

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO

Programa de Derecho — Área de Derecho Público

MATERIAL DE ESTUDIO
TEÓRICO Y CONCEPTUAL
CURSO DE GESTIÓN PÚBLICA

Racionalización occidental, teoría del Estado y unidades temáticas del curso

Docente

GUSTAVO ANDRÉS ROJAS PEREIRA

Abogado · Especialista en Derecho Constitucional · Especialista en Instituciones Jurídicas
de la Seguridad Social

Especialista en Derecho Contencioso Administrativo · Magíster en Derecho Administrativo ·
Doctor en Seguridad Social

*Universidad de Nariño – Universidad Nacional – Universidad Externado de Colombia –
Universidad del Cauca – Universidad Central de Venezuela*

Calle 19 No. 29-27, Oficina 305 – Edificio Sindamanoy – Pasto (Nariño)
Tel.: 7350494 · Cel.: 315-435-9969 · rojaspereira@yahoo.com

Pasto, Nariño — 2026

PRESENTACIÓN GENERAL

El presente material constituye un documento extenso de estudio teórico y conceptual para el curso de Gestión Pública, adscrito al área de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nariño, elaborado con fundamento en el Microcurrículo vigente de la asignatura, en la bibliografía especializada nacional e internacional, y en el material de clase del docente titular.

El documento se organiza en dos partes. La Primera Parte desarrolla la contextualización teórica general —el proceso de racionalización occidental y la teoría clásica del Estado— que sirve de fundamento filosófico, sociológico y jurídico a la comprensión de la gestión pública contemporánea. La Segunda Parte desarrolla, de manera exhaustiva, las cuatro unidades temáticas del Microcurrículo de Gestión Pública, en diálogo permanente con los conceptos expuestos en la primera parte. El documento cierra con la bibliografía completa que soporta ambas partes.

PARTE PRIMERA

CONTEXTUALIZACIÓN: RACIONALIZACIÓN OCCIDENTAL Y ESTADO

Epígrafes

El cargo público es el que dará a conocer al hombre. — Aristóteles, Ética Nicomaquea

No debemos permitir que los varones que educamos sean sobornables o apegados a las riquezas. — Platón, La República

Los que asumen la autoridad al obtener un cargo público deben controlar severamente sus acciones, con el fin de actuar acertadamente en todo momento al evitar el mal. En caso contrario, provocarían la ruina del Estado. — Confucio, Los cuatro grandes libros

Estas tres sentencias, provenientes de tradiciones filosóficas distantes en el tiempo y en el espacio —la Grecia clásica y la China antigua—, coinciden en señalar que el ejercicio del cargo público exhibe, revela y compromete el carácter de quien lo ejerce, y que dicho ejercicio debe estar gobernado por la virtud, la incorruptibilidad y el control severo de las propias acciones, so pena de provocar la ruina del Estado. Esta intuición milenaria —que vincula ética personal, función pública y bien del Estado— constituye el trasfondo axiológico sobre el cual se erige toda reflexión contemporánea sobre la gestión pública.

1. El proceso de racionalización occidental

Para comprender el surgimiento del Estado moderno y, con él, de la gestión pública como disciplina, es necesario partir de la tesis weberiana del proceso de racionalización occidental, entendido como el largo tránsito histórico —desplegado principalmente entre los siglos XVI y XVIII— mediante el cual las sociedades tradicionales europeas abandonaron sus cosmovisiones religiosas, metafísicas y mágicas, para adoptar formas de pensamiento y de acción social fundadas en el cálculo, la sistematización y la crítica racional. Este proceso puede describirse a través de los siguientes momentos constitutivos:

1. Desaparición de la sociedad tradicional, entendida como aquella organización social fundada en la costumbre, el parentesco y la autoridad sagrada, no cuestionada racionalmente.
2. Desencanto de las cosmovisiones tradicionales del mundo, esto es, la pérdida progresiva de la capacidad explicativa y orientadora de los relatos mítico-religiosos frente a los fenómenos naturales y sociales.
3. Racionalización de las imágenes del mundo. Las antiguas imágenes cosmológicas — religiosas, metafísicas, socio-políticas y estéticas— sufrieron un proceso de sistematización y de progresivo horadamiento o corrosión. A lo largo de tres siglos (XVI, XVII y XVIII), estas imágenes fueron reemplazadas por un pensamiento crítico, producto convergente del Renacimiento humanista, la Reforma protestante y la Ilustración.
4. Pérdida del poder vinculante y cohesionador que históricamente había tenido la religión como fuente única de sentido y de legitimidad social.
5. Sustitución de la ética religiosa por un punto de vista moral profano, de manera que las esferas de valor —estético-expresiva, práctico-moral y cognitivo-instrumental—, que en la cosmovisión tradicional se hallaban integradas y eran complementarias entre sí, comienzan a sufrir un proceso de diferenciación y de atomización radicales.

