

Recibo: 31/03/2021
Aceptado: 08/06/2021

EL MODELO INTEGRAL DE GESTIÓN TERRITORIAL: UNA APUESTA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA

THE INTEGRATED MODEL OF TERRITORIAL MANAGEMENT: A BET FOR PUBLIC MANAGEMENT

Janeth Patricia Muñoz Eraso¹

Resumen

El contexto actual plantea nuevos retos en la acción pública, lo cual conduce a la comprensión aterrizada del territorio, los actores y las dinámicas locales, y a la adopción de modelos y herramientas contemporáneos que faciliten la participación ciudadana, la articulación de los actores, el trabajo colaborativo, la transparencia, la ética y la innovación pública. A partir de la revisión bibliográfica, este artículo presenta los principales postulados de los modelos de gestión pública, que sirven como referencia para la propuesta de un Modelo Integral de Gestión Territorial (MIGT), que coadyuve a visibilizar las particularidades y especificidades territoriales y a proponer estrategias e instrumentos que promuevan el desarrollo integral de los territorios. Se concluye que los modelos de gestión pública presentan principios interesantes para la gestión del territorio, empero, no son “camisa de fuerza” porque cada escenario territorial presenta sus propias características, que vale tener en cuenta a la hora de diseñar políticas públicas y planes de gestión territorial.

Palabras clave: gestión pública, políticas públicas, modelos de gestión pública, gestión pública territorial, gobernanza, participación, actores, territorio

Abstract

The current context poses new challenges in public action, which leads to a grounded understanding of the territory, the stakeholders and territorial dynamics, and the adoption of contemporary models and tools that facilitate citizen participation; the articulation of stakeholders; collaborative work; transparency; ethics and public innovation. Based on literature review, this article presents the main postulates of the public management models that serve as reference for the proposal of an Integrated Model of Territorial Management (IMTM), which helps to visualize the territorial particularities and specificities in order to propose strategies and tools that promote a comprehensive development of the territories. It is concluded that public management models present interesting principles for territorial management, however, they are not a "straitjacket" because each territorial scenario presents its own characteristics, which should be taken into account when designing public policies and territorial management plans.

¹ PhD en Ciencias Sociales con Especialización en Estudios Políticos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, Ecuador. Profesora Asociada de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda de Bogotá. Profesora cátedra de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia. Correo electrónico: janeth.munoz@usa.edu.co

Keywords: public management, public policies, public management models, territorial public management, governance, participation, actors, territory.

Introducción

El mundo evoluciona constantemente y con él, las formas de relacionarse el Estado y la sociedad, lo cual plantea retos importantes en materia de gestión pública, que invita a pensar en estrategias contemporáneas que visibilicen a los territorios, los actores y las dinámicas locales. ¿Qué modelo es el más Apropiado para llegar a los escenarios territoriales?, es una pregunta que esperamos resolver en este artículo. Para ello tomaremos como punto de partida la definición de la gestión pública, desglosando sus dos conceptos, y la gestión pública como disciplina y su interrelación con las políticas públicas como dos caras de una misma moneda en la decisión de lo público. A continuación, se examinan los diferentes modelos y herramientas de gestión pública que se han desarrollado, partiendo del Modelo Burocrático hasta llegar al Nuevo Servicio Público que evidencian características propias y perspectivas renovadas para la formulación y gestión de las políticas públicas.

Posteriormente se abordará el territorio como una categoría de análisis importante que se va incorporando en la gestión de lo público mediante estrategias e instrumentos que facilitan la territorialización de las políticas públicas y la gestión con un Modelo Integral de Gestión Territorial que permite aterrizar la gestión pública a los escenarios locales.

Este texto es una apuesta práctica que sirve como material de ayuda a los interesados en los asuntos públicos bajo un enfoque territorial, observa las dinámicas particulares, los actores e interacciones, y la participación, como una herramienta importante para la gestión de las políticas públicas. Brinda conceptos, modelos, herramientas y ejemplos, que permiten la comprensión de la gestión pública en general y la gestión pública territorial en particular.

La gestión pública: precisión del concepto

La gestión pública contiene dos términos que han sido objeto de investigación. Por un lado, el concepto “gestión” que se sustenta en su raíz etimológica “gesto” derivada del latín *gestus* término utilizado para referirse al lenguaje corporal de las personas, sus movimientos, actitudes, posturas del cuerpo que indican su estado de ánimo. En esa línea, el uso de la palabra “gestión” “resalta las acciones precisas, oportunas y prácticas en pro de conseguir en el menor tiempo posible, y con la calidad del caso, los propósitos trazados tanto en la esfera pública como en la privada” (MUÑOZ, 2020, p.96). Se trata de una categoría amplia, cuya característica básica evidencia acciones puntuales (MEDINA, 2008).

La gestión como práctica y como disciplina, se produce en todos los ámbitos de la vida pública y privada, individual y colectiva. Su abordaje considera una gama de gestiones multinivel: institucional, local, comunitaria, territorial. Por ello, cada vez más el concepto de gestión cobra relevancia como categoría de análisis y su uso “se ha hecho hegemónico y está asociado a concepciones administrativas o empresariales, institucionales u organizacionales y se encuentra estrechamente ligado a la noción de estrategia” (MANRIQUE, 2016, p.137), así como a procesos de planificación, coordinación y articulación de los asuntos tanto públicos como privados.

Lo público por su lado, proviene del latín *publicus* e indica a **aquel o aquello que resulta notorio, manifiesto, patente, conocido o visto por todos.** Su abordaje en el plano estatal adquiere un sentido propio que se dirige a visibilizar una esfera común en el ejercicio de las relaciones del Estado y la ciudadanía, en la cual los problemas públicos, la construcción de las políticas públicas y la articulación de acciones, nos conciernen a todos. Para SERNA (2010) implica una estructura de reglas que limitan el ejercicio del poder del Estado. Además, aquellos que actúan en la esfera de lo público son considerados como públicamente responsables de sus acciones (en particular, ante los ciudadanos).

La gestión pública, se incorporó al español a partir de las traducciones del término americano *public management*, y del término francés *gestion publique*. Como campo de estudio, la gestión pública se sitúa según BOZEMAN (1998), en dos instituciones muy distintas: la escuela comercial y la escuela de políticas públicas bajo los enfoques B y P respectivamente. En el primero, la gestión es mucho más cercana a la administración pública tradicional. Toma como fundamento los conceptos

de las disciplinas comerciales con metodologías específicamente cuantitativas, sin hacer una distinción rigurosa entre las esferas públicas y privadas. Aquí la importancia empírica es mucho más marcada y se orienta hacia los procesos, el diseño de las organizaciones, la gestión del personal, el manejo presupuestario, etc. En el enfoque P, la gestión pública se concibió como el manejo directivo de las políticas. Parte del rechazo de la administración pública tradicional, concentrándose en explorar la función del administrador o ejecutivo político en las políticas de alto nivel de las organizaciones públicas. En esta mirada se hace énfasis en los aspectos políticos de la gestión y su metodología se concentra en estudios de caso, lo cual le aporta bases prescriptivas soportadas más en la práctica que en la teoría.

Aunque los dos enfoques plantean un origen diferente, tienen como punto de encuentro el cuestionamiento a la administración tradicional, y la relevancia en los estudios de caso y sus aportes a las teorías y puesta en práctica de éstas.

