial,	Despacho del Alcalde Secretaria Privada	Estratégico

⁷ Esta información es parte del estudio técnico de modernización realizado por la ESAP en la vigencia 2014.

No.	Proceso (Estructura Plana)	Propósito Principal ⁷	Dependencia (Estructura Funcional)	Clase Proceso (Color)
		Desarrollo Territorial, Búsqueda de recursos nacionales e internacionales.		Estratégico
2.	Comunicación Institucional	Construir y desarrollar estrategias de comunicación institucional, centradas en el mejoramiento de la comunicación interna y hacia la comunidad.	Oficina Asesora de Comunicaciones y TIC's	
3.	Gestión de Calidad	Orientar y asesoras en el cumplimiento de los requisitos de las normas de gestión a nivel institucional proveyendo las metodologías y herramientas necesarias para su fin.	Oficina Asesora de Gestión Institucional	
PROCESOS MISIONALES				
4.	Desarrollo Sostenible y Ambiental	Generar y desarrollar las estrategias destinadas al mejoramiento de la productividad sostenible del territorio y de la protección del medio ambiente.	Departamento Administrativo de Ambiente y Sostenibilidad Secretaria de Desarrollo Rural	Misional
5.	Salud Publica	Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población, mediante la articulación sectorial e intersectorial y el desarrollo de acciones de inspección y vigilancia y control al SOGC, gestión de los procesos de Aseguramiento, Salud Pública.	Secretaria de Salud	Misional

No.	Proceso (Estructura Plana)	Propósito Principal ⁷	Dependencia (Estructura Funcional)	Clase Proceso (Color)
6.	Educación	Brindar una educación con altos estándares de calidad, que propenda por la formación integral e incluyente de la comunidad del territorio, preservando los valores éticos, la responsabilidad, el respeto a lo público y la convivencia sana, de tal manera que se generen verdaderas oportunidades de progreso en la región.	Secretaría de Educación	Misional
7.	Desarrollo Cultural y Turístico	Generar en la comunidad elementos identitarios, consecuentes con el territorio, su memoria colectiva y su capacidad, propiciando espacios de participación ciudadana a través de las diferentes manifestaciones culturales en pro de la calidad de vida.	Departamento Administrativo de Cultura	Misional
8.	Infraestructura	Desarrollar actividades permanentes de mejoramiento y mantenimiento de la malla vial urbana y rural, así como también la formulación de políticas sociales que permitan la ejecución de obras de infraestructura en pro del desarrollo y bienestar de la comunidad.	Secretaría de Infraestructura y Vías	Misional
9.	Gestión de	Orientar y formular las políticas de	Secretaría de	Misional

No.	Proceso (Estructura Plana)	Propósito Principal⁷	Dependencia (Estructura Funcional)	Clase Proceso (Color)
	Movilidad y Transporte	movilidad acordes con los requerimientos normativos, ambientales, de la comunidad y del territorio, manteniendo la seguridad de las vías públicas y privadas abiertas al público, permitiendo verdaderas condiciones de accesibilidad y conectividad.	Movilidad	Misional
10.	Gestión del Riesgo y Atención de Desastres	Desarrollar la política nacional de gestión del riesgo de desastres, generados por distintos fenómenos naturales y/o atóxicos en busca de una adecuada prevención, atención y recuperación del suceso.	Secretaría de Planeación	
11.	Seguridad, Convivencia y Protección Integral	Formular, fijar y ejecutar políticas y programas relacionados con el desarrollo del orden público, seguridad, justicia, equidad, integración social, protección y promoción de derechos y libertades públicas, así como servir de apoyo en el cumplimiento de las órdenes emanadas por la rama Judicial.	Secretaría de Gobierno	
12.	Proyección Social	Orientar y promover el desarrollo de políticas públicas que propendan por el bienestar de las diferentes categorías poblacionales con prioridad en las más	Departamento Administrativo de Acción Social	Misional

No.	Proceso (Estructura Plana)	Propósito Principal ⁷	Dependencia (Estructura Funcional)	Clase Proceso (Color)
		vulnerables, a través de la atención integral.		Misional
13.	Integración Fronteriza	Generar políticas de integración institucional mediante el adecuado manejo de las relaciones internaciones y del aprovechamiento normativo binacional para con la comunidad. Generar apertura política en los diferentes sectores de la región, potencializando las características endógenas, económicas y legales.	Secretaría de Planeación	
PROCESOS DE APOYO				
14.	Gestión del Talento Humano	Garantizar el cumplimiento de requisitos de desempeño basados en el análisis de cargo con base en la educación, formación, habilidades y experiencia apropiadas, mediante una adecuada selección, inducción, capacitación, evaluación y bienestar social, que permita mantener y/o mejorar la calidad en la prestación del servicio.	Secretaría General	Apoyo
15.	Gestión Jurídica	Defender los intereses de la Alcaldía Municipal por la vía legal y normativa dentro de los procesos judiciales y verificar que los actos administrativos se ajusten a la normatividad aplicable.	Oficina Asesora Jurídica	Apoyo

No.	Proceso (Estructura Plana)	Propósito Principal⁷	Dependencia (Estructura Funcional)	Clase Proceso (Color)
16.	Gestión de Contratación	Orientar y asegurar el cumplimiento de los requisitos legales para la adquisición de bienes y servicios necesarios para el desarrollo misional de la Entidad. Garantizar la constitución de obligaciones y voluntades relacionadas con convenios nacionales e internacionales.	Departamento Administrativo de Contratación	Apoyo
17.	Gestión Financiera	Ejecutar, proveer, controlar, identificar nuevas fuentes de recursos financieros, y aplicar racionalmente los fondos, con el fin facilitar la gestión del gobierno municipal mediante la generación de información oportuna y confiable que sirva de base para la toma de decisiones a nivel estratégico.	Secretaría de Hacienda	Apoyo
18.	Gestión de la Información y la Tecnología	Propender por la producción de datos para la adecuada, oportuna, precisa, consistente y segura toma de decisiones para el mejoramiento continuo en la calidad de los procesos y el cumplimiento de los requerimientos de los entes de control, a través de un adecuado programa de mantenimiento tecnológico y seguridad de la	Oficina Asesora de Comunicaciones y TIC's	Apoyo

No.	Proceso (Estructura Plana)	Propósito Principal ⁷	Dependencia (Estructura Funcional)	Clase Proceso (Color)
		información.		
19.	Gestión Ambiente Físico	Desarrollar y aplicar programas orientados a prestar un servicio eficiente y efectivo de mantenimiento y control de los recursos físicos e informáticos y del ambiente de trabajo necesarios para el adecuado cumplimiento de la misión institucional en cada una de las unidades de negocio.	Secretaría General	Apoyo
20.	Atención al Ciudadano	Generar estrategias integrales y transversales a nivel institucional para acercar, mejorar y fortalecer la relación del gobierno municipal con la ciudadanía, eliminando las diferencias entre la percepción del servicio prestado y la capacidad resolutive actual, para incrementar el nivel de satisfacción de la población. De igual forma debe proveer la información que permita fijar políticas de atención, con mayor calidad, mejora en la gestión de los tramites, disminución de tiempos de espera, simplificación de procedimientos, diseño de infraestructura y fortalecimiento de competencias en la servucción del servicio y/o producción del bien.	Secretaría General	Apoyo

No.	Proceso (Estructura Plana)	Propósito Principal ⁷	Dependencia (Estructura Funcional)	Clase Proceso (Color)
21.	Gestión Documental	Establecer los lineamientos en materia de gestión documental con el fin de normalizar y estandarizar el ciclo de vida de los documentos generados en la Entidad, de acuerdo a lo ordenado por el Archivo General de la Nación para las entidades del estado.	Secretaría General	Apoyo
PROCESOS DE EVALUACIÓN				
22.	Control de la Gestión	Acompañar, asesorar y evaluar la gestión administrativa a través de la implementación de planes de mejoramiento continuo institucional que permitan corregir, prevenir los eventos de riesgos y desviaciones de las operaciones y procesos para el logro de los objetivos institucionales, la normatividad y las políticas del Estado con eficiencia, eficacia y efectividad.	Oficina de Control Interno	Evaluación

Fuente: Elaboración propia.

Al cruzar esta información de las estructuras funcionales y planas, se puede observar cómo varios procesos son responsabilidad de la dependencia denominada: Secretaría General, que es comprensible al identificar que dentro de la estructura existen subdependencias, las cuales permiten desarrollar las actividades de estos procesos. Sin embargo, se identifica un proceso denominado: Desarrollo Sostenible y Ambiental, que está a cargo de dos dependencias: I) Departamento Administrativo de Ambiente y Sostenibilidad; II) Secretaría de Desarrollo Rural.

PLANTA DE PERSONAL

EMPLEOS POR NIVEL JERÁRQUICO

Tabla No. 7: Comparativo de plantas de personal IPIALES

Nivel	2013	2014	diferencia con respecto de 2014	2017	diferencia con respecto de 2015	Diferencia con respecto de 2013 - 2015
Directivos	42	26	-16	45	19	3
Asesor	16	11	-5	9	-2	-7
Profesional	13	63	50	63	0	50
Técnico	42	69	27	85	16	43
Asistencial	63	77	14	82	5	19
Total	176	246	70	284	38	108

Fuente: Estudio ID-80, tomado de actos administrativos.

Tabla No.8: Comparativo de plantas de personal TUMACO

Nivel	2003	2015	diferencia con respecto de 2003
Directivos	8	8	0
Asesor	5	5	0
Profesional	17	18	1
Técnico	17	17	0
Asistencial	20	20	0
Total	67	68	1

Fuente: Estudio ID-80, tomado de actos administrativos.