A estos cinco momentos se suman dos consecuencias decisivas para la comprensión de la gestión pública contemporánea: la dimensión económica y la dimensión jurídica de la racionalización.

1.1. La dimensión económica: del feudalismo al capitalismo

En lo económico, el proceso de racionalización supone la superación del sistema de producción feudal hacia la consolidación de la sociedad capitalista. Como lo explica Óscar Mejía Quintana, siguiendo la lectura habermasiana de Max Weber:

El pensamiento crítico disocia las normas, valores y tradiciones que hasta entonces regulaban las relaciones sociales, sometiendo a la sociedad a nuevos imperativos derivados de la dinámica del mercado. Este proceso de racionalización cultural tiene como consecuencia el surgimiento de un tipo de acción social diferente al tradicional, caracterizado por una "acción racional con arreglo a fines", propia de la sociedad capitalista. — Óscar Mejía Quintana, La Norma Básica Fundamental. Derecho y Democracia en Habermas, p. 20

La sociedad feudal medieval, precedente inmediato de este tránsito, se caracterizaba por una economía cuya base era la agricultura —es decir, la tierra— y por una organización social rígida en tres estamentos: la nobleza y el clero, ambos terratenientes y propietarios, y el resto de la población o "tercer estado", que constituía la inmensa mayoría. En este orden social no existía movilidad: a cada estamento se accedía por nacimiento y no era posible ascender a otro.

El capitalismo, por su parte, se caracteriza por la presencia de un conjunto de elementos socioeconómicos que, en su ausencia significativa, impiden calificar a un sistema como propiamente capitalista: (i) un determinado tipo de propiedad de los medios de producción y de acceso a los factores productivos; (ii) la presencia de dinero, capital y acumulación capitalista; (iii) la existencia de mercados de capital y mercados financieros, junto con el papel que a estos se asigna; (iv) la existencia de salarios monetarios y de una estructura de clases ligada a las diferentes funciones dentro de la actividad económica; y (v) diversos factores macroeconómicos adicionales.

1.2. La dimensión jurídica: la racionalización del derecho

El segundo momento decisivo de la racionalización capitalista se produce a través de un proceso de racionalización del derecho, por medio del cual este se desacraliza y se profaniza, desligándose del tipo de legitimación simbólico-religiosa propia del mundo premoderno (medieval). En este tránsito, el derecho deviene el "medio organizador" que posibilita la institucionalización de la acción racional individual en "sistemas de acción racional con arreglo a fines".

A través de la concepción y concreción de estructuras normadoras —esto es, mediante la positivización del derecho ocurrida en el siglo XVIII—, el sistema jurídico se constituye en el instrumento que garantiza y legitima el cálculo racional-instrumental y la planeación estratégica, tanto de la sociedad como de los individuos que la componen. Este segundo momento de racionalización jurídica resulta indispensable para comprender por qué la gestión pública moderna —y, en particular, la gestión pública jurídicamente regulada en Colombia— no puede desligarse de su fundamento normativo: el derecho administrativo, como veremos en las unidades siguientes, es precisamente el instrumento racionalizador que hace posible la gestión calculable, previsible y controlable de lo público.

2. El Estado moderno: ¿invención europea?

Una pregunta recurrente en la teoría política es si Europa "inventó" el Estado. El origen eurocéntrico de esta tesis, postulado por el historiador de Friburgo Wolfgang Reinhard, resulta cuestionable. Puede aceptarse que la terminología actual de la teoría del Estado y del constitucionalismo surgió en Europa en un proceso de evolución que data del siglo XVI —a la par del proceso de racionalización occidental antes descrito— y que fue exportada al resto del mundo desde el siglo XIX a través de los medios de poder derivados de la revolución industrial.