Políticas Públicas versus Gestión Pública: de lo escrito a la práctica

Las políticas públicas como instrumentos para resolver problemas socialmente relevantes o insatisfactorios se convierten en la hoja de ruta de las actividades, recursos, metas y resultados de la acción pública. No obstante, en la práctica, su implementación puede evidenciar un vacío entre la formulación de las políticas y la realidad de su aplicación (*implementación gap*), que impide alcanzar los propósitos trazados en las mismas. Para ROTH (2015, p.186-187) se trata de una “distancia (a veces abismal) que separa la teoría de la práctica (...) por esto la implementación perfecta es perfectamente inalcanzable”.

Es en este punto que la gestión pública entra en juego. Siguiendo a BOZEMAN (1998) este enfoque se concentra en la estrategia (no en el proceso empresarial), en las relaciones interorganizacionales (no en las relaciones intraorganizacionales) y en la intersección de las políticas y la gestión pública. Es decir,

Las políticas públicas y la gestión son dos caras de una misma moneda: la decisión pública. La primera cara corresponde a la política pública materializada en un plan, programa, proyecto, etc., lo que está en el escrito, el “deber ser” para atender un problema público. La segunda cara concierne a la “gestión”, o sea a la operativización y puesta en marcha de las decisiones públicas. Dos caras interdependientes que deben pensarse integralmente para la consecución de los propósitos trazados en el ejercicio gubernamental (MUÑOZ, 2020, p.98).

En el enfoque de la gestión pública, el vacío en la implementación de las políticas públicas condujo a SABATIER y MAZMANIAN (1979), citados en ROTH, (2015), a proponer una “Guía de buena gestión pública” que contiene las condiciones y premisas para facilitar a los legisladores y diseñadores de las políticas, una implementación efectiva (eficaz y eficiente) y brindar las posibilidades de una implementación más exitosa. Esta guía contiene cinco (5) condiciones que integran estrategias, aspectos del contenido material de la política (objetivos y diseño) como del contexto y de los recursos disponibles para su implementación (Tabla 1).

Tabla 1: Guía de “buena” gestión pública

Condición	Premisa
Una teoría sólida	Es preciso tener una teoría del cambio social que establece firmemente la causalidad entre el instrumento utilizado los efectos deseados
Una ley bien concebida	Debe contener directrices de actuación, claras no ambiguas, y debe estructurar el proceso de implementación de manera que maximice la probabilidad de que los destinatarios se comporten como lo previsto
Responsables capacitados y comprometidos	Deben disponer de capacidades políticas y de gestión destacadas y sentirse comprometidos con los objetivos de la ley
Apoyo político y social	El programa debe disponer de apoyos activos durante todo el proceso de implementación de parte de grupos organizados y de actores políticos de peso para la realización de los objetivos de la política
Entorno favorable	Importancia del mantenimiento de las condiciones socioeconómicas que suscitaron la política pública

Fuente: MUÑOZ (2020) citando a ROTH (2015)

Aunque la propuesta de SABATIER y MAZMANIAN se dirige a una implementación óptima, que rara vez se cumple en la realidad, también orienta la manera de mejorar los resultados en situación subóptima, cuando la realidad no corresponde a un estado satisfactorio de optimización, que lleve a aumentar las probabilidades de una implementación exitosa, promoviendo a la vez, la creación de valor público en los resultados de las políticas públicas y la gestión pública, el cual “tiene lugar en la esfera pública. En el diálogo entre las personas comunes y corrientes y los administradores públicos de acuerdo con muchos tópicos y problemas que pueden ser resueltos, mediante la participación convergente de estos actores en el espacio público” (SANTILLÁN, 2017, p.185).

Para Mark Moore, importante exponente del valor público, el principal resultado de la gestión pública debe ser la producción de valor público, y se define como el valor generado por el Estado a través de la calidad de los bienes y servicios que ofrece a los usuarios y/o a la población objetivo de las políticas (MOORE, 1998). En esta perspectiva, la gestión pública se nutre de contenido al visibilizar a los individuos como ciudadanos y no como simples clientes. Según el autor, la satisfacción ciudadana es la mejor forma de medir el valor público.

A partir de la identificación de la gestión pública como enfoque de análisis y su articulación con las políticas públicas, emergen modelos de gestión pública que se sitúan en diferentes momentos históricos, dirigidos a organizar la administración pública, mejorar los procesos administrativos, promover los mecanismos de coordinación y articulación de diferentes actores y a fortalecer la gestión de los empleados públicos y los trabajadores oficiales, en el manejo de los recursos, la operativización de las políticas públicas y en las prácticas contemporáneas de transparencia, colaboración y participación ciudadana

Los Modelos de Gestión Pública: en la práctica

La gestión pública como disciplina, presenta una evolución histórica que evidencia una serie de modelos, instrumentos y estrategias que apuntan a optimizar la acción del Estado y a visibilizar diferentes actores que interactúan en la arena pública. Su evolución natural indica diferentes formas de gestión, que han conllevado procesos de ajuste continuo y una adaptación a las dinámicas cambiantes que van emergiendo y que actualmente tienen en cuenta aspectos como la globalización, la participación ciudadana, los actores, el territorio, y las dinámicas locales.

En este marco, se evidencian una serie de modelos, que en diferentes contextos históricos, plantean orientaciones en la esfera de lo público, que van desde perspectivas jerárquicas burocráticas hasta apuestas más horizontales, transparentes y colaborativas.

De la burocracia al Modelo Burocrático: la jerarquización de la acción pública

En el siglo XIX el modelo clásico de la administración pública se sustenta en la burocracia, un término propuesto por Max Weber que plantea una forma de organización ideal, eficiente y eficaz por excelencia, para la plena realización del principio de legalidad en los procesos administrativos. El Modelo Burocrático se constituye a nivel mundial, en el paradigma dominante del ejercicio público, al sentar las bases del Estado de Bienestar mediante la aplicación de una serie de reglas, procedimientos y “valores orientados a mantener el buen funcionamiento de la organización institucional” (MUÑOZ, 2019, p.75) bajo una lógica legal-racional dirigida a obtener la máxima eficiencia en el logro de los objetivos organizacionales.

El Modelo Burocrático establece los parámetros de la acción pública, bajo una mirada centralizada y jerarquizada, donde el Estado es el eje de las decisiones colectivas en un esquema formal, cuadriculado, de reglas y normas, estandarización de procesos, división del trabajo, especialización de funciones, trato impersonal y un sistema institucional de meritocracia que apunta a posicionar a los mejores trabajadores en el Estado.

Para Weber el Modelo Burocrático es el sistema de organización del poder público que puede superar los sistemas carismáticos y tradicionales que suelen degenerar en clientelismo y en lógicas patrimoniales en la Administración pública (RAMIÓ, 2020, s.p).

En los años ochenta este modelo entra en crisis, porque el Estado no puede dar respuesta oportuna a todas las demandas sociales, ni tampoco puede seguir siendo todo poderoso en la resolución de los asuntos públicos, lo cual deja en evidencia un Estado lento, ausente de las dinámicas sociales y derrochador de los recursos públicos. AGUILAR (2015) indica que el modelo

refleja una dispendiosa carga normativa que para los procedimientos resultaba altamente ineficiente, inefectiva y muy ineficaz tanto en la prestación de servicios como en la acción estatal.