2.2 Discusión

Continuando con las indagaciones, las entrevistas, el levantamiento de la información y la investigación sobre la modernización institucional que mejor se aplique al municipio de Ipiales, el cual se diferencia de otros municipios debido a su zona de ubicación. Al tratarse como municipio de zona de frontera

y principal puerto aduanero terrestre de Suramérica, que ha dado pie a la construcción de verdaderos lazos de hermandad entre Ecuador y Colombia, conllevando a la generación de procesos conjuntos que apuntan al desarrollo integral del territorio compuesto entre estos dos países.

Por otra, respondiendo a los diagnósticos y análisis locales que se hicieron desde la formulación del plan de desarrollo, los cuales se ven consolidados en la construcción de la misión del municipio –que para este análisis se transcribe tan solo una parte– (PLAN DE DESARROLLO, 2012) “...un puerto fronterizo integrado con el Ecuador eficiente y competitivo, una capital subregional que lidera e integra a sus centros poblados rurales y a los municipios circunvecinos” (p. 7).

Como se puede apreciar, la necesidad de integración y el desarrollo fronterizo merecen toda la atención posible, de tal forma que se generen componentes estructurales que permitan fortalecer la Entidad, aprovechando su potencial endógeno con características particulares como: su economía, su cultura, sus políticas, su reglamentación, entre otras. Esta situación, hizo evidente la necesidad de atender de manera directa todos los asuntos que tienen un marco especial sobre la frontera, que de alguna manera se relaciona con los avances del gobierno nacional al implementar en la ciudad de Ipiales los Gabinetes Binacionales, que buscan alianzas en pro del desarrollo territorial y por ende de cada gobierno local tanto en Colombia como en Ecuador.

A manera de contextualización se indica cómo se compone este gabinete binacional, para comprender la magnitud de compromisos que deber ser atendidos de alguna manera por parte de los gobiernos locales que comienzan a ser parte de la Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON).

A continuación, se indican las interrelaciones entre este tipo de acuerdos y las diferentes unidades de negocio de la Alcaldía Municipal de Ipiales. Tomado de la Declaración Conjunta, del Gabinete Binacional – Anexo I:

Tabla No. 9: *Correlación entre Ejes Gabinete Binacional y Estructura Alcaldía de IpiALES*

ID	EJE GABINETE BINACIONAL	ESTRUCTURA ALCALDÍA DE IPIALES	CORRELACIÓN
1.	Eje infraestructura y conectividad	Secretaria de Infraestructura. Secretaria de Tránsito y Transporte. Secretaria de Gobierno: Gobierno en línea. E.S.P. Unimos	Estrategias de movilidad. Desarrollo de infraestructura. Avances en Conectividad y Tecnología.
2.	Eje de seguridad y defensa	Secretaria de Gobierno: Inspecciones de Policía, Comisaria de Familia.	Consejos de Seguridad. Atención de Víctimas. Defensa de los derechos.
3.	Eje Asuntos Económicos y Comerciales	Secretaria de Gobierno: Protección al consumidor. Secretaria de Hacienda. Despacho: Asesor Asuntos Fronterizos.	Atención del Déficit comercial, el establecimiento de políticas arancelarias, comerciales, cumplimiento de normatividad actual (Convenio de Esmeraldas)
4.	Eje de Asuntos Fronterizos	Despacho: Asesor Asuntos Fronterizos. Secretaria de Gobierno. Punto de Atención a Víctimas, Inspecciones de Policía, Subsecretaria de Desarrollo Social, Cultura y Turismo.	Migración Laboral. Seguridad Social Integral. Construcción de bases de datos compartidas. Atención a población de paso (turismo). Modelos de desarrollo territorial.
5.	Eje de Asuntos Ambientales	Secretaria de Agricultura, Desarrollo Rural y Asistencia Técnica. Secretaria de Planeación.	Políticas de Protección del medio ambiente. Políticas de Desarrollo Económico Sostenible. Estrategias de Competitividad y productividad en el marco global del desarrollo sostenible.

			Adecuación de espacios geográficos y de ordenamiento.
6.	Eje de Asuntos Sociales y Culturales	Secretaría de Gobierno: Subsecretaría de Desarrollo Social, Cultura y Turismo, Oficina de asuntos indígenas.	Integración Cultural. Estrategias de Turismo Binacional. Protección de derechos de poblaciones indígenas.

Fuente: Esta investigación.

Como se puede apreciar, existen muchos elementos administrativos que hay que tener en cuenta para poder obtener una estructura organizacional que pueda dar respuesta a las múltiples necesidades de la comunidad, es así, como esta investigación sobre funcionalidad de estructuras ha logrado abordar todos los aspectos que afecten a la administración municipal, enlazando la estructura funcional y la plana.

Por esta razón, la modernización del Estado, que implica modificaciones a las estructuras orgánicas, no debe centrarse en lo técnico simplemente; se debe profundizar hacia el conocimiento pleno de su contexto, su geografía, su cultura y su comunidad, de tal forma que se pueda poner en balanza las necesidades y las competencias delegadas por el Estado (fines esenciales del Estado), que hacen comprender la existencia de Gobernabilidad, de Institucionalidad que debe estar pendiente del intercambio Político, Relaciones Intersectoriales confluyan en soluciones a nivel interno (interdepartamentales) y nivel externo a nivel Local, Departamental, Nacional e Internacional.

Esta situación, permitió al equipo de investigación indagar en los conceptos: Desarrollo Territorial y Desarrollo Local, no solo para comprender los términos sino para aprovechar la ubicación geográfica, que hoy en día se conoce como geopolítica, pues es necesario entender que no se deben limitar los avances de desarrollo o de competitividad basado en las fronteras, es mas, esto permite comprender que el territorio puede estar compuesto por gobiernos locales de un país y de otro país, como es el caso de nuestro país hermano Ecuador que colinda con la frontera andina y costera. Esto permitirá concluir que las estrategias de desarrollo económico y de avances en la globalización son necesarias que se analicen desde un enfoque de INTEGRACIÓN.

Como conclusión se pueden tomar las palabras de Sack (1986):

La sociedad influye, afecta o controla por medio de acciones, un área geográfica específica que es el territorio, cuya manifestación material se denomina “territorialidad humana” la cual varía al cambiar el control, los hechos y las actitudes sociales dentro del mismo. Según Vázquez (2006) el territorio es, de esta manera, un entramado de intereses construido a partir de vínculos, relaciones, identidad y cultura, para “...dar respuestas productivas adecuadas a satisfacer las demandas de la población” (Pág. 48).

Por tanto, al tratarse de la Alcaldía de Ipiales y de Tumaco, no debe desconocerse el hecho de que hace parte primero a una comunidad indígena o afrodescendientes, que inclusive se integra por municipios que tienen algo en común y es su comunidad; y por otra parte, que se han identificado nexos que traspasan los límites fronterizos que comparten poblaciones, amparan ciudadanos, y lo más importante es que existen voluntades para desarrollar estos territorios. Entonces, se deben sumar esfuerzos hacia una atención de la problemática esencial, prioritaria, lo cual merece tener mejores estructuras para poder delegar a una unidad de negocio lo que en verdad le corresponde y así se pueda avanzar hacia un territorio pleno y lleno de bondades, que inclusive se pueden catalogar como de orden binacionales.

Por otro lado, se deben atender los términos técnicos como “la capacidad resolutive”, un sinónimo de “capacidad instalada”, término industrial que si bien puede generar controversia cuando se utiliza en una empresa productora de servicios, es decir, una empresa dedicada a la servucción⁸, es necesario tener en cuenta, para reconocer los recursos con que se cuenta durante la prestación del servicio.

El término capacidad instalada se le debe entender como:

Es un indicador que nos refleja el número de unidades producidas en un tiempo determinado, además está

⁸ Entiéndase Servucción como entidad dedicada a la generación de servicios.

condicionado al número de máquinas o equipos que posee la empresa y el volumen de producción que puede llegar a generar en condiciones óptimas.

La tecnología es considerada hoy como un elemento clave y de mayor incidencia en los niveles de producción, esta capacidad define los límites competitivos, por medio de ella podemos evaluar la velocidad de respuesta que tenemos frente al mercado; perdemos los clientes si tenemos procesos productivos lentos o, si por el contrario, generamos producción en exceso tendremos que reducir el precio del mercado para estimular la demanda y minimizar el volumen de los inventarios (Galindo, 2006, p. 54, 55)

Términos que no deben de ser ajenos al momento de establecer una estructura organizacional.