Sin embargo, el resto de la tesis eurocéntrica resulta dudoso, pues Europa no fue la pionera en la historia global del Estado, sino más bien una rezagada, que tuvo que recuperar un atraso de varios milenios frente a antiguas civilizaciones situadas entre Asia Menor y China. Incluso hacia el año 1700 d. C. resulta difícil sostener que el sistema de dominio del rey francés Luis XIV (1643-1715) fuera más desarrollado que el del emperador chino Kangxi (1662-1722). Esta observación es relevante para la gestión pública contemporánea porque advierte contra una lectura ingenua y eurocéntrica de la historia administrativa del Estado, y exige situar la reflexión sobre la administración pública colombiana en un diálogo crítico con tradiciones estatales no occidentales.

3. ¿Qué entendemos por Estado? La doctrina de los tres elementos

Para la comprensión actual del concepto de Estado resultan determinantes las interpretaciones de la teoría alemana del Estado, desarrolladas en la doctrina de los tres elementos formulada por el constitucionalista e iusinternacionalista George Jellinek (1851-1911). Para Jellinek, el Estado es el "cuerpo equipado con el poder soberano originario de un pueblo sedentario", es decir, el dominio sobre el territorio y sobre la gente.

De esta definición se desprenden tres elementos distinguibles: (i) un territorio estatal delimitado; (ii) el pueblo de la sociedad individualizada; y (iii) el poder estatal soberano. Jellinek describe acertadamente el tipo particular de Estado propio de los siglos XIX y XX, a saber, el Estado-nación o Estado de la sociedad de masas individualizada, fundado en la ideología del nacionalismo y en el pensamiento de la Ilustración europea.

3.1. La sociología del Estado de Max Weber

La definición de Jellinek, propia de ese modelo específico de los tres elementos, sirve de base a la conocida sociología del Estado de Max Weber (1864-1920), quien concentra su análisis en un Estado nacionalista e institucionalizado, dotado de un aparato administrativo dominante. En 1919, Weber define el Estado moderno como una:

*Asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio el monopolio de la violencia legítima como medio de dominación y que, con este fin, ha reunido todos los medios materiales en manos de sus dirigentes y ha expropiado a todos los seres humanos que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas. — Max Weber, «La política como vocación», en **El político y el científico***

Las categorías generales del Estado son, para Weber, instituciones tales como las fuerzas armadas, las burocracias administrativas, los tribunales y la policía, correspondiendo al Estado las funciones de defensa, gobernación, justicia, seguridad y relaciones exteriores, entre otras. Esta definición weberiana —centrada en el monopolio de la violencia legítima y en el aparato burocrático-administrativo— constituye el puente conceptual directo hacia la Unidad I de este curso, en la medida en que la gestión pública se ejerce precisamente a través de ese aparato administrativo dominante que Weber identifica como núcleo del Estado moderno.

3.2. Otras definiciones clásicas: Heller y la Convención de Montevideo

Otra de las definiciones clásicas de Estado es la formulada por el jurista alemán Hermann Heller (1891-1933), quien define al Estado como una "unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actúa de modo continuo, con medios de poder propios, y claramente delimitado en lo personal y territorial". Heller sostiene, además, que solo puede hablarse de Estado como una construcción propia de las monarquías absolutas del siglo XV, de la Edad Moderna, afirmando categóricamente que "no hay Estado en la Edad Antigua".

En el plano del derecho internacional, otra definición comúnmente aceptada del Estado es la contenida en la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, suscrita en Montevideo en 1933 en el marco de la Séptima Conferencia Internacional Americana, cuyo artículo 1º dispone que el Estado, como persona de derecho internacional, debe reunir cuatro

requisitos: población permanente, territorio determinado, gobierno, y capacidad de entrar en relaciones con los demás Estados.

4. Los elementos del Estado

4.1. El territorio

El territorio es el elemento físico del Estado y es de primer orden, porque, situado al lado del elemento humano, permite que surja y se conserve el Estado; sin embargo, el Estado es una agrupación política, no una mera expresión geográfica o económica. Los hombres, al formar el Estado, reconocen en el territorio un suelo que registran como patria (*terra patrum*, tierra de los padres). El territorio comprende, además de la superficie terrestre, el subsuelo, la atmósfera y el mar territorial, incluyendo la plataforma continental.

La extensión del territorio no tiene trascendencia decisiva; lo importante es que exista ese territorio que soporte la gestión del Estado. Su función consiste en ser el asiento físico de la población, la fuente fundamental de los recursos naturales que esta necesita, y el espacio geográfico donde tiene vigor el orden jurídico que emana de la soberanía estatal. El Estado, dentro de su territorio, está capacitado para vigilar a los habitantes que en él se encuentren, y en el plano internacional goza de la exclusividad sobre su territorio, pudiendo defenderlo, en caso de invasión, de acuerdo con sus posibilidades militares. El Estado que pierde su territorio desaparece, pues ya no tiene espacio donde hacer valer su poder ni donde desarrollar su misión.