Los pobres resultados del Modelo Burocrático en la gestión de lo público, ha desdibujado los propósitos fundacionales de la burocracia, conduciendo a que, en la jerga popular este concepto sea considerado de manera despectiva y asociado a lentitud en los procesos técnicos y administrativos, prácticas de corrupción, tramitología, funcionarios incompetentes, trabajos mecanicistas y a la “deshumanización” estatal. Empero, con sus aportes y limitaciones, este modelo muestra un avance significativo en los intentos de organizar y racionalizar la actividad del Estado y de las instituciones que lo componen. Deja una huella importante en la forma normal de organizarse las sociedades contemporáneas y se convierte en un componente fundamental de todos los procesos modernizadores hasta ahora conocidos (MUÑOZ, 2020).

Actualmente abordar un caso concreto que integre todas las características del Modelo Burocrático, no es evidente, por las dinámicas y transformaciones que se han dado en la gestión pública que cada vez más invita a ajustar y a replantear sus modelos, estrategias e instrumentos. Sin embargo, tradicionalmente instituciones como la iglesia, las fuerzas militares, y el sistema de justicia, han estado asociadas al modelo weberiano al reflejar varios rasgos de este. Son organizaciones jerarquizadas de comando y control, que ejercen un papel significativo en la configuración de lo público.

El Modelo de la Nueva Gestión Pública: el ciudadano - cliente

Ante la crisis del modelo burocrático y los cambios de la sociedad, se comienzan a plantear diferentes teorías y aproximaciones alrededor de cómo gestionar de manera eficaz, eficiente y económica lo público, lo cual implicó para los gobiernos un reto en el cambio de sus pautas tradicionales de administración y propició un clima favorable para establecer reformas de corte gerencialista, tanto en los países desarrollados como en los que están en vía de desarrollo, en el marco de una “Nueva Gestión Pública” (NGP) en la cual “se trata de sustituir una gestión burocrática guiada por la norma impersonal, por una gestión por contrato, guiada por el mercado” (ROTH, 2015, p. 206).

Las políticas neoliberales de los años 80 fortalecieron la NGP con la incorporación de principios gerenciales y empresariales del sector privado dentro del sector público, enfocados a resaltar el rol del Estado bajo las premisas de la eficiencia, la eficacia y la economía y su cercanía a las necesidades de los usuarios, en una perspectiva ciudadano-cliente. Del mismo modo, replantea la forma de pensar la gestión en el ámbito público, a partir de un enfoque de finanzas públicas, que incluye la incorporación de herramientas y estrategias como la privatización de las empresas públicas, la gestión para resultados, el cumplimiento de metas organizacionales, la descentralización de agencias del gobierno, la tercerización, la competencia, la planeación estratégica, la gestión de calidad, la gestión por procesos, el empoderamiento de altos directivos, entre otros. “Fue una nueva tendencia a escala mundial que llegó a los países latinoamericanos a fines de la década de los noventa y que, por muchos años, se convirtió en el paradigma hegemónico para la administración pública (Valdez, 2019, p.325)

Pese a los avances que se dieron con la NGP, a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, el modelo comienza a ser considerado “anacrónico” y con alternativas de solución “inaplicables” (RAMÍREZ-ALUJAS, Á. 2011). “Lo que era inicialmente un fenómeno observable, las fallas del Estado por la burocratización, se volvió un motivo de desmembramiento del aparato administrativo, más que una razón para mejorarlo” (FONTAINE, 2015, p.78).

Según AGUILAR (2015) la nueva crisis presentada en la NGP puede ser explicada por el gran énfasis que la NGP hizo en el principio de eficiencia de la gestión pública, ocasionando que otros componentes como la participación ciudadana y la articulación de nuevas entidades descentralizadas se dejaran de lado. Coincidiendo, MEDINA (2008) afirma que las iniciativas de flexibilidad en la relación entre actores generaron arbitrariedad en la toma de decisiones. Igualmente, se limitó la participación de la ciudadanía a temas micro y el sector privado no fue lo suficientemente eficaz tanto en la solución de problemáticas sociales como en la gestión de los servicios públicos.

En el escenario Latinoamericano a finales de los años noventa, en el Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD) se empieza a debatir la NGP como “una nueva gestión pública para América Latina” enmarcada en el reforzamiento de la participación ciudadana y la inclusión social en el proceso administrativo. En el 2010 se propone una “Gestión pública latinoamericana para el siglo XXI” con una agenda en 5 ejes: democratización de la gestión pública,

nuevas tecnologías de gestión (instrumentos de gobierno electrónico) gestión para resultados orientados al desarrollo, y mecanismos de gobernanza (ROTH, 2015)

Experiencias de la NGP. La introducción de las reformas neogerenciales indican una ruptura con el paradigma clásico de la administración weberiana, impulsando políticas públicas orientadas hacia la venta, privatización y desmantelamiento de la gran mayoría de las empresas públicas, así como a la desregulación y simplificación administrativa impulsada a través de sendas reformas legales, la participación del sector privado nacional y extranjero en los servicios y empresas otrora de carácter público a través de concesiones o coparticipaciones (Valdez, 2019).

La forma predominante de privatización ha sido la transferencia de la responsabilidad por los servicios y por la inversión en infraestructura a instituciones privadas, sobre la base de concesiones a largo plazo. La mayoría de los países latinoamericanos han privatizado sus servicios de telecomunicaciones, electricidad, gas y, en menor medida, los de agua y saneamiento. Brasil por ejemplo, entre octubre de 1991 y junio de 1996 privatizó cincuenta grandes empresas estatales, como la Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais (USIMINAS) o la Compañía Siderúrgica Nacional (CSN).

En Colombia, se privatizaron las empresas de telecomunicaciones, otorgando la concesión a operadores privados. GIRALDO (2016) indica que en aquella década, la industria de las telecomunicaciones en el país, tuvo un desarrollo particular frente a otros países latinoamericanos, que propició un proceso progresivo de desnacionalización, que seguía el ritmo y los intereses propios de cada uno de los gobiernos de turno, que finalmente se materializó después del año 2000. La mayoría de las experiencias de privatización de las telecomunicaciones demuestran que la debilidad de un marco institucional y regulatorio ha impedido el desarrollo de la industria en manos de la empresa privada, la cual se ha beneficiado de los cuantiosos ingresos devengados en este sector estratégico, sin producir mejorías en su calidad ni en su cobertura.

En México, la privatización del sistema ferroviario otorgó concesiones por entre 20 y 50 años a grupos privados. Asimismo, el gobierno Fox vendió los satélites mexicanos (SATMEX) a la iniciativa privada, ya que los costos de su manutención eran demasiado excesivos y no generaba ningún beneficio colectivo.