3. Enfoque jurídico- Análisis desde la cláusula del estado social de derecho frente a las entidades territoriales costeras y de frontera en Colombia

Desde la perspectiva del Derecho, como elemento integrador y funcional de las estructuras administrativas es necesario realizar un “análisis de las disposiciones legales sobre las cuales se fundamentan las estructuras organizacionales de los gobiernos locales de Ipiales y Tumaco, con el propósito de identificar restricciones que afectan la gestión administrativa”⁹; de tal manera que se requiere que el apoyo del campo del Derecho, el cual toma como perspectiva el cuestionamiento de la dinámica de las regiones y con ésta, la efectividad de las entidades territoriales desde su instauración con la Carta Política de 1991 y el replanteamiento de estas por la crisis de las políticas del Estado Social de Derecho frente a las ciudadanías locales. Se toma como punto de análisis el sistema socioeconómico de finales del

⁹ Abogada. Doctora en Ciencias de la Educación. Magister en Docencia. Especialista en Derecho Laboral y Relaciones Internacionales. Especialista en Derecho público. Docente Investigadora I.U CESMAG. Directora Grupo de Investigación Iuris Coeptum. cccabezas@iucsmag.edu.co

siglo XX para evidenciar los antecedentes más significativos que debilitaron la legitimación de las instituciones oficiales, los actores políticos, las élites sociales y los círculos culturales predominantes. La conclusión central establece que las autoridades regionales colombianas (alcaldes municipales o distritales y gobernadores) deben optimizar el equipamiento organizacional, especialmente en el talento humano y los niveles de participación ciudadana para asumir las funciones y responsabilidades señaladas constitucionalmente (salud, educación, vivienda, saneamiento básico, entre otras), tomando como eje el adecuado diseño de la política pública que enfoque los problemas y fenómenos que influyen en lo público y que aporte a la construcción de una sociedad educada, profesionalizada y consciente de la emergencia de refundar la convivencia ciudadana y el equilibrio cultural, con el cual sea posible aproximarse a la consolidación de contextos de pacificación para la era del pos conflicto, especialmente en aquellos municipios que dada su ubicación geográfica, fronterizos y costeros, requieren de una estructura administrativa que no solo se limite a garantizar la prestación de servicios públicos sino además que esté en capacidad de auto gestionar recursos y aprovechar al máximo las potencialidades de su posición y reivindiquen los mecanismos de participación ciudadana como estrategia para el desarrollo económico, político, social y cultural; la construcción del presente análisis se articuló con las docentes CARMEN CECILIA CABEZAS CORTEZ Abogada. Doctora en Ciencias de la Educación. Magister en Docencia. Especialista en Derecho Laboral y Relaciones Internacionales. Especialista en Derecho público. Docente Investigadora I.U CESMAG. Directora Grupo de Investigación Iuris Coeptum. cccabezas@iucsmag.edu.co y ADRIANA LAGOS MORA Editora Revista InvestigiumIre: Ciencias Sociales y Humanas, Integrante Grupo de Investigación Iuris Coeptum. alagos@iucsmag.edu.co.

3.1. Aspectos generales

La construcción de este capítulo se abordó a partir de la revisión de fuentes secundarias de artículos científicos alojados en bases de datos especializadas, libros, capítulos de libros, normas y pronunciamiento de la Corte Constitucional colombiana sobre la temática objeto de reflexión

articuladas con los análisis, comprensiones y reflexiones de los hallazgos obtenidos e interpretaciones producto de la investigación en curso y las aristas vislumbradas de otra investigación anterior desarrollada por las autoras (Cabezas-Cortes y Lagos-Mora) en el marco del estudio titulado: “Mecanismos jurisdiccionales de adopción conjunta entre Colombia y Ecuador para lograr una eficaz protección del crédito, ante la ocurrencia de una insolvencia empresarial transnacional”, que entre otros resultados, evidenció la debilidad de las entidades territoriales en la realización de las competencias y derechos otorgados por la Constitución Política de 1991 y la pérdida de legitimidad ante la imposibilidad de construcción de verdaderas políticas públicas que respondan asertivamente a la Cláusula del Estado Social de Derecho.

3.2. El Estado social de derecho y estructura de las organizaciones municipales

La concepción jurídica y política del estado de origen liberal que se mueve bajo la dinámica de las normas caracterizada por plasmarse en un compendio escrito, por la separación de los poderes y garante de la libertad de los individuos, del principio de legalidad, de los derechos fundamentales, seguridad jurídica y protección de la confianza, entre otros, se ve debilitada no solo en su estructura jurídica política sino además en su capacidad de constituirse en verdadero garante de los derechos individuales de los ciudadanos; ello obedece a elementos como la consolidación de otros factores reales de poder como los monopolios económicos y grupos al margen de la ley, valga decir, grupos terroristas, paramilitarismo, autodefensas. Este escenario condujo a una crisis estatal y al replanteo de la estructura político social y como consecuencia de ello en el año de 1990 bajo la presidencia de César Gaviria Trujillo, los ciudadanos en ejercicio de la democracia votaron para la conformación de un grupo de líderes para la redacción de la nueva constitución en lo que se denominó la constituyente de 1991, iniciando con el proceso de transformación política y social.

Precisamente un cambio trascendental lo constituyó el tránsito en la concepción del estado, referenciado en el artículo primero de la

Constitución Política de Colombia, en el sentido de concebirse a Colombia como un Estado Social de Derecho, caracterizado por la hegemonía de los derechos fundamentales y la protección de los mismos, la reivindicación de los mecanismos de participación ciudadana y la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, claro está, dentro de los límites de la misma Carta Magna, entre otros. En efecto, el principio del estado social¹⁰ se constituye en el primer paso para la modernización del estado influenciado por los procesos de globalización e internacionalización no solo económico sino también político, social, jurídico y cultural aunado a los procesos y avances tecnológicos

La crisis del modelo desarrollista y la transformación del Estado como tendencia histórica en América Latina y Chile, en los últimos treinta años, así como los crecientes procesos de globalización y neoliberalismo en las economías latinoamericanas (post-ajuste), explican el paso de un Estado transformador a la transformación del mismo (modernización), determinando en gran medida la vigencia o hegemonía tanto de los modelos, enfoques y diseños de las políticas públicas en debate. En este contexto, los procesos de modernización del Estado se han expresado en la mayoría de los casos por medio de reformas al aparato administrativo, así como por medio de la descentralización político administrativa, asociados a un proceso fundamentalmente político de construcción y/o consolidación de la democracia (Escobar, A. 2004, p. 97).

El tránsito del estado de derecho al social de derecho impone la implementación de una estructura política y administrativa acorde con la nueva concepción del estado, necesidad que se evidencia con mayor fuerza en las estructuras municipales porque precisamente es aquí donde se originan

¹⁰ Como Estado social se define aquel que acepta e incorpora al orden jurídico, a partir de la propia Constitución, derechos sociales fundamentales junto a los clásicos derechos políticos y civiles. Se habla de derechos de segunda generación y más adelante se vendrán a complementar aún con los de tercera generación (Villar. 2007, p.82).

las problemáticas sociales asociadas con factores como la violencia y el terrorismo, por ello la lógica conduce a afirmar que es desde aquí que deben surgir las políticas para conjurar los efectos de esos fenómenos sociales.

En este contexto la dinámica de la cláusula del Estado Social de Derecho, impone a las municipalidades en general retos frente a la reformulación de su estructura política y administrativa, evidenciando la necesidad de garantizar a los ciudadanos no solo un estado democrático, participativo e igualitario, sino que además debe propender porque su estructura se oriente al fortalecimiento de una igualdad social real.

Pero lo que puso en evidencia HELLER fue también que el Estado de derecho es insuficiente para hacer realidad el principio formalmente consagrado de la igualdad, pues el legislador no tiene en cuenta, dentro de tal Estado, las relaciones sociales de poder, convirtiendo así el derecho en una expresión de lo más fuertes y no en un medio de protección de los más débiles. Por el contrario, el Estado social de derecho ha de proponerse favorecer la igualdad social real (Borda, 2007, p. 88).

En este sentido y retomando a Víctor Manuel Durán (2001,) en su escrito Estado Social De Derecho, Democracia Y Participación; el Estado Social de Derecho impone la Reformulación de los Principios constitucionales y consecuentemente una nueva concepción de los derechos fundamentales y la creación de garantías para su protección, lo que implica una reformulación de la división de poderes y una nueva concepción de los poderes sociales a los que se les asigna rango de poderes políticos en el Estado Social de Derecho, imponiendo con ello una interacción Estado-Sociedad (p. 3).

Precisamente esta concepción del Estado Social de Derecho juega un papel transcendental en países, que como el colombiano, se han visto inmersos en una serie de conflictos ajenos a la institucionalidad que generaron una violencia casi incontrolable originada por grupos armados al margen de la ley,

paramilitarismo, autodefensas, delincuencia común, desplazamiento, entre otros; lo que implica que el proceso de descentralización juegue un papel importante porque en últimas son los municipios quienes deben enfrentar todo este flagelo de violencia y ello conlleva a que la estructura política y administrativa de las municipalidades deba replantearse no solo para enfrentar las consecuencias de la violencia sino para afrontar escenarios de posconflicto.

El crimen y la violencia es, hoy en día, uno de los principales desafíos a la gobernabilidad democrática que enfrentan los países de América Latina. Esta violencia es producto de una serie de factores sociales y económicos, que asociados a los efectos de pasados autoritarios o, en algunos casos, de conflictos armados, han ayudado a instaurar lo que se puede considerar una cultura de la violencia, principalmente en las ciudades.

En países afectados por conflictos armados, éstos han debilitado las instituciones del Estado y desmembrado el tejido social, poniendo un obstáculo al desarrollo, reduciendo las oportunidades de educación, de empleo y de participación ciudadana de la población, particularmente de las nuevas generaciones o aquellas tradicionalmente más excluidas.

Los conflictos traen además una serie de factores agravantes con respecto a la aparición de la violencia: reducen las capacidades y la credibilidad del Estado, genera desconfianza por parte de la población hacia la policía y la justicia, y hace a las instituciones vulnerables a la corrupción. La guerra destruye las ciudades, las instalaciones e infraestructuras, al igual que el capital humano. Una vez los conflictos terminados, los jóvenes educados en la guerra, sin identidades y sin acceso al empleo, se vuelven presa fácil de actividades ilícitas y del crimen organizado (Yates 2014, p.28, 29).

Esta realidad es aún más evidente en municipios de frontera como Ipiales, porque aquí confluyen intereses no solo de un país sino de aquel que lo limita y ello, claro está, implica la convergencia de intereses políticos, económicos, religiosos, culturales y sociales, que requieren de una política pública municipal coherente con esta situación, sin hablar de la estructura jurídica que impone ciertas limitantes en la correlación frente al planteo de soluciones a las problemáticas de frontera, y a la forma cómo se relacionan sus habitantes en esta zona, es por ello que la Constitución Política de Colombia en el contexto de la organización territorial en su artículo 289¹¹ plantea la posibilidad de aunar esfuerzos binacionales con miras a la auto gestión de soluciones a las problemáticas de frontera.