En la actualidad, Colombia está organizada territorialmente por departamentos, municipios y distritos, principalmente, junto con otras divisiones especiales como las provincias, las entidades territoriales indígenas y los territorios colectivos. El territorio nacional cuenta con 1.103 municipios, 32 departamentos y 12 distritos (Bogotá, Barranquilla, Cartagena de Indias, Santa Marta, Buenaventura, Riohacha, Cali, Mompox, Barrancabermeja, Turbo, Tumaco y Medellín). Una comisión del Congreso de la República ha presentado, además, un proyecto de ley que propone la creación del departamento número 33, denominado Surcaribe, que integraría 28 municipios pertenecientes a los departamentos de Bolívar, Cesar, Magdalena y Norte de Santander, con una población proyectada de 644.596 habitantes y una superficie de 21.885 kilómetros cuadrados. Incluyendo las islas oceánicas del Caribe y del Pacífico, la

superficie total de Colombia es de 1.141.748 km², lo que la sitúa como el vigesimoquinto país más extenso del mundo y el séptimo de América.

El municipio es la entidad territorial de base, organizada administrativa y jurídicamente, dirigida por un alcalde que gobierna junto con el concejo municipal, ambos elegidos por voto popular. Los departamentos, ubicados entre la Nación y el municipio, son encabezados por un gobernador y una asamblea de diputados, y gozan de autonomía en el manejo de los asuntos de su jurisdicción, funcionando como entes de coordinación entre la Nación y los municipios. Los distritos son entidades territoriales con administración especial reconocida por su importancia nacional. Las provincias, poco frecuentes en Colombia, constituyen divisiones intermedias entre departamentos y municipios. Las entidades territoriales indígenas son gobiernos locales indígenas que ocupan porciones departamentales o municipales, mientras que los territorios colectivos han sido adjudicados a la población afrocolombiana que predomina en la región del Pacífico, permitiéndole organizarse de formas asociativas comunitarias y empresariales.

En materia de territorios indígenas, Colombia cuenta con 827 resguardos indígenas legalmente constituidos hasta 2022, que abarcan 29.917.516 hectáreas —cerca del 30 % del territorio nacional— y albergan a 64 pueblos o etnias, entre ellos los Andoque, Awá, Cuaiquer, Kofán, Guambiano, Kamentsá, Páez, Ticuna, Tinigua, Yaggua y Yaruro. Los cinco pueblos indígenas más numerosos son, en orden descendente de población, los Wayuu (La Guajira), los Zenú (planicies del Caribe), los Nasa (valles interandinos del Cauca), los Emberá (selvas del Pacífico) y los Coyaima (Tolima).

4.2. La población

Las personas que pertenecen a un Estado componen su población, la cual desempeña, desde el punto de vista jurídico, un doble papel: puede ser considerada como objeto o como sujeto de la actividad estatal. En cuanto pobladores, las personas hállanse sometidas a la autoridad política y forman, por tanto, el objeto del ejercicio del poder; en cuanto ciudadanos, participan en la formación de la voluntad general y son, por ende, sujetos de la actividad del Estado. Este doble comportamiento se sintetiza en la distinción entre el soberano, por una parte, y el pueblo, por la otra.

La calidad de miembro de la comunidad jurídicamente organizada supone, en quienes poseen el carácter de personas, la existencia en su favor de una esfera de derechos públicos constitucionales. El conjunto de derechos que el individuo puede hacer valer frente al Estado constituye lo que la terminología jurídica denomina *status personal*. En Colombia, la Constitución Política reconoce un conjunto de derechos que garantizan al ciudadano su libertad, sus derechos políticos —elegir y ser elegido, participación y control ciudadano, entre otros—, su dignidad y su acceso a servicios como la educación, la salud, el empleo y la libertad económica, entre otros de vital trascendencia.