La Gobernanza Multinivel: de las relaciones verticales a las horizontales

Las nuevas realidades sociales y políticas plantean importantes retos en la gestión pública no sólo en términos de administración sino también en la forma de relacionarse y operativizar los asuntos públicos ante la insuficiencia directiva de los gobiernos para enfrentar los problemas sociales en diferentes contextos territoriales. Así, las formas de hacer del modelo burocrático transitan hacia un modelo de gobernanza en el cual “se constata una creciente necesidad de activación y construcción de capital social, de transversalidad y de abordaje integral en las intervenciones (CASTILLO, 2019, p. 20)

En esta perspectiva, el Modelo de Gobernanza propone mecanismos de interacción entre el Estado y los diversos actores públicos, privados y mixtos en la gestión de lo público, lo cual establece relaciones más horizontales, coordinadas, articuladas y colaborativas, que generan una transformación en los modelos tradicionales de gobernar, donde según ARCINIEGAS (2019) lo que era unidireccional va hacia un modelo más bidireccional, que amplía las interacciones entre los que gobiernan y los gobernados, desdibujando cada vez más los límites que separan al Estado y a la sociedad.

Si bien los postulados de la gobernanza buscan fomentar la participación ciudadana a través de los principios de corresponsabilidad y subsidiariedad, también han sido objeto de críticas (RESTREPO, 2017; TRIGUEROS, 2015) que señalan la priorización de intereses tanto del sector privado como de grupos sociales poderosos que logran cooptar las redes para beneficiarse. O, la falta de respuesta de la gobernanza ante algunos desafíos tradicionales de la gestión pública, como la transparencia, la eficacia y la rendición de cuentas, entre otros.

Sin embargo, la acción pública actual plantea el reto de asumir un Modelo de Gobernanza Integral y multinivel, que contemple los contextos particulares y que posibilite la integración y participación efectiva de los diversos actores en la gestión de los asuntos públicos, sustentado en la acción colectiva responsable, en el trabajo colaborativo y transparente, y en una visión de conjunto que apunte a alcanzar las metas trazadas y a propiciar el desarrollo efectivo y sostenible de las comunidades y territorios.

Un caso de gobernanza multinivel. La materialización del modelo de gobernanza se puede ver en varios niveles en el proyecto “Gestión del agua para la adaptación al cambio climático” promovido desde el 2010 por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) con el fin de mejorar las capacidades de los tomadores de decisión para desarrollar planes nacionales, estrategias y políticas de adaptación al cambio climático. A nivel regional, México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Panamá y Costa Rica, decidieron articularse para trabajar de manera conjunta para la buena gestión del agua. Esta iniciativa comprende el desarrollo de capacidades locales para la administración del agua y el cuidado de los ecosistemas que la producen. A nivel nacional, cada país contempla una estrategia de gobernanza nacional de los recursos hídricos. A nivel local, se trata de una gobernanza “localizada” del agua, donde las decisiones sobre su gestión y manejo involucra a las comunidades y a los gobiernos locales, en respuesta a las necesidades particulares de cada población y en un sitio geográfico concreto (comunidad, municipio o una cuenca). Esto facilita la interacción de los actores para analizar la situación, detectar problemas, definir metas y prioridades con respecto al agua, así como ejecutar acciones.

Ejemplo de lo anterior, es el Comité de la Microcuenca Buenavista en el Coatán mexicano, el cual está integrado por representantes de cada uno de los ejidos: Azteca, El Águila y Progreso; que conforman la microcuenca. Su creación nace del interés de las diferentes comunidades de contar con una organización comunitaria a nivel de microcuenca para que promueva la conservación de los recursos naturales y fomente el desarrollo socioeconómico en sus comunidades.

Del Modelo de Gobierno Abierto: al Estado Abierto

Como un nuevo paradigma emergente de la gobernanza, en los últimos años surge el gobierno abierto como un modelo contemporáneo que se dirige a establecer relaciones más cercanas y recíprocas entre el Estado y los ciudadanos, constituyéndose en una estrategia interesante para abordar los asuntos públicos y los procesos de las políticas públicas a partir de “la generación de canales de comunicación para trabajar con la sociedad y los individuos en vías de co-crear valor público, fusionar la utilización intensiva de las TIC, con modalidades de gestión, planificación y administración” (NASER y RAMÍREZ-ALUJAS, 2014, p.16).

Este modelo integra tres principios: la transparencia, la colaboración y la participación, los cuales, en su conjunto, se convierten en las bases fundamentales para acercar de manera efectiva el Estado a la ciudadanía, en lo que hoy se conoce como el “Estado abierto”, un enfoque que promueve estrategias de apertura más allá del plano gubernamental ligado al poder ejecutivo tradicional.

La *transparencia*, es una condición de la participación y el control ciudadano, está asociada especialmente con la rendición de cuentas y el acceso a información permanente, comprensible, completa y oportuna. Empero, OSZLAK (2013) señala que la información es vista como uno de los cinco recursos de poder con el que cuentan generalmente los estados, y, en ese sentido, los funcionarios públicos tienden a ocultar la información que desacredite su gestión, o, por el contrario, difunden la información para mostrar logros y avances significativos. Así, la transparencia, “no tiene una entidad propia, son los actores, las instituciones y su forma de proceder las que pueden denominarse como transparentes. Todos aquellos actos que buscan garantizar el derecho de acceso a la información pública pueden definirse como actos de transparencia” (NASER, FIDELEFF y TOGNOLI, 2020, p.15).

La *colaboración*, establece una forma de relaciones horizontales entre diversos actores (autoridades, ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, servidores públicos, ONG, empresas privadas etc.), en diversos sectores y a diferentes escalas territoriales. Esto es “esencial para asegurar una implementación eficaz y eficiente de las acciones comprometidas en los planes de acción de gobierno abierto” (NASER, FIDELEFF y TOGNOLI, 2020, p. 23). Esta categoría brinda una oportunidad para la incidencia en las políticas públicas, ya que asegura un impacto mayor y la sostenibilidad a través de la cooperación con actores estratégicos en una apuesta común de gestión territorial.

La *participación ciudadana*, como un derecho humano, se articula a un proceso democrático de la gestión pública, la cual debe “practicarse en todas las etapas y procesos del ciclo de la gestión de políticas públicas (diseño y formulación, implementación, seguimiento, evaluación), en todos los sectores y a todos los niveles de gobierno (nacional, regional y local)” (NASER, FIDELEFF y TOGNOLI, 2020, p.15), y constituirse en un mecanismo para que los actores no-estatales jueguen un rol activo y propositivo en el proceso de toma de decisión que concierne a las políticas públicas. No obstante, coincidiendo con MUÑOZ Y FONTAINE (2019) al constituirse en un elemento clave y en

una condición fundamental para promover la democracia y el desarrollo socioeconómico, la participación de los actores sociales en la acción pública es uno de los mayores retos en la transformación del Estado democrático de derecho.

A lo anterior, se suma la importancia que adquieren los datos abiertos como una herramienta clave para los propósitos del gobierno abierto. Desde el 2009 se comienzan a lanzar plataformas de datos abiertos con el propósito de incentivar la participación y la interacción de los gobiernos con múltiples sectores (RUALCABA, 2020) y a diferentes escalas territoriales como una apuesta para llegar a escenarios de difícil acceso, aunque en la práctica, esto último, sigue siendo un reto para varios países de América Latina.