Las políticas de desarrollo local no se limitan únicamente al desarrollo municipal. A veces el ámbito local de acción abarca varios municipios con características económicas, laborales y medioambientales similares. Así pues, las fronteras de los sistemas productivos locales no tienen por qué coincidir con las fronteras municipales. Es importante entonces identificar las unidades de acción apropiadas mediante la elaboración de sistemas de ARTICULO 289. Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

De igual manera, municipios costeros como San Andrés de Tumaco experimentan una lógica de crecimiento económico, social y cultural diferenciado en el sentido de que la misma atiende no solo a su condición

¹¹ **ARTICULO 289.** Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

de puerto sino también al interés en los innumerables recursos naturales y marinos que posee dada su ubicación, sin embargo la historia socio política de este municipio, con intervalos de crisis económicas derivada de la presencia extranjera, que en su momento histórico (1920) explotaban el caucho y la tagua con la anuencia del estado, la incursión de la guerrilla (FARC y ELN), incrementos de cultivos ilícitos, paramilitares y nuevos grupos al margen de la ley años 1990, narcotráfico a partir del 2000, obliga a que la estructura política municipal modifique sus estrategias con miras a reivindicar la cláusula del estado social de derecho en este municipio, el cual además, a manera de reflexión, debe estar en consonancia con otros fenómenos, como los cambios climáticos que obliga a las municipalidades a una planeación temprana con miras a conjurar los estragos de los riesgos naturales.

Para adaptarse eficazmente al aumento del nivel del mar y al cambio climático global, la planeación debe realizarse al menos con 30 ó 50 años de anterioridad. En muchos casos será necesario reubicar poblaciones e inmuebles de manera eficaz en función de evaluaciones costo beneficio. El futuro es inherentemente impredecible y más aun con el cambio climático en un dinámico ambiente costero, por lo tanto, se necesita considerar suficiente flexibilidad en la planeación del territorio (Vides, M. 2010, Párr. 13).

La distribución de recursos y competencias de la nación a las entidades territoriales deben dar respuesta a las necesidades y características propias de las municipalidades con la finalidad de facilitar y coadyuvar al desarrollo regional en todos los ámbitos por expreso mandato constitucional¹².

La formación de colonias agrícolas y las plantaciones tiene un elemento además particular y es que fue impulsada con población foránea, como parte de una estrategia de poblamiento y modernización de la región por el gobierno

¹² ART. 361 (...) Los recursos del Fondo de Compensación Regional se destinarán a la financiación de proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, de acuerdo con criterios de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), población y desempleo, y con prioridad en las zonas costeras, fronterizas y de periferia. La duración del Fondo de Compensación Regional será de treinta (30) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior. Transcurrido este período, estos recursos se destinarán al Fondo de Desarrollo Regional. (...) (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

colombiano. “Los norteamericanos y europeos estimulan las plantaciones para surtir de banano, caucho, cacao, palma y recientemente del camarón; las congregaciones religiosas misioneras establecen sus fundaciones y el Estado encuentra en la colonización una “válvula de escape” para disminuir la presión humana al interior del país” (April, 1993).

Las necesidades de los municipios costeros y fronterizos, además de las propias de su categoría, surgen justamente de su ubicación y de la dinámica económica, cultural y social que en ella confluyen, razón suficiente para pensar en estos municipios desde la política educativa como fuente de procesos investigativos porque precisamente: “la investigación se constituye en un factor determinante cuando se habla de calidad, razón por la cual su transversalidad a todo el sistema educativo obedece a la necesidad apremiante de afrontar los retos del debate mundial en torno a la ciencia como instrumento de respuesta a las necesidades de bienestar de las naciones” (Lagos, 2016 p. 8). Ciertamente las municipalidades en la actualidad encuentran en la academia un aliado importante en el diseño de políticas públicas que impacten directamente en la resolución de los grandes problemas territoriales, porque la universidad se instituye no solo para formar profesionales sino además para aportar al desarrollo social a través de los proyectos de investigación.

3.3 Emergencia de las entidades territoriales

En la Constitución Política de 1991 las entidades territoriales se constituyen en centros económicos, políticos, y culturales que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, entendido ello, a la luz del artículo 287, como la posibilidad de gobernarse por sus propias autoridades y precisamente en este punto la elección popular de sus representantes se constituye en un elemento trascendental de la centralización y la soberanía.

Así mismo, el ejercicio de las competencias como derecho atribuible a las entidades territoriales se encuentra reglamentado en la ley orgánica de

ordenamiento territorial (ley 1454 de 2011), en la cual se establece como la finalidad del ordenamiento territorial.

(...) promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional (Congreso de la República de Colombia, 2011).

Lo anterior conlleva transformaciones que van más allá de lo político, y ello implica que la gestión de los entes territoriales propendan por la consecución de recursos para solventar necesidades y garantizar la prestación de servicios, en el entendido que la destinación de recursos desde lo nacional, por considerarse con destinación específica, no es suficiente para atender los llamados nuevos requerimientos relacionados con el empoderamiento y reivindicación de los derechos culturales y ambientales.

Las políticas públicas construidas, entonces, desde las entidades territoriales cumplen una función primordial en el desarrollo de las regiones, porque ellas atienden fenómenos o problemáticas locales desde la realidad local y en este sentido la concreción de políticas entre la Nación y las entidades territoriales cumplirían la finalidad establecida, valga decir, la integración territorial.

3.4 Descentralización territorial (Política y Administrativa)

El traslado de competencias y el poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados, emerge como una necesidad, precisamente porque, como se dijo anteriormente, son las autoridades regionales y, claro está, sus habitantes quienes viven la región, la conocen y la reconocen con sus fortalezas y debilidades, y en este escenario es precisamente que las decisiones para impactar directamente en la satisfacción de necesidades requieren del poder de decisión desde los órganos centrales.

Es por ello que en la teoría moderna del derecho las entidades territoriales se entienden como organizaciones que tienen a su cargo la responsabilidad de gestionar la demanda en cuanto a prestación de servicios en salud, educación, vivienda, justicia, medio ambiente y cultura.

El proceso de descentralización iniciado desde la década de 1980 ha trasladado a las entidades territoriales parte de la responsabilidad de mejorar la calidad de la educación. Sin embargo, el proceso de descentralización descuidó en un principio los requerimientos de capacidad administrativa de los municipios, e igualmente carece de un proyecto de fortalecimiento de las capacidades a largo plazo (Duque, 2012, p. 15). Este artículo adopta una perspectiva desde la teoría organizacional bajo el supuesto que los gobiernos locales son organizaciones igual que las demás, y que tareas como mejorar la educación enfrentan problemas administrativos como cualquier otra. Supone que mejorar la calidad no implica grandes modificaciones, sino una apropiada coordinación entre niveles de gobierno en el uso de los recursos que en el tiempo conducirá a un incremento sostenible en la calidad educativa. (Ruiz, G 2015, p. 40)

Ahora bien, deviene entonces el tema de la destinación de recursos, aspecto trascendental porque ya no solo se habla de la administración de

recursos por parte de las entidades territoriales, sino que se hace necesario una gestión en la consecución de recursos ya que lo primero implica una supeditación y limitación al poder central que obviamente devine de la ley, pero que limita la gestión de las entidades territoriales.

La Constitución reconoce a favor de las entidades territoriales un derecho a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como un derecho a participar en las rentas nacionales. Este derecho, que constituye una expresión de la exigencia de otorgar suficiente autonomía a las entidades territoriales, encuentra como límites generales, el reconocimiento de competencias generales al Congreso para establecer las rentas nacionales y definir contribuciones fiscales y parafiscales. El grado de amplitud de la autonomía fiscal de las entidades territoriales se encuentra en una relación directa con la naturaleza exógena o endógena de los recursos percibidos, ejecutados o administrados por la entidad territorial. En esa dirección, si los recursos provienen de una fuente exógena, el grado de autonomía de las entidades territoriales se reduce como consecuencia del reconocimiento – derivado del principio unitario – de un extendido margen de acción al legislador para intervenir en la regulación de los recursos, lo que incluye la fijación de su destino. Por el contrario, si los recursos provienen de una fuente endógena, el grado de autonomía de las entidades territoriales se expande y por tanto la resistencia a la intervención del Legislador se incrementa. Lo anterior implica que la carga argumentativa para justificar la intervención legislativa, en relación con los recursos provenientes de fuentes endógenas, es más exigente que cuando se trata de regulaciones que recaen sobre fuentes exógenas (Corte Constitucional de Colombia 2012).

La expectativa está orientada a lograr que las entidades territoriales alcancen una autosuficiencia administrativa y ello solo es posible en la medida que tengan la capacidad de auto gestionar la obtención de recursos. Lo anterior implica que en efecto pueda hablarse del correcto reconocimiento de los derechos constitucionales atribuibles a las entidades territoriales entre los cuales se destacan:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales

Frente al primer punto es claro que la elección popular de alcaldes y gobernadores se constituye en un hecho que da cuenta de la autonomía administrativa de las entidades territoriales, al constituirse en una de las reformas políticas trascendentales de finales del siglo pasado, porque con ello se eliminó definitivamente el monopolio del poder en los partidos políticos tradicionales. Con respecto al segundo punto, el ejercicio de competencias implica pensar en los nuevos retos de las entidades territoriales, los cuales como se dijo anteriormente están pensados en la reivindicación de derechos culturales como patrón obligatorio que impone en la gestión de lo público el reconocimiento de nuestro pasado y presente, y el respeto por nuestro futuro en contextos de modernización de los estados y auge de los medios informáticos. El tercer y cuarto punto, ya referido anteriormente, enmarca un tipo de auto dependencia en la medida que al hablar de las entidades territoriales como una organización implica necesariamente no solo la coordinación de sus dependencias sino además la autodeterminación administrativa y presupuestal.