4.3. El poder

En todas las sociedades humanas, la convivencia pacífica es posible gracias a la existencia de un poder político que se instituye sobre los intereses y voluntades particulares. El Estado, organización que acapara este poder en las civilizaciones desarrolladas, debe conseguir el bien común mediante distintas formas de gobierno a lo largo de la historia. El poder es la capacidad de acción que tienen unos para dirigir, influir o coaccionar a otros, a fin de tomar e imponer decisiones dentro de un sistema social, sobre otras personas o grupos, a favor o en contra de su voluntad, en una relación dinámica, conflictiva y asimétrica.

Cuando el poder procede del Estado, se orienta a establecer un orden de convivencia y buenas relaciones entre sus miembros, y a crear las condiciones de desarrollo y bienestar de los ciudadanos. El poder puede ser, o no, de tipo coactivo: el poder simple o no coactivo tiene capacidad para dictar determinadas prescripciones a los miembros del grupo, pero no está en condiciones de asegurar por sí mismo su cumplimiento, de manera que, cuando una organización carece de poder coactivo, los individuos que la forman tienen libertad para abandonarla en cualquier momento. Por ello, el poder coactivo del Estado resulta indispensable para hacer cumplir los mandatos provenientes de la ley cuando grupos sociales o personas individuales se apartan de ella en perjuicio de los intereses de otros.

5. El Estado de derecho

En su definición básica, el Estado de derecho es aquel cuyo poder y cuya actividad están regulados y garantizados por la ley. Dentro de la organización estatal se incluyen, en este concepto, aquellas resultantes del imperio de la ley y de la división de poderes —ejecutivo, legislativo y judicial— y otras funciones, como la emisión de moneda propia.

Kofi Atta Annan (Kumasi, 1938 – Berna, 2018), Secretario General de las Naciones Unidas, definió el Estado de derecho como:

Un principio de gobernanza en el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal. — Kofi Annan, Secretario General de la ONU

5.1. Instrumentos internacionales sobre el Estado de derecho

El concepto de Estado de derecho se encuentra incorporado en la Carta de las Naciones Unidas, cuyo preámbulo afirma que uno de los objetivos de la Organización es crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional, así como lograr, por medios pacíficos y conforme a los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 otorga igualmente al Estado de derecho un lugar central, al afirmar que es "esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión". Posteriormente, la Asamblea General de la ONU, reconociendo el lugar central que ocupa el Estado de derecho, celebró el 24 de septiembre de 2012 una Reunión de Alto Nivel sobre el Estado de Derecho en los Planos Nacional e Internacional, que concluyó con la aprobación por consenso de una Declaración en la que los Estados Miembros reafirmaron su compromiso con el Estado de derecho. Dicha Declaración reconoce que:

El estado de derecho se aplica a todos los Estados por igual y a las organizaciones internacionales, incluidas las Naciones Unidas y sus órganos principales, y que el respeto y la promoción del estado de derecho y la justicia

deben guiar todas sus actividades y conferir previsibilidad y legitimidad a sus acciones (...) que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están obligadas a acatar leyes justas, imparciales y equitativas, y tienen derecho a igual protección de la ley, sin discriminación. — Declaración de la Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General de la ONU, 2012

5.2. Estado de derecho y personalidad jurídica del Estado

Para tratar el tema de la administración o gestión pública es necesario tener una idea de cómo la doctrina jurídica concibe al Estado. El derecho reconoce la personalidad del Estado, pues a este y a otras entidades la Constitución Política les otorga personalidad jurídica, con derechos y obligaciones de las cuales son responsables ante la ley —cumplimiento de funciones y competencias, gestión financiera, entre otras—. El Estado, y las instituciones que crea, se autolimita al someterse al orden jurídico que lo estructura y da forma a su actividad; es, en tal sentido, sujeto de derechos y deberes, persona jurídica y, por tanto, también una corporación ordenada jurídicamente.

6. Los fines esenciales del Estado: la cuestión teleológica

Las cosas adquieren significado práctico en el momento en que se las considera desde el punto de vista de su finalidad. Lo que se puede decir sobre un objeto cuando nos referimos a él simplemente como un hecho percibido por los sentidos, o mediante un concepto, es solo un acercamiento teórico al mismo; en la vida cotidiana presuponemos con frecuencia que la mejor manera de expresar la naturaleza de algunas cosas es referirnos a su utilidad o a su destino —por ejemplo, «esto es un lápiz, sirve para escribir o dibujar»—. De este modo recurrimos a la finalidad —la teleología, del griego télos, fin, y logía, discurso o ciencia— como una manera de mostrar la verdad de una cosa.