A partir del 2011, el gobierno abierto cobra fuerza a nivel mundial con el establecimiento de una agenda común que evidencia iniciativas que buscan promover el gobierno abierto a nivel global, como la Alianza para el Gobierno Abierto -AGA- (Open Government Partnership -OGP-) una Plataforma internacional que promueve que los gobiernos sean más abiertos, transparentes y sensibles a las necesidades de los ciudadanos. Esta iniciativa fue liderada por los gobiernos de Estados Unidos y Brasil y hoy integra alrededor de 78 países y un número creciente de miembros locales que trabajan junto a miles de organizaciones de la sociedad civil en el fortalecimiento de políticas de transparencia, simplificación de trámites y participación ciudadana.

En la actualidad, los diversos procesos desarrollados de gobierno abierto han traspasado las fronteras, convirtiéndose en una apuesta global, que amplía la mirada hacia un Estado Abierto que extiende los principios del Gobierno Abierto a todos los niveles y poderes del Estado, lo cual también implica la promoción de políticas públicas que trasciendan los gobiernos y ubiquen a la ciudadanía y sus contextos, en el centro de la acción pública, de tal manera que:

Instale la temática como eje de los procesos de transformación de la esfera pública en la región, más allá de los gobiernos de turno y más allá de los ciclos electorales, trazando una huella que trascienda la inmediatez del cambio político, como política de Estado y como estilo de gestión de lo público (RAMÍREZ-ALUJAS, 2020).

Un gobierno abierto que para BÁRCENA (2020) aboga por un aumento significativo de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, lo cual, a la luz de la pandemia del COVID-19, es crucial para garantizar que los recursos destinados a la respuesta y recuperación se usen de manera eficiente y eficaz.

Casos de Gobierno Abierto. En varios países de América Latina se evidencian estrategias e instrumentos de gobierno abierto, especialmente a partir el 2012. Por ejemplo, en Chile, a comienzos de ese año se implementó la estrategia “Chile sin papeleo”, la cual se integra a la iniciativa ChileAtiende, que contiene un portal web (www.chileatiende.gob.cl) y un call center para acercar la información, los trámites y beneficios de las instituciones públicas a los ciudadanos. En Colombia instrumentos como la Ley 1712 de 2014 sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública, la creación del Mapa de Regalías, el Portal del Estado Abierto (www.agacolombia.org), entre otros. En Buenos Aires, Argentina, se ha implementado un Ecosistema de Gobierno Abierto, mediante una serie de plataformas (www.buenosaires.gob.ar) y mecanismos coordinados para acercar la gestión pública a la ciudadanía, generar instancias de participación, fortalecer la apertura de datos y promover mecanismos innovadores de rendición de cuentas.

En el plano local, el caso del departamento de Nariño en Colombia, indica un sistema de monitoreo de la gestión pública, promoviendo la participación ciudadana en la inversión pública a través de la plataforma Gobierno Abierto de Nariño -GANA- (www.gana.nariño.gov.co) el cual se constituye en una estrategia innovadora que ha llevado a resultados positivos en términos de gestión pública. No obstante, según RESTREPO (2017), se ha hecho énfasis especialmente en el principio de transparencia como eje articulador de los otros dos principios, y en el uso de las TIC, ocasionando que los principios de participación y transparencia se vieran limitados por las características propias del territorio, en las que destaca la gran brecha digital de los ciudadanos debido a las restricciones de acceso existentes en la zona rural del departamento.

Desde el 2018 el departamento hace parte de la Alianza de Gobierno Abierto y ha elaborado su primer Plan de Acción 2019-2021 con tres compromisos denominados: *Café con Datos*, *Democracia Ambiental* y *Nariño Decide*. De acuerdo con el Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, una de las estrategias más destacadas en la promoción del gobierno abierto en este departamento es la implementación de los GANA Municipales, los cuales son mecanismos que permiten la participación ciudadana en la toma de

decisiones sobre la ejecución presupuestal de sus municipios, al permitir la elección de los proyectos de inversión.

Del funcionario tradicional al servidor público: el Nuevo Servicio Público

La visión tradicional de los empleados públicos y los trabajadores oficiales como los responsables de las funciones administrativas, operativas y técnicas de las entidades del Estado, muestra también un cambio en el contexto de la gestión pública contemporánea, que conduce a visibilizar un Nuevo Servicio Público (NSP) dirigido a servir y a empoderar a los ciudadanos mientras se administran las instituciones y se implementan las políticas públicas. Se trata de una gestión del cambio, que necesita de personas preparadas y con sentido de pertenencia institucional que promuevan la consecución efectiva de las políticas públicas e incentiven la generación de valor público.

El Nuevo Servicio Público plantea una transformación importante en la denominación del “funcionario” público, articulada tradicionalmente al rol del Estado para cumplir determinados fines, relacionados como una “función pública” en el marco de un corpus jurídico, y en sintonía con la racionalidad legal weberiana. El concepto de “servidor” público en cambio, se sustenta en los postulados de la gobernanza y el gobierno abierto, resaltando entre otras cosas, la participación ciudadana, la transparencia, la calidad total, la innovación, el liderazgo, la ética pública, la articulación y la mejora continua en los procesos del sector público. En este modelo se “vertebra la construcción y desarrollo de los conceptos de gestión pública, servicio público y ciudadanía, así como las relaciones entre los ciudadanos y las administraciones públicas” (PEREIRA y JARÁIZ, 2015, p.74.). El gran cambio que propone el NSP es:

Transformar la perspectiva de la función pública tradicional, hacia un servicio público de calidad, que ponga en el centro de atención a los ciudadanos como sujetos activos de derechos, sus expectativas e intereses en un marco democrático que implique entre otras cosas, la búsqueda del interés público como objetivo final, el empoderamiento ciudadano y la generación de valor público (MUÑOZ, 2020, p 112).

Las dinámicas actuales plantean retos importantes en el Nuevo Servicio Público que lleve a posicionarlo y mantenerlo como un paradigma que sienta las bases de una verdadera gestión pública, que integre entre otras cosas, la profesionalización de los servidores públicos, incentivos a la vocación de servicio, la innovación pública y una atención oportuna y transparente de las demandas sociales. Ello implica según MARÍNEZ (2017) nuevos métodos de entrega de los servicios públicos, que van más allá de lo gubernamental (innovación en el sector público) para involucrar un compromiso cívico, que se expresa en términos colaborativos entre los funcionarios públicos, el sector privado, los ciudadanos y las organizaciones civiles para la co-creación de métodos, técnicas y habilidades, haciendo uso de las tecnologías de información y comunicación. En esa línea, la innovación debe apuntar no solo a producir cambios en valores, actitudes, procesos y liderazgos, sino también a prestar servicios públicos relativamente estables.

El fortalecimiento de habilidades y competencias para el desempeño de los servidores públicos es hoy más que nunca una apuesta responsable de los gobiernos para enfrentar las dinámicas actuales que evidencian problemáticas sociales de impacto global y local, que requieren la atención oportuna y el liderazgo de los servidores públicos para llegar acertadamente a los ciudadanos territoriales, como bien lo plantean PEREIRA y JARÁIZ (2015) al decir que únicamente a través de la creación de instrumentos democráticos que faciliten la toma de decisiones de manera ágil y eficaz, involucrando efectivamente al ciudadano y tomando en cuenta sus dictámenes en el momento de determinar el camino a seguir, será viable conservar la fortaleza de las instituciones en las democracias, las cuales han venido resquebrajándose y convirtiéndose en un asunto de gran susceptibilidad

Experiencias de Nuevo Servicio Público. En los procesos de modernización del Estado, hay varias experiencias que nos acercan al Nuevo Servicio Público. En México, por ejemplo, se han realizado diversas estrategias de modernización y actualización por medio de programas de profesionalización de sus servidores públicos para el acopio de mayores capacidades, conocimientos y despliegue de experiencia, criterio y compromiso que ha derivado en servidores públicos preparados para asumir casos y situaciones, que corresponden a su cargo. En Brasil, se lanzó un sitio web único para todos los servicios gubernamentales (www.servicos.gov.br) y se han automatizado los procesos más básicos de los servicios públicos: identificación e inicio de sesión de ciudadanos, y la gestión de los procesos de servicio, incluidas las solicitudes, notificaciones, entrega y evaluación.