Este contexto implica que gran parte de la responsabilidad de la gestión municipal y garantía de los servicios a cargo del estado recaiga precisamente en el municipio, circunstancia que se genera gradualmente por la tendencia política de la autonomía municipal.

El proceso de descentralización inicialmente fue de carácter político y consistió en que los gobernadores y alcaldes, que antes eran designados por el gobierno central, pasaron a ser elegidos directamente por el pueblo y se continuó con la transferencia a estos niveles subnacionales de las principales responsabilidades funcionales: educación, salud, caminos, fiscales, etc. (Duran, V, 2001 p. 47).

Las entidades territoriales en la historia reciente de Colombia, infortunadamente, se constituyeron en escenarios para la potencialización de las confrontaciones internas que aun en la actualidad, y no obstante el desarrollo y ejecución de los Acuerdos de Paz 2016, no son superados y que por el contrario pareciera que se muestran con mayor profundidad.

El conflicto en Colombia tuvo sus orígenes en problemas de orden: económico, político, social y cultural, que se causaron en la naciente república (1810), los cuales no fueron asumidos, discutidos y mucho menos resueltos en su momento.

Una de las maneras más comunes de entender los procesos de modernización del Estado, está dado por los procesos de descentralización y desconcentración a nivel de las políticas públicas y de los servicios públicos. No obstante, ello, la idea de descentralización del Estado, si bien se impulsa desde diversos enfoques teóricos o paradigmas políticos, no es constitutiva de una tradición política de nuestro país y constituye un proceso reciente no acabado (Escobar, A. 2004, p. 98).

La descentralización, como estrategia política, finalidad y principio del ordenamiento territorial conlleva no solo a la consolidación de un estado soberano, sino que además facilita la autogestión de las entidades territoriales primer paso para garantizar el desarrollo económico y social de las regiones y el fortalecimiento de la identidad cultural.

Es oportuno recordar que de conformidad con el artículo 209 de la constitución política de Colombia:

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley (Asamblea Nacional Constituyente. 1991).

Los modelos socio políticos de estado, frente a la realidad actual relacionada con la apertura económica, procesos de globalización, auge de la tecnología, procesos de paz— para nuestro caso concreto—, requieren que el ordenamiento territorial responda a la cláusula de estado social de derecho y en este sentido: “propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional” (Artículo 2º ley 1454 de 2011), en este proceso de concertación es fundamental para la garantía de la efectividad de las políticas públicas que los ciudadanos se constituyan en agentes activos del proceso de modernización del estado, participando en el diseño y ejecución de las mismas.

Finalmente, entre los diferentes grupos sociales y organizaciones tiene que existir por lo menos un mínimo sentido de identificación y de responsabilidad con la totalidad; en una palabra, una identidad común. La nación puede constituir el marco de referencia de esa identidad, pero su base debe ser la integración social y cultural. Hay muchas sociedades en las que los distintos intereses están organizados y el poder distribuido, pero distribuido entre grupos hostiles, atascados en una batalla permanente en donde nadie resulta ganador. Para que surja la gobernanza moderna, los actores corporativos tienen que ser cada uno eficiente en su propia esfera, sin que ninguno domine a los demás, y deben cooperar en la formulación de políticas públicas, en vez de limitarse a pelear entre ellos (Mayntz 2001, p. 3–4).

Ahora bien, en este contexto es necesario destacar que los mecanismos de participación ciudadana juegan un papel trascendental en el proceso de modernización del estado y por lo tanto se constituye en eje transversal en el diseño y ejecución de políticas públicas, porque solo este engranaje garantizará que las mismas obedezcan o den respuesta real a las problemáticas regionales, porque son quien más conoce las necesidades regionales que sus propios habitantes, como se verá más adelante.

3.5 Condiciones sociopolíticas y económicas generadoras de tensiones socioculturales en las regiones.

Resueltas, aparentemente, las divisiones partidistas con el Frente Nacional, el país reinicia la ruta hacia el desarrollo económico y social¹³. Según fuentes oficiales la nación colombiana presenta una leve mejoría en la posición y condición de pobreza y pobreza extrema monetaria de un (37,1%) de la población, lo cual no descarta el fracaso generalizado en la gestión política y gubernamental, de por lo menos los últimos cincuenta años, porque se esperaba que la introducción de teorías, tendencias conceptuales e instrumentos de planificación para el desarrollo tuvieran un impacto significativo en la calidad de vida de los ciudadanos.

En 2015, 16 de los 24 departamentos presentaron reducciones en los porcentajes de personas en situación de pobreza monetaria extrema. Las mayores reducciones se presentaron en Chocó con 2,0 puntos porcentuales, Bolívar con 1,8 puntos porcentuales y Cauca y Risaralda con 1,5 puntos porcentuales cada uno. Los departamentos con menor pobreza monetaria extrema en 2015 fueron: Bogotá con 2,0%, Atlántico con 2,7% y Cundinamarca con 3,9%. Los departamentos con mayor pobreza monetaria extrema

¹³ La revisión teórica elaborada por Trejos reseña que: “El conflicto armado colombiano nace dentro del contexto de la Guerra Fria (Revolución Cubana, Doctrina de la Seguridad Nacional, ruptura chino-soviética) pero con una serie de particularidades propias que lo excluyen de la clasificación simple de los conflictos generados por el enfrentamiento entre el Este y el Oeste. Para Sánchez y Aguilera (2001), dentro de las características que le otorgan ciertos rasgos de autenticidad pueden enunciarse: una cultura política autoritaria refractaria a los comportamientos democráticos, tendencia histórica a utilizar la violencia para obtener objetivos políticos, y permanencia de las estructuras de exclusión o inclusión perversa” (2013, p. 66)

fueron: Chocó con 37,1%, La Guajira con 24,3% y Cauca con 24,0% (DANE, 2015, p. 2).

Pero para el caso particular de Colombia, que con sus diferencias aplica a la región latinoamericana, la inequidad en la distribución de la riqueza, se constituyó en un fenómeno matriz generador de tensiones entre individuos, núcleos familiares y miembros de familias extendidas que en no pocas ocasiones entraron en conflicto por el dominio y posición de predios (rurales y urbanas), no solo para la subsistencia sino para su acumulación. Como resultado en las zonas rurales tenemos que, según el tamaño de los predios, el 1% ostenta el 65% de la propiedad o posesión de estos y, según la cantidad el 1% es propietaria de 35.267 predios considerados como grandes, es decir mayor de 200 hectáreas (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, 2015).

Este amplio sector poblacional (asalariado) carente de capital, cuenta casi en exclusiva con su fuerza laboral para sobrevivir, la cual se sitúa en el contexto de desigualdad que los métodos (explícitos o implícitos) de explotación y abuso operan merced, entre otros factores, a la legitimación de los regímenes de discriminación que circulan simbólicamente en la sociedad y que impactan fuertemente las relaciones laborales en América Latina, tendencia de la cual no escapa Colombia.

La calidad de los empleos en América Latina se deterioró en el escenario de la globalización a pesar del alto número de convenios fundamentales ratificados y de que existía en la mayor parte de los países una regulación nacional tendiente a proteger a los trabajadores asalariados en situaciones críticas y a corregir la desigualdad propia de las relaciones de empleo. Ello se debe, entre otros factores, a que se flexibilizaron las normas, se debilitó la legitimidad de la protección a los trabajadores, se toleró la violación sistemática de sus derechos para evitar el aumento del desempleo y no se adoptaron a tiempo las políticas públicas capaces de proteger a los grupos más vulnerables de las

consecuencias adversas de la mayor movilidad laboral (Tokman, 2007).

Bensusán enfatiza que:

El aumento de los contratos atípicos y los contratos estándar de duración flexible, que se volvieron la regla en muchos países, trajo problemas para identificar quién trabaja para quién y dificultó el ejercicio de los derechos fundamentales (2009, p. 26)

Entonces el corpus normativo convencional, constitucional y legal en materia del derecho al trabajo –fundamentado en la dignidad humana– guarda grandes distancias con la teoría del trabajo decente, que condensa el arquetipo de las relaciones laborales virtuosas, con condiciones salariales y prestacionales que promuevan e impulsen altos estándares de calidad de vida de los trabajadores, como una verdadera contraprestación a su participación activa en la generación de riqueza de sus empleadores y del Estado-Nación, especialmente en grupos que tradicionalmente sufren discriminación por su pertenencia étnico-racial¹⁴, su rol sexuado, el tránsito etario, entre otros.

El principio constitucional de igualdad de trato en el ámbito laboral hace referencia a la regla de no discriminación y a la igualdad ante la ley. Esta regla de igualdad asegura, en lo relativo a los derechos laborales, la igualdad de oportunidades de acceso al empleo y de tratamiento durante el empleo. [...] En definitiva, el Estado tiene que velar para que sus actos o los que realicen los particulares no constituyan un atentado directo o indirecto a estos derechos humanos fundamentales. En este contexto, la discriminación laboral se produce cada vez que se

¹⁴ Cabezas sobre el particular refiere que “desde el reconocimiento constitucional de la nación colombiana como multiétnica y pluricultural, se hace necesario pensar en la construcción de una sociedad más incluyente, no únicamente desde el reconocimiento del Estado, sino desde la otredad, lo cual significa que se debe trabajar por articular a toda la nación en los procesos económicos y sociales que establezcan el equilibrio social que tanto busca Colombia en su proyecto de país” (p. 2016, 79).

escoge o rechaza a un trabajador por razón de su sexo o por otra razón injustificada, que implica una restricción a la libertad del ser humano para elegir y desarrollar sus aspiraciones profesionales y personales. Que se materializa cuando son excluidas o incluso disuadidas de aspirar a un empleo o pueden ser obstaculizadas para ser promovidas profesionalmente (Pacheco, 2012, p. 125 -126).