Adicionalmente, se han utilizado un conjunto de herramientas de innovación y servicios tecnológicos que actúan como una construcción de bloques para que los equipos gubernamentales creen, además, servicios digitales. Por último, se ha comenzado a cambiar los procesos de diseño de servicios para adaptarse a la nueva experiencia de relación que ofrece digitalmente con el usuario final.

En el escenario local, el caso de San Pedro Garza García, en Nuevo León, México indica evidencias empíricas del proceso de gestión del Nuevo Servicio Público a nivel municipal, en el marco de una política social de familia, liderado por el Instituto Municipal de la Familia (Infamilia) que integra un programa público surgido en el 2010 denominado “Papás en Red” caracterizado por una red de padres de familia que se vinculan e interactúan para fortalecer la educación integral de sus hijos y el mejoramiento de su entorno, lo que permite mejorar la educación familiar y desarrollar programas que atiendan las necesidades públicas a través de los esfuerzos colectivos y los procesos de colaboración y liderazgo. Los servidores públicos de Infamilia ayudan a los ciudadanos a articular acciones con base en el diálogo y el respeto de la gente, y fundadas en los valores de la ciudadanía y del servicio público.

El Modelo Integral de Gestión Territorial: una apuesta para la acción pública territorial

La gestión pública bajo un enfoque territorial considera aspectos sociales, ambientales, económicos y políticos, que lleva a plantear un modelo que integre las estrategias e instrumentos más acordes de los modelos actuales de gestión pública, que permiten una visión integral y aterrizada a las particularidades y especificidades territoriales. Se trata como lo dice GALLICCHIO (2004, 2010a, 2010b) de pasar de la lógica vertical y sectorial, centralista, a la lógica horizontal, de redes, con el territorio como espacio idóneo. En ese sentido la gestión del territorio, según MEDINA (2008) convoca una mirada diferenciada fundamentada en la interacción del estado, las instituciones, el sector privado y la comunidad en el emprendimiento de acciones conjuntas y coordinadas dirigidas a la obtención de resultados visibles y satisfactorios sobre objetivos que llaman desde el interés particular la *acción común en un territorio* determinado por características específicas e identificado en sus propósitos. Para luego, “moverse en la complejidad; gobernar a través de redes y no de jerarquías; dirigir a través de la influencia y no del ejercicio de autoridad; relacionarse más que mandar” GALLICCHIO (2004, p.60), son algunos de los desafíos que plantea la gestión territorial.

Modelos, estrategias e instrumentos territoriales

Los modelo, estrategias e instrumentos de gestión pública, se pueden articular con perspectivas contemporáneas como la Gestión Social Integral (GSI) (MEDINA, 2008) y con diversas Estrategias de Desarrollo Territorial (EDT) (ALBURQUERQUE,2007,2010; ALBURQUERQUE Y PÉREZ, 2013; GALLICCHIO,2004,2010; MUÑOZ,2020) las cuales en su conjunto, toman como unidad de análisis el territorio, sus particularidades y especificidades, y a una gama de actores públicos, privados y mixtos, como principales protagonistas de las iniciativas y estrategias de desarrollo territorial.

El Modelo de la Gestión Social Integral – GSI-

El Modelo de Gestión Social Integral -GSI- se sustenta en la democracia como fundamento esencial para la gestión territorial y para la promoción de un modelo participativo de diseño de políticas públicas contextualizadas a las realidades locales. Se trata según MEDINA (2008) de un conjunto de acciones emprendidas desde la administración pública y(o) la institucionalidad interactuante que se formula como propósito, hacer más efectiva la acción gubernamental e institucional, y la implementación de la política pública, en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, con algún nivel de participación comunitaria.

La GSI integra seis variables clave: los territorios, los escenarios, la población, los temas o situaciones, la intersectorialidad y la participación (Tabla 2)

Tabla 2: Variables de la Gestión Social Integral (GSI)

Variable	Definición
Territorios	Espacio en el que se desarrollan una compleja red de relaciones que establecen distintos actores en concordancia con las particulares formas de operar del poder social e institucional.
Escenarios	Aquellos en los que transcurre la vida cotidiana de los pobladores. Cada uno con una oferta de atención y de servicio.
Población	Definida por sus características particulares que la hacen identificable en términos de atención y derechos
Temas o situaciones	Aspectos de focalización dirigidos a generar procesos de mejoramiento, desde dos enfoques distintos: en relación con desarrollo sector y en relación con problemáticas específicas.
Intersectorialidad	Procesos, estrategias y acciones dirigidas a establecer un dialogo operativo entre las instituciones de los distintos sectores, de manera que se optimicen esfuerzos y recursos en pro del mejoramiento de la calidad de vida.
Participación	Manera como se crean las condiciones sociales e institucionales para que el individuo y la comunidad se conviertan en gestor de sus propias expectativas de vida y bienestar

Fuente: elaboración propia con base en Medina (2009, p. 26-39)

Adicionalmente la GSI plantea cuatro requerimientos (Tabla 3) que posibilitan transformaciones reales en la forma de territorializar las políticas y en la garantía de los derechos humanos en un horizonte sustentable de desarrollo y de fortalecimiento de la democracia a nivel territorial.

Tabla 3: Requerimientos para la Gestión Social Integral (GSI)

Ítem	Requerimientos
1	Pasar de hacer diagnósticos a realizar lecturas de micro y macro contextos que permitan detectar no solo la situación existente sino, su solución estructural y estratégica.
2	Pasar del enfoque de entregar servicios a plantear el desarrollo local de una manera integral y sustentable.
3	Dejar de ver la comunidad como beneficiaria para relacionarse con ella como ciudadanos, sujetos de derecho y como personas que participan. Este punto va en coherencia con el Modelo del Nuevo Servicio Público.
4	Pasar de la planeación fragmentada por unidades independientes llamadas proyectos, a la planeación integrada en territorios específicos con actores sociales que inciden en ella.

Fuente: elaboración propia con base en Medina (2009, p. 26-39)

En este marco, la GSI se articula al Modelo de Gestión Pública Participativa al establecer en la práctica, relaciones horizontales y complementarias entre el Estado y la sociedad civil bajo un enfoque de derechos humanos. Así, la participación comunitaria articulada a los procesos de gestión es fundamental no solo en el diseño de las políticas públicas sino en su territorialización, que implica según GALLICHIO (2010) que lo central marca el rumbo y lo local ejecuta. Por lo tanto, las políticas territoriales son políticas nacionales y territoriales convergentes, donde la articulación se genera desde los actores locales, a modo de una gestión colaborativa, que propicia interacciones más horizontales entre los diferentes actores que intervienen en el territorio.

El Modelo Integral de Gestión Territorial y sus instrumentos

La propuesta de un Modelo Integral de Gestión Territorial (MIGT) comprende instrumentos y estrategias que van en línea con los principales modelos de gestión pública (Tabla 4), partiendo de la Nueva Gestión Pública para el Territorio, bajo una mirada de ciudadano- territorial y con

instrumentos cómo la planeación estratégica, la gestión de procesos, la gestión de calidad territorial y la Gestión para Resultados con valor territorial (GpRvt), en los cuales la cosmovisión de los actores y la cultura territorial son la base de las estrategias de desarrollo.

El Modelo de Gobernanza Territorial, cobra fuerza a diferentes escalas territoriales al plantearse como una gobernanza multinivel que se sustenta según [ROSAS-FERRUSCA, et. al \(2012, p.124\)](#) en la interacción de intereses y de actores presentes en el territorio. La conformación de esta estructura permite la elaboración de una visión territorial “compartida”, indispensable para alcanzar la cohesión territorial sostenible a los diferentes niveles, desde lo local a lo supranacional.

La gobernanza territorial contiene instrumentos como las redes de actores, los partenariados, los acuerdos de competitividad, y las alianzas estratégicas, que propician la participación e interacción de los diferentes actores, para una gestión conjunta del territorio. En el caso colombiano, la gobernanza territorial se convierte en un mecanismo pertinente en el marco del Acuerdo de Paz firmado en el 2016 entre el gobierno colombiano y las [Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia \(FARC\)](#), al promover la articulación de acciones en la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que requieren una apuesta común y coordinada de los diferentes actores que intervienen en los territorios afectados por el conflicto armado, las economías ilícitas y la pobreza. Los PDET se constituyen en los principales instrumentos de gestión pública que apuestan a la Reforma Rural Integral en el país.

El Modelo de Gobierno Abierto Territorial, traza un reto importante no solo a nivel estatal sino a nivel de gobierno local en la promoción de estrategias e instrumentos que identifiquen los rasgos y características propias territoriales para acercar al Estado a territorios poco visibilizados, mediante canales de comunicación como telefonía satelital, plataformas digitales y sistemas de información que promuevan la participación y el acceso de los ciudadanos especialmente rurales, a información oportuna y transparente, facilite el seguimiento a las políticas públicas y la rendición de cuentas.

El Nuevo Servicio Público Territorial, plantea la preparación de profesionales y servidores públicos como “gestores territoriales” con las habilidades y competencias para trabajar en diferentes contextos territoriales, con metodologías y estrategias pedagógicas y comunicacionales acertadas que faciliten la comprensión de las comunidades y las dinámicas territoriales. En este marco también es relevante la conformación de una institucionalidad que integre comités de desarrollo territorial, consejos de participación ciudadana y equipos de liderazgo gubernamental que promuevan la innovación pública, la gobernanza colaborativa y la promoción del desarrollo territorial con identidad cultural.

En suma, los modelos y estrategias bajo un enfoque territorial y en el marco de un Modelo Integral de Gestión Territorial, pretende una mirada completa que aterrice acertadamente los modelos de gestión pública, y, como bien lo señalan MUÑOZ y FONTAINE (2019, p.103) permiten:

Poner «en marcha» el aparato estatal, a través de la operativización acertada, puntual y práctica de un conjunto de acciones y estrategias que lleven a la consecución efectiva de los objetivos y metas trazados en las políticas públicas. De nada sirven políticas bien diseñadas si no cuentan con planes de acción claros que generen resultados satisfactorios en su población objetivo en términos de valor público.

Tabla 4: Modelo Integral para la Gestión Territorial- MIGT

Modelo	Instrumentos	Estrategias
La Nueva Gestión Pública para el Territorio-NGPT-	<ul style="list-style-type: none"> - Planeación Estratégica -Gestión de procesos -Gestión de calidad territorial - Gestión para Resultados con Valor Territorial 	<ul style="list-style-type: none"> - Visión común del territorio. - Visión emprendedora. - Promoción de valor público
Modelo de Gobernanza Territorial	<ul style="list-style-type: none"> - Redes de actores - Alianzas público-privadas - Alianzas estratégicas -Acuerdos de competitividad 	<ul style="list-style-type: none"> - Movilización y participación de actores (jóvenes, mujeres y población vulnerable (grupos étnicos). - Articulación y coordinación de políticas, programas y proyectos
Modelo de Gobierno Abierto Territorial	<ul style="list-style-type: none"> -Plataformas digitales -Sistemas de información -Bases de datos -Observatorios territoriales 	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso a información transparente y oportuna - Mecanismos de participación - Rendición de cuentas (accountability)
Nuevo Servicio Público Territorial	<ul style="list-style-type: none"> - Comités de desarrollo territorial - Consejos de participación - Equipos de liderazgo 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de las habilidades y competencias de los servidores públicos. - Conformación de una institucionalidad territorial - Innovación pública local - Nuevas competencias y recursos de las autoridades locales

Fuente: elaboración propia con base en Muñoz (2020).

Conclusiones

Los fenómenos actuales plantean nuevos retos en la acción pública relacionados con la construcción participativa de las políticas públicas y con la promoción de modelos, instrumentos y estrategias de gestión aterrizados a los contextos territoriales, donde los actores, las escalas territoriales y las dinámicas locales juegan un rol importante en el desarrollo integral de los territorios.

La evolución del enfoque de la gestión pública conlleva una mirada histórica que no hay que desconocer ya que permite aprender de las experiencias y lecciones que dejan los diferentes modelos, partiendo del Modelo Burocrático, que sienta las bases para una organización legal racional, con apuestas normativas, jerárquicas e impersonales. Con su agotamiento, entra en vigor la Nueva Gestión Pública, bajo una mirada economicista que pone su acento en la eficacia, la eficiencia y la economía, y en el ciudadano- cliente. El Modelo de Gobernanza, establece relaciones horizontales y colaborativas ente el Estado y una gama de actores públicos, privados y mixtos para la gestión social de los asuntos públicos. El Gobierno Abierto y el Nuevo Servicio Público incorporan instrumentos y estrategias más participativas, transparentes, colaborativas y personalizadas, basadas en la democracia y los derechos humanos, abordando a las personas como ciudadanos, bajo el enfoque contemporáneo del “Estado Abierto”. Todas estas perspectivas con sus pros y contras aportan a una visión integral de los asuntos públicos.

Gestionar el territorio no es tarea fácil, los diversos modelos, instrumentos y estrategias, orientan la acción pública y dan pistas interesantes, sin embargo, no se trata de imponer conceptos o trazos homogéneos porque cada territorio tiene características sociales, económicas, políticas y ambientales diferentes, que vale tener en cuenta en los procesos de las políticas públicas y en los planes de gestión, con miras a promover el desarrollo sostenible y el bienestar de las comunidades territoriales tanto urbanas como rurales. En esa labor, se necesitan servidores públicos preparados, sensibilizados, que cuenten con las habilidades y competencias para asumir los retos de la gestión pública a diferentes escalas territoriales. Ellos se convierten en el “rostro” del Estado y sus instituciones.