Las incongruencias descritas desprendieron sub-fenómenos como el contrabando, que sin ser novedoso, retoma fuerza a principios de los años setentas, como una estrategia ilegal para enfrentar la situación de desventaja económica en la que se encuentran las familias relegadas por la élite comercial que tienen a su favor las reglas de juego institucionales que le permiten desarrollar con altos niveles de productividad sus negocios.

El contrabando se aprovecha de las carencias de las localidades y de las poblaciones, a ambas las vuelve cómplices, las convierte en productoras de perjuicios, las estigmatiza y las utiliza para distraer el control, por ello es complejo reconocer, para las autoridades o para quien sea, las auténticas dinámicas sistémico-locales de esos sectores. A pesar de ello, los mecanismos y los caminos del tráfico ilícito son evidentes, entre los primeros están las subfacturaciones, las falsas declaraciones, los cambiazos y las reimportaciones; entre los segundos, los caleteos, las rutas ilegales, los camufles en camiones, buses, balsas, motos y bicicletas, los pasos “a nado” con canecas arrojadas desde las orillas y los pasos “a pie” como lo hacen los “sacoleiros” brasileiros (Erazo, 2011, p. 1).

Concomitantemente, a mediados de los años setenta la denominada clase emergente, que inició y creó pequeños capitales con el contrabando, transita inadvertidamente a otro tipo de actividades que reportan mayor lucro, entre los que se cuenta el tráfico de narcóticos. Esta actividad, que hasta la actualidad

no ha logrado controlarse y mucho menos legalizarse, porque las formas y los efectos macabros de la lógica a la que responde su dinámica, el tipo de mercado ambivalente que se genera en lo ilícito y pasa a lo aparentemente lícito (economía de burbuja y lavado de activos) y, la política nacional y transnacional de persecución pasó a ser en la práctica un modo de vida estrechamente vinculada con lo criminal.

Como se sabe, hasta el presente se extienden las consecuencias del maridaje subliminal de los gerifaltes y los grupos de poder de orden político, especialmente para financiación de campañas electorales; de orden social, en lo referente a la subvención coyuntural de micro proyectos a poblaciones vulnerables donde la presencia estatal es débil o nula; de orden cultural, contaminado los valores y principios de una sociedad que se reconoce tradicional pero que resulta pacata por contestar y no reprochar explícitamente el comportamiento desenfrenado y extralimitado de narcocracia que, implícitamente, fue legitimándose en el colectivo.

Calderón (2016) ofrece un enfoque teórico y metodológico para analizar el conflicto colombiano identificando aspectos como las etapas y elementos del mismo condesados en ocho puntos así:

La etapa inicial en esta investigación comprende el surgimiento de las nuevas organizaciones armadas en Colombia, las cuales desafiaron el poder del Estado colombiano con el fin de abrirse camino para una nueva política violenta. Esta fase está aún vigente y sólo terminará en el momento en el que se llegue a un acuerdo definitivo entre el gobierno y la totalidad de los grupos insurgentes armados en Colombia. El análisis de la etapa inicial del conflicto armado integra varias características y elementos propios que, de acuerdo con Entelman, está atravesado por el estudio de ocho puntos básicos: 1) Los actores directos e indirectos que intervinieron en el conflicto. 2) Las percepciones de los actores frente al conflicto. 3) La

dimensión del conflicto. 4) El poder de los actores en el conflicto. 5) El mapa de actores en el que se relacionan los niveles de poder y el interés de cada actor en solucionar el conflicto pacíficamente. 6) La distribución del poder en triadas o las coaliciones que se presentaron. 7) La intensidad y la escalada del conflicto. 8) Paradigmas de paz utilizados por los actores para la solución/regulación/gestión/resolución (p. 233).

Todos estos puntos son claves para llegar a una comprensión de la cruda realidad que tocó al país, pero se enfocará la discusión en aquellos que evidencias escasamente la influencia de los actores indirectos y la dimensión del conflicto.

A finales del siglo XX, el nivel de conflictividad en Colombia había adquirido dimensiones desproporcionadas porque la alianza del narcotráfico y los grupos subversivos aunado a la siniestra amalgama de las variables precedentes abocaron a la institucionalidad a promover la clausura del Congreso de la República, la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente y la redacción y promulgación de un nuevo pacto social, a modo de estrategia político-jurídica que buscaba la convergencia de intereses, unos manifiestos y otros, demostrados con la efectividad y capacidad de destrucción y amilanamiento de hechos de acentuada monstruosidad.

Los años noventa y la primera década del siglo XXI transcurre entre la asimilación de los preceptos propios del neo-constitucionalismo, la globalización de los mercados, el neoliberalismo y el neo institucionalismo. Esto al tiempo que se posicionan los discursos sobre el reconocimiento de los derechos fundamentales y con estos se instauran ejes de discusión y apropiación de garantías a los ciudadanos; toman fuerza los temas relacionados con las regiones tal como la elección popular de autoridades públicas, la financiación de los servicios públicos (salud, educación, saneamiento básico), la gestión de los asuntos relacionados con la diversidad cultural que se coloca en el centro de los debates en las entidades territoriales.

Para las entidades territoriales de región –lejanas a las capitales y por tanto alejadas de la capital de la república– como es el caso del Departamento de Nariño y sus municipios tanto costeros como andinos, esta nueva organización político-administrativa se apreció en su momento como la oportunidad para establecer un nuevo modelo administrativo desde lo local; paralelamente esta organización establecida constitucionalmente exige, como lo propone Torres (2015), establecer que el paradigma de gestión de lo público se centre en las políticas públicas¹⁵, esto es, la identificación de los fenómenos y problemas sociales para brindar soluciones más asertivas y menos ancladas en las leyes como único y exclusivo insumo de gestión y toma de decisiones.

Para evidenciar la apropiación de las políticas públicas como paradigma que oriente la toma de decisiones ante un problema público existen varios frentes de análisis, contraste y contenido. El de mayor relevancia para este caso corresponde al aumento de la capacidad técnica institucional que se entiende como la cualificación técnica y actitudinal del recurso humano territorial en un gran acuerdo entre la clase política y el equipo técnico profesional (Torres, 2015, p. 112).

Es pertinente advertir que más adelante se profundizará en este punto.

Entonces, desde finales del siglo XX los municipios adquirieron gran notoriedad por su rol estatal y su influencia en las álgidas problemáticas que se profundizaron durante la primera década del siglo XXI. En 2012 (Ley 1551), el Congreso de la República se ocupó de regular la modernización de los municipios con el propósito de brindarles mayor autonomía para contrarrestar las deficiencias de la fórmula de la centralización política y la descentralización administrativa. Casualmente este año inician los diálogos habaneros y cuatro años después, en 2016 se firma el Acuerdo de Pacificación, el cual redimensiona el quehacer de los municipios en lo que se denominó la era del postconflicto.

¹⁵ Se establece una clara diferencia entre el enfoque legalista y el modelo de las políticas públicas que produce un paralelo de la gestión, mientras el enfoque legalista se centra en el cumplimiento estricto de la ley, el de la política pública se orienta hacia y desde el problema y su complejidad, lo que además lleva a que mientras el enfoque legalista se centra en el proceso administrativo, el de la política pública está pensando desde las alternativas de gestión (Torres, 2015, p. 125).

3.6 El Pos conflicto colombiano desde los territorios hacia la recomposición de las relaciones jurídico-políticas de las ciudadanías locales

La breve rememoración arriba descrita abre la gran pregunta alrededor de la descentralización territorial asumida como una estrategia jurídica y política desde el referente constitucional de 1991 (art. 1) y la manera cómo se optimizó para propiciar las transformaciones socioculturales adecuadas para contrarrestar o, mínimamente neutralizar las consecuencias socioeconómicas y culturales de un conflicto armado que impactó a todo el país pero que, innegablemente, lo hizo en mayor dimensión a las poblaciones no mestizas y campesinas presentes en las regiones y la ruralidad de frontera. Según Caballero Argaez:

El final del conflicto armado con las FARC debería analizarse, en mi opinión, como una etapa más de la formación del Estado en el país. Lo que quiere decir que habrá necesidad de repensar y rediseñar muchos de los instrumentos de acción estatal. Valga decir que en Bogotá, en el “centro”, tendemos a considerar que todas las regiones son iguales, que tienen los mismos problemas, y departamentos, municipios e inspecciones de policía, las mismas capacidades. Que la “periferia” es homogénea. Nada más equivocado. Yo sostengo en las clases que dicto en la universidad que en Bogotá no sabemos cómo funcionan las alcaldías de los municipios circunvecinos, aquellos al occidente del río Bogotá o detrás de los cerros. Mucho menos vamos a saber qué pasa en el Vichada o en Arauca o en la costa Pacífica o Caribe (2016, p. 110).

Una de las consecuencias más funestas del conflicto armado lo constituyen el rezago que tienen los pobladores rurales frente a los urbanos en asuntos de construcción cultural en el cual se ubica al centro el acceso a la educación de la niñez y la juventud. Este es un aspecto tímidamente tratado desde las políticas públicas y en muchas ocasiones no se enfoca desde la mirada

de aquellos que encontrarse salvando sus vidas, afrontando los reveses de los grupos violentos marginados que los focalizaron como instrumentos de los combates físicos e ideológicos son los grandes ausentes del sistema educativo. A cambio de ello y con ellos (ellas) se reforzó y afianzó la cultura del arribismo ocupando un lugar incomodo en la estratificación que caracteriza a Colombia.

La doble movilidad ha generado apetitos y resentimientos frente a barreras sociales, mayores esfuerzos para el logro y mayores resistencias y condenas, los ya viejos calificativos de “clase emergente” y “clases sumergentes” sigue describiendo un proceso complejo de cambio social que no deja de tener efectos contradictorios. Y con ello también se ha exacerbado una profunda ambigüedad ética en nuestra sociedad: no se trata solamente de que haya afianzado nuevos valores asociados con el éxito, la temeridad y la muerte ni que el machismo se haya salido de madre: se trata también de viejas concepciones sobre el ordenamiento jerárquico de la sociedad, los credos religiosos y las verdades sempiternas que negaron la existencia social de las diferencias y los diferentes... (p. 91)

Es decir, la no pertenencia a una clase social específica –porque en lo rural el campesinado se clasifica en aquellos que son grandes propietarios o pequeños propietarios, no hay término medio–. Por cuenta de este fenómeno, los estudiantes rurales optan por integrarse a un mercado laboral que ofrece una ilusión de desarrollo mediado por el lujo, la ostentación y los placeres personales y sociales inmediatos y efímeros delinear el surgimiento de una clase social emergente que, por su nuevo status, ha terminado por instaurar una racionalidad socioeconómica que dista del esfuerzo personal, la disciplina, el trabajo lícito y sacrificado para ser reemplazado por la aparente facilidad que trae la participación en la cadena de producción del narcotráfico y sus actividades asociadas dándole una falsa percepción de ascenso social. En este panorama la necesidad de educación y los valores asociados al derecho del ciudadano, se diluyen e incluso se desprecia por las promesas gestadas por la narco-economía.

En suma, el sector poblacional, que tradicionalmente se había excluido en función del elitismo, racismo, la homofobia, el patriarcado que se moviliza a través de sentimientos morales negativos como la envidia, el egoísmo que se diseminan en pesimismo y termina en una sociedad de amores postizos y odios ocultos.

Camacho (1992), presenta un trabajo del Estado del Arte, en cual desarrolla profundas reflexiones sobre las transformaciones de la sociedad colombiana bajo el influjo del narcotráfico. En este documento hace visible la transformación económica y cultural de la nación colombiana. Se resalta cómo logra dar cuenta los prolongaciones de las afectaciones para tres generaciones de compatriotas que no obstante los ingentes esfuerzos de la política pública educativa desde 1992 (Ley 30) y 1994 (Ley 115) y toda la normativa sobreviniente que, con sus desaciertos, hace de las entidades territoriales y sus autoridades los más importantes gestores y corresponsables de la organización, administración y prestación del servicio educativo orientando hacia la cobertura y la elevación significativa de los estándares de calidad.

3.7 Recomposición de la cláusula del estado social de derecho de los municipios de frontera y costeros.

En esa línea, la asimilación de la clase política, los círculos sociales y el impacto a la cultura, puntualmente el sistema educativo con los altos y medianos jerarcas del narcotráfico, como se refirió antes, agregada a la mimetización y filtración en la prenda de garantía angular de los Estados modernos, este es, el ejercicio ciudadano fundamentado en las bases de la democracia, el pluralismo y la participación en todas las manifestaciones regladas constitucional o legalmente y substancialmente a los procesos electorales y sus bondades que, siendo uno de los logros de la instauración de los entidades territoriales, se reversó como foco de nuevos clientelismos, y germen de modalidades de corrupción inéditas, agresivas y enquistadas en las administraciones públicas de un gran número de regiones colombianas.

Aunque la tendencia moderna de la administración pública es hacia la descentralización del Estado, no deja de sorprender que uno de los argumentos en contra de este proceso es que va a favorecer la corrupción, ya que el estado deberá regular una proliferación de nuevas entidades que tendrán la autoridad de gastar y comprometer fondos públicos, siendo una respuesta común a este argumento el que la corrupción no va a aumentar, sino que el botín va a ser compartido entre más personas que antes (Martínez y Ramírez, 2010, p. 76).

Esta aseveración de los autores permite colegir que es apremiante recomponer las relaciones políticas, administrativas, financiera centro-periferia para reposicionar el rol de las entidades territoriales como gestores del desarrollo de sus pobladores teniendo en cuenta que son la instancia inmediata en la cual los ciudadanos depositan la idea de autorrealización personal, familiar y colectiva. Para lo cual deberán hacer de las responsabilidades en materia de salud, vivienda, saneamiento básico, ordenamiento territorial, entre otras; que cruzadas con los procesos educativos virtuosos y promotores de las mejores aspiraciones y realizaciones de una sociedad regional conectada con los altos intereses nacionales y latinoamericanos que propicie la recomposición de la cláusula del Estado Social de Derecho. Una sociedad en la cual la niñez y la juventud se interprete en clave de ciudadanía educada, formada y profesionalizada en altos niveles del conocimiento para aplicarlo consistentemente en los diversos campos ocupacionales demandados por las organizaciones no sólo del segundo y tercer sector (privado, entidades sin ánimo de lucro) sino fundamentalmente en las del primer sector: el público que busca personas comprometidas con el ejercicio ético, responsable e innovador de lo gubernamental.

La recomposición de la cláusula social de derecho en los municipios de frontera y costeros se debe fortalecer retomando, como se señaló antes, la educación que supere el campo de la cobertura y avance hacia la calidad, porque efectivamente se necesitan ciudadanos formados desde y para el ejercicio de

la ciudadanía y el empoderamiento público y social. Pero se trata de una ciudadanía que esté preparada para asumir el reto de gestionar sus propios intereses. La tendencia hacia la profesionalización con sentido comunitario –no instrumentalista– es una de las claves para potenciar la participación ciudadana. Ahí, estas organizaciones territoriales tendrán que enfrentar la nueva realidad de las entidades públicas iberoamericanas contemporáneas, la cual se traduce en la efectiva modernización del sistema de función pública para los cuales es transversal la profesionalización del talento humano por medio de la implementación práctica de la regla general de vinculación con el servicio público¹⁶, denominada Carrera Administrativa, (art. 125 C.P. de 1991). La gran virtud de este enfoque es privilegiar el mérito como valor fundamental para servir a la comunidad.

Los antecedentes de la realidad socioeconómica de Colombia de la segunda mitad del siglo XX se pueden considerar como detonantes de la situación de conflictividad, violencia desmedida y deslegitimación de la institucionalidad, por lo cual fue necesario proponer, entre otros aspectos, un modelo político y administrativo en la gestión del estado-nación que maneje la problemática del país en sus regiones.

La inserción de la cláusula del Estado Social de Derecho en la Carta Política de 1991 significó un compromiso jurídico y ético del Estado con sus nacionales. En correspondencia a este postulado se crearon las entidades territoriales como instituciones orientadas a favorecer y facilitar la prestación de servicios públicos de gran impacto como la salud, el saneamiento básico y significativamente la educación. Infortunadamente la influencia perversa de fenómenos como el narcotráfico, contra el cual se han desarrollado descomunales esfuerzos en el contexto nacional y transnacional para su erradicación, permeó negativamente el sistema cultural (dentro del cual se ubica el educativo), generalizando comportamientos en grupos de niñez y juventudes afines con actividades delincuenciales altamente lucrativas, la frivolidad, la banalización de los proyectos y logros intelectuales sumandos al mínimo respeto por la vida propia y la ajena. Sobre este aspecto, Rojas-Naranjo propone:

¹⁶ Ver Artículo 125 Constitución Política de Colombia de 1991.

Algunos campos de acción, que reunidos puedan mediar el cambio territorial. En primer lugar, el fortalecimiento y masificación (cobertura universal) de procesos educativos en torno a tres ejes: 1) el fortalecimiento del sistema de educación, ciencia y tecnología como mecanismo de progreso y adaptación al medio físico 2) una educación ambiental que conlleve a modificar las relaciones del ser humano con la naturaleza y 3) una educación para la democracia que, a la postre, conlleve a procesos de movilización social que socaven las dinámicas clientelistas en los territorios, reduzcan las asimetrías de poder a favor de las comunidades, y que permita que ellas sean agentes activos de su propio desarrollo (2016, p. 143).

Es menester reconocer que para las entidades de nivel nacional, sector central y descentralizado paulatinamente se va cumpliendo el mandato constitucional del artículo 125 superior, pero en las municipalidades costeras como Tumaco o de frontera como Ipiales dicho proceso no se presenta en el nivel que se quisiera porque las costumbres político-electoral (de vieja data y profunda influencia), no ceden tan fácilmente y aún la figura de la provisionalidad (que en ocasiones se extiende más allá de lo dispuesto legalmente) y las contratación de servicios “excluyendo cláusulas de relación laboral” hace precario las formas de vinculación de las personas talentosas con las administraciones municipales.

Los cargos provisionales, como su nombre lo indica, son de carácter transitorio y excepcional y buscan solucionar las necesidades del servicio y evitar la parálisis en el ejercicio de las funciones públicas mientras se realizan los procedimientos ordinarios para cubrir las vacantes en una determinada entidad, en aplicación de los principios de eficiencia y celeridad. (...) Los cargos provisionales no son asimilables a los cargos de carrera administrativa, y es por

ello que a los primeros no le son aplicables los derechos que se derivan de ella, ya que quienes se hallan vinculados en provisionalidad no agotaron los requisitos que exige la Constitución y la ley para gozar de tales beneficios, es decir, superar exitosamente el concurso de méritos y el período de prueba, entre otros. (Sentencia T-147 de 2013. Corte Constitucional de Colombia). «El subrayado es de las autoras»

Es importante puntualizar que en el presente la ciudadanía local costera o fronteriza no es totalmente pasiva, irreflexiva y acrítica, y asume ejercicios democráticos para hacerse cargo de su devenir. A los/las jóvenes profesionales de las regiones costeras y de frontera les debe interesar (y empieza a ser así) hacer parte de los cuadros y plantas de personal de su municipalidad. Pero este interés será situado en un contexto de mejoramiento continuo y posicionamiento progresivo de la administración pública local.