La apuesta por un modelo abarcador que integre los diferentes postulados de los modelos contemporáneos de la gestión pública llevó a proponer un Modelo Integral de Gestión Territorial (MIGT) que permita implementar instrumentos y herramientas prácticas ligadas a procesos de administración, planificación, articulación y servicio público con un enfoque territorial, para hacer más eficiente, eficaz y equitativa la acción estatal. En esa búsqueda, analizar los problemas públicos en las realidades territoriales es clave, porque facilita trazar una hoja de ruta común para la gobernanza territorial, la participación ciudadana, la autogestión y cogestión comunitaria.

La teoría y práctica de la gestión pública se convierte en un enfoque enriquecedor para abordar los asuntos públicos, lo cual requiere de estrategias innovadoras para operativizar las políticas públicas, que van más allá de una perspectiva cuantitativa e instrumental, para dar paso a una perspectiva integral, humanizada y acorde a las dinámicas propias de los diferentes contextos urbanos y rurales. Ello implica dosis de creatividad, dinamismo y sensibilidad para una mejor comprensión de los asuntos públicos y para dar forma a una acción social más equitativa, transparente y efectiva en los escenarios territoriales.

Referencias

ARCINIEGAS, M. Los fallos en el diseño organizacional del Departamento Fundación Padre Lorenzo Massa del Club Atlético San Lorenzo de Almagro. Tesis de Maestría. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires, 2019.

BÁRCENA, A. Importancia de los principios del Gobierno Abierto para el monitoreo de recursos dirigidos a la recuperación pospandemia. Cepal. Recuperado el 20 de marzo de 2020 de <https://www.cepal.org/es/noticias/alicia-barcelona-subraya-importancia-principios-gobierno-abierto-monitoreo-recursos-dirigidos>

AGUILAR, L. F. Gobernanza y Gestión Pública. México: Fondo de Cultura Económica, 2015.

ALBURQUERQUE, F. Teoría y Práctica del Enfoque del Desarrollo Local. **Observatorio Latinoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social**, (0), p. 39-61, 2007.

ALBURQUERQUE, F., y PÉREZ, R. El Desarrollo Territorial: Enfoque, Contenido Y Políticas. **Revista Iberoamericana de Gobierno Local-RIGL**, (4), p.1-24, 2013.

BOZEMAN, B. **La gestión pública. Su situación actual.** (B. Bozeman, Ed.), **La Gestión Pública: su situación actual.** (1st ed., p. 550). México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

CASTILLO, J. Hacia un modelo de gobernanza en red que asuma la mayor complejidad. **Athenea Digital** 19(1), p.1-27, 2019

CONEJERO, E. Innovación social y nuevos modelos de gobernanza para la provisión de bienes y servicios públicos. **Estado, Gobierno, Gestión Pública: Revista Chilena de Administración Pública**, (27), p. 5-39, 2016.

FONTAINE, G. **El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos.** Quito-Barcelona, Flacso-Anthropos, 2015.

GALLICCHIO, E. El Desarrollo Local: ¿Como combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio? **Cuadernos de CLAED**, p. 55-68, 2004.

GALLICCHIO, E. El Desarrollo Local: ¿Territorializar Políticas O Genera Políticas Territoriales?. Reflexiones Desde La Práctica. **Eutopía - Revista de Desarrollo Económico Territorial**, (1), 2010a.

GALLICCHIO, E. ¿El desarrollo local está de moda? **Conceptos Críticos**, 2(1), 1-12, 2010b.

GIRALDO, M. E. La Privatización de las Telecomunicaciones en Colombia. **Gestión y Política Pública**, 25(1), p. 81-117, 2016

- MARÍNEZ, F. (2017). Innovación Pública en América Latina: Conceptos, Experiencias exitosas, Desafíos y Obstáculos. **Revista de Gestión Pública**, VI (1), 5–18,2017.
- MANRIQUE, A. Gestión y diseño: Convergencia disciplinar. **Pensamiento y gestión**, (40), p. 129-158, 2016.
- MEDINA. C. **La gestión social integral en el contexto de la gestión pública participativa**. En C. Medina, A. Roth y Hernández, (Eds.), *La Gestión Pública Participativa en el contexto de la Gestión Social Integral. Nociones y conceptos*, Bogotá, Colombia: Editorial Kimpres Ltda, p.155, 2008.
- MUÑOZ, P. De los modelos de gestión pública al territorio. En: Sánchez y Liendo (E.) **Manual de Ciencia Política y Relaciones Internacionales**. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2020
- MUÑOZ, P., y FONTAINE, G. (2019). La participación ciudadana en la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia. **Cuadernos del Cendes** 36(100), p. 81-106
- NASER A. and RAMÍREZ-ALUJAS, Á. Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región. **Series Manuales**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2014
- MUÑOZ, H. La burocracia universitaria. **Revista de la Educación Superior** 48 (189). p. 73-96, 2019.
- MOORE, H. M. **Gestión estratégica y creación de valor en el sector público**. En: S. Paidós Ibérica, S.A. Barcelona y Ed. Paidós (Ed.), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Buenos Aires, 1998.
- NASER, A., FIDELEFF V., and TOGNOLI, J. **Gestión de planes de acción locales de gobierno abierto: herramientas para la cocreación, el seguimiento y la evaluación**. Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/78), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.
- OSZLAK, O. Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. **Red de Gobierno Electrónico de América Latina y El Caribe – Red GEALC**, 5, 2013.
- PEREIRA, M., and JARÁIZ, E., (2015). El Nuevo Servicio Público (NSP), un paradigma para la construcción de nuevos modelos metodológicos para el análisis de la administración pública. **RIPS** 14 (2), p.73-94, 2015
- RAMÍREZ-ALUJAS, Á. (2020). El estado del Estado abierto en América Latina: avances, alcances y perspectivas. **Estado Abierto. Revista Sobre El Estado, La Administración Y Las Políticas Públicas**, 4(1). p. 13-38, 2020.
- RAMÍREZ-ALUJAS, Á. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión Pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones semifinales. **Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública**, (9), p. 99-125, 2011.
- RESTREPO, D. **Aportes para el análisis del gobierno abierto en Nariño**. (Tesis de pregrado). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia, 2017
- SERNA, J.M. (2010). **Gobernanza, privatización y “nueva” regulación (Capítulo tercero)**. México: UNAM Recuperado el 2 de julio de 2021 de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2818/6.pdf>
- RAMIÓ, CH. **La burocracia: origen y destino** Recuperado el 20 de marzo de 2020 de <https://www.administracionpublica.com/la-burocracia-origen-y-destino/>
- ROSAS, F., CALDERÓN, J., y CAMPOS, H. Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial Conceptual elements for analysis of territorial governance. **Quivera**, p. 113–136, 2012.

RUCALVA, E. Datos abiertos. **Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad**, (18), p. 327-334, 2020.

ROTH, A. **Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación**. 10ª edición actualizada. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora, 2015.

SABATIER, P., and MAZMANIAN, D. The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives. **Policy Analysis** (5), 481-504, 1979

SANTILLÁN, J. Valor público, gobernanza y Tercera Vía. **Convergencia Revista de Ciencias** (78), p. 177-193, 2018

VALDEZ ZEPEDA, A. Paradigmas emergentes en la gestión pública en América Latina. **Revista Venezolana De Gerencia**, 24(86), p.325-339, 2019.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.