A su turno, las máximas autoridades de las entidades territoriales y sus equipos de trabajo deberán enfocar su actuación al diseño, planteamiento, ejecución, evaluación y retroalimentación de políticas públicas coherentes con los postulados del Estado Social de Derecho, retomando como espectro macro lo cultural y puntal clave lo educativo para potenciar dichas entidades y se transformen en organizaciones, modernas, profesionalizadas, vigentes y legitimadoras del periodo de postconflicto que le corresponde construir a la sociedad colombiana.

Entonces, la participación ciudadana no se puede reducir a las elecciones, el gobierno en línea o electrónico, las consultas previas o la rendición técnica de cuentas. Se debe extender a la capacidad real de las personas que se encuentran insertas en el sistema educativo (desde preescolar pasando por pregrado hasta posgrado) tengan la certidumbre de que su esfuerzo se verá retribuido socialmente en forma de oportunidades para optar por el servicio público, haciendo uso de la regla general de vinculación en la función pública –carrera administrativa y gerencia pública– en todos sus niveles y posibilidades. Pero esta tendencia que va marcando lo nacional debe llegar con fuerza lo local.

Considerado así el asunto, los retos de las entidades territoriales en Colombia encuentran en el concepto, modelo y estrategias de las organizaciones un elemento estructural y trascendental que le permitirán su afianzamiento como instituciones jurídico-políticas autónoma, capaz de autogestionar sus recursos (económicos, financieros, físicos y especialmente los humanos) con la finalidad no solo de garantizar la prestación de los servicios sino la reivindicación de los procesos en torno a lo cultural que es el verdadero valor en una sociedad moderna y democrática.

4 Conclusiones

Para finalizar este análisis se puede afirmar que las percepciones, es un proceso complejo ya que las mismas son subjetivas e incluyen, experiencias propias del sujeto, sin embargo, el ejercicio muestra la percepción general de la comunidad frente a temas como el trabajo comunal, representación, comunicación e interrelación con la administración municipal, de ello se concluye lo siguiente:

Se evidencia que el trabajo comunal parte de la iniciativa de lideresas y líderes, por lo tanto, su principal motivación es el compromiso que adquieren para liderar procesos sociales en busca de solución de problemas de la comunidad, a pesar de ello, el proceso voluntario implica pérdida del compromiso en algunas ocasiones, por lo que es fundamental la vinculación de quienes lideran el proceso de juntas de acción comunal. Frente a la estructura organizacional de la alcaldía municipal, los ciudadanos se sienten parcialmente representados, y atendidos, ya que el trato de funcionarios no es mejor, si bien existe voluntad del alcalde municipal, se debe fortalecer la representación y coordinación interinstitucional, porque la colaboración muchas veces no es tangible, se adquieren compromisos, pero no se cumplen.

Algunos de los presidentes manifiestan que con la última Alcaldía se ha mejorado la comunicación directa con el Alcalde, a pesar de que no se han hecho compromisos reales si se ha podido lograr medios de comunicación y acercamiento, manifiestan que se evidencia un interés por apoyar el trabajo que

quieren lograr los presidentes, a pesar de ello manifiestan un inconformismo frente a la comunicación que tiene la alcaldía sobre todo en las veredas que se encuentran más lejos del centro urbano, la atención de los funcionarios no es la adecuada y dicen que muchos de ellos no cumplen con las competencias necesarias para su cargo, esto ha generado desconfianza y miedo en algunos presidentes por lo que prefieren no tener acercamiento a la alcaldía.

En atención a la interrelación con las instituciones, La mayoría de los presidentes manifiestan asistir a todos los llamados que se hacen desde la administración municipal, ya que están muy interesados en poder lograr los objetivos para su barrio o comuna, además de poder intercambiar los procesos que están llevando a cabo los otros presidentes, pero en repetidas ocasiones la administración municipal hace los llamados sin anticipación por lo que los presidentes no pueden programarse para las reuniones, sobre todo aquellos que están en las veredas más lejanas, por lo que se evidencia falta de planeación y la administración pierde credibilidad en su compromiso con los problemas de las comunas. Por otro lado, el no contar con recursos dentro de las juntas les dificulta movilizarse a todos los llamados que se hacen.

5 Referencias bibliográficas

- April-Ginasset, Jacques. (1993) *Poblamientos, hábitat y pueblos del Pacífico*, Universidad del Valle, Cali
- Asamblea Nacional Constituyente (1991) *Constitución Política de Colombia*
- Bensusán, G. *Estándares laborales y calidad de los empleos en América Latina*. (Julio – diciembre, 2009). Perfiles Latinoamericanos. 34,13- 50.
- Borda, L. V. (2007). *Estado de derecho y Estado social de derecho*. Rev. Derecho del Estado, 20, 73.
- Cabezas, C. C. (mayo, 2016) *Consideraciones alrededor se regímenes de Discriminación género/etnia sobre relaciones laborales en Colombia*. (Capítulo de libro). En: Retos de las relaciones de trabajo y de la seguridad social en el Siglo XXI, 73. Pasto: Editorial Unimar.
- Calderón Rojas, Jonathan. (2016). *Etapas del conflicto armado en Colombia: hacia el posconflicto*. *Latinoamérica*. Revista de

- estudios Latinoamericanos, (62), 227-257. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-85742016000100227&lng=es&tln=es.
- Congreso de la República de Colombia. (2011) *Ley 1454 por medio la cual se dictan normas orgánicas sobre el ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*. Diario oficial 48115 de Junio 29 de 2011.
- Congreso de la República de Colombia. (2015) *Ley 1551 por medio la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Diario oficial 48483 de Julio 6 de 2012.
- Corte Constitucional de Colombia (2012). *Sentencia C- 414. M.P Mauricio González Cuervo*.
- Corte constitucional de Colombia (2013). *Sentencia T- 147. M.P. Jorge Ignacio PreteltChaljub*.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). 2015. *Comunicado de Prensa. Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia*. Recuperado de http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2015/cp_pobreza_departamentos_R2015.pdf
- Durán, V. M. (2001). *Estado Social de Derecho, democracia y participación*. Regional Latinoamericana de la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines
- Escobar, A. (2004). *Participación ciudadana y políticas públicas: Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década*. Rev. austral cienc. soc, (8), 97-108.
- Erazo, J. (2011). Las pequeñas cantidades (Editorial). En: *Ciudad Segura. Contrabando en fronteras*, 42:1. Recuperado de [file:///F:/Libro%202017/Ponencia%20Universidad%20de%20Manizales%20\(mayo%2030%20de%202017\)/BFLACSO-CS42-06-Santillan.pdf](file:///F:/Libro%202017/Ponencia%20Universidad%20de%20Manizales%20(mayo%2030%20de%202017)/BFLACSO-CS42-06-Santillan.pdf)
- Lagos, A. (julio-diciembre, 2016). *La investigación eje transversal del sistema educativo*. Investigium IRE: Ciencias Sociales y Humanas, VII (2), 7-9. Doi: [http:// dx.doi.org/10.15658/CESMAG16.05070201](http://dx.doi.org/10.15658/CESMAG16.05070201)
- Mayntz, R. (2001). *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*. Reforma y democracia, (21), 7-22.

- Martínez, E y Ramírez, J. (junio, 2010). *La corrupción en la Administración Pública: un perverso legado colonial con doscientos años de vida republicana*. Reflexión Política, 12(23) 68-80. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11015102006>
- Pacheco, Luz. (2012). *La igualdad de oportunidades y el derecho al trabajo de la mujer: un esfuerzo internacional de protección social*. Revista IUS, 6(29), 108-129. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472012000100008&lng=es&tln g=es.
- Rojas-Naranjo, J. (julio – diciembre, 2016). *Postacuerdo y gestión territorial en Colombia*. Revista Bitácora Urbano Territorial, 26(2), 135 – 146.
- Ruiz, G. (2015). *El poder de las entidades territoriales para mejorar la calidad de la educación básica*. Cuadernos de Administración (Universidad del Valle). 31(54), 39-49 recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/cuadm/v31n54/v31n54a05.pdf>
- Sansó-Rubert, D. (octubre, 2005). *La internacionalización de la delincuencia organizada: análisis del fenómeno*. Seminario de estudios de defensa. Universidad Santiago de Compostela. Recuperado de <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72532/UNISCI9Sanso.pdf>
- Torres, J. (julio – diciembre, 2015). *Apropiación del paradigma de las políticas públicas en la gestión pública territorial*. Revista Saber, Ciencia y Libertad. 10(2), 205 – 216.
- Trejos, L F; (2013). *Colombia: Una revisión teórica de su conflicto armado*. Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, XI (18) 55-75. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96028142003>
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2015). *Socialización de resultados técnicos*. Jornada de Inducción y reinducción. Rendición de cuentas parmente. Recuperado de <http://www.upra.gov.co/documents/10184/23342/Proyectos+Distribuci%C3%B3n+de+la+Propiedad+de+la+propiedad.pdf/d78e382c-77ac-4d60-9cfd-da42fb5be8b9>
- Vides, M. P. (2010). *Cambio climático y gestión costera*. Boletín científico INVEMAR.

- Carmona, C., Supelano, D., & Osejo, I. (2015). *Tipologías Departamentales y Municipales: una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas*. Bogotá: DAFP.
- Muñoz, A. (2014). *Estudio Técnico de Modernización Institucional de Ipiales*. Escuela Superior de Administración Pública - Territorial Nariño Alto Putumayo, Nariño. Pasto: ESAP. Recuperado el 27 de Julio de 2017
- Secretaría de la Función Pública Estados Unidos Mexicanos. (Octubre de 2015). *La Modernización de la Organización Gubernamental*. Revista del CLAD Reforma y Democracia(63), 229 - 272. Recuperado el 25 de Junio de 2017, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357542721008>



*Educamos para
transformar el mundo*

ISBN: 978-9942-914-71-2



9 789942 914712