Sin embargo, que la finalidad constituya la definición de una cosa no es nada evidente. Cuando se habla de los fines del Estado, parece que la aclaración de estos fuera un procedimiento conducente a la aclaración de lo que entendemos por Estado; pero la noción de finalidad —y con ella el sentido práctico de las cosas— solo resulta simple cuando se trata de utensilios, herramientas o dispositivos técnicos artificiales, fabricados de manera que su activación produce determinados efectos materiales. El Estado, tal como ha sido definido

teóricamente por Jellinek, Weber, Heller, Kofi Annan o los propios instrumentos de las Naciones Unidas, no puede equipararse a un simple "instrumento" cuya finalidad sea indefectiblemente fácil de indicar.

El verdadero y más complejo significado de la palabra fin —fines del Estado— no aparece en su sentido instrumental, como cuando la aplicamos a las cosas, sino cuando la usamos para referirnos a las acciones: "servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios...", entre otras formulaciones semejantes. La definición de una cosa no basada en instrumentos, sino en hechos —como ocurre con el Estado de derecho—, no tiene prefijados con certeza los estados de cosas venideros que se le asocian; la finalidad del Estado no expresa, pues, ningún tipo de necesidad lógica, de modo que hablar de los fines del Estado no permite otorgar a estas expresiones un significado estrictamente objetivo, del mismo modo en que se confía, con un determinado margen de probabilidad, en la efectividad de un medicamento o de una vacuna, sin que ello constituya una certeza absoluta en cada caso individual.

En este sentido, las ideas de finalidad —llamadas teleológicas— carecen de un núcleo objetivo sólido; son, más bien, el lenguaje en que unos sujetos ofrecen a otros ciertas anticipaciones imaginarias que ayudan a orientar y coordinar las acciones colectivas. Como lo explica el filósofo peruano **Ciro Alegría Varona** (1961-2020):

*Los fines son visiones interiores de un orden venidero, las que un individuo propone a los demás con la intención de compartirlas como convicciones que regulen el actuar de cada uno. Su validez no es objetiva, en el sentido de que exista más allá de la comunicación y el intercambio de experiencias entre sujetos, sino, en todo caso, intersubjetiva, porque una finalidad propuesta solo se afianza cuando resulta razonable, motivadora y organizadora de la praxis social. Al hablar de fines, entonces, abrimos una dimensión de significados propia de la esfera del actuar humano. En sentido estricto, solo el mundo social tiene fines. Cuando figuran como ideas prácticas, con el significado fuerte de metas colectivas, tiñen el mundo físico con los colores de presencias latentes, potencialidades y perspectivas de desarrollo. — **Ciro Alegría Varona, El Estado y sus fines***

6.1. Finalidad general del Estado

El Estado y el derecho son medios, organizaciones o instrumentos hechos por los hombres y para los hombres. Para asegurar sus fines, la sociedad crea o reconoce el poder del Estado y lo somete al derecho, para hacerlo racional y lógico. La actividad general del Estado es lo que debe hacerse de acuerdo con el orden jurídico imperante en un país y con lo establecido en los acuerdos y convenios internacionales. El Estado fue creado para ordenar y servir a la sociedad, y su existencia se justifica por los fines que históricamente se le vienen asignando; por consiguiente, tiene como fines generales el equilibrio de las relaciones externas con otros Estados, el mantenimiento y la preservación del orden interno, y el desarrollo de la sociedad en todos sus ámbitos. La actividad del Estado está definida por el conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento y determinan los fines que deben alcanzar.

6.2. Los fines esenciales del Estado colombiano

El artículo 2º de la Constitución Política de Colombia establece:

*Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. — **Constitución Política de Colombia, artículo 2***

Esta disposición admite ser reformulada como una pregunta que, partiendo de la segunda parte del artículo —según la cual las autoridades en Colombia están instituidas para proteger a todos los residentes en el país en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales—, conduce a interrogar para qué son las autoridades y, en última instancia, para qué es el poder en Colombia. El poder, como elemento del Estado, y las autoridades, están para hacer cumplir y para cumplir todos los fines del Estado; formular la pregunta por el poder suele generar una respuesta

pesimista o peyorativa del mismo, cuando, en realidad, el poder en Colombia debe orientarse precisamente a cumplir esos enunciados que denominamos finalidades o propósitos del Estado.

Todos estos fines confieren a la propuesta constitucional un cariz absolutamente humanista y respetuoso de la dignidad de la persona humana, pero con sentido de integridad social; a su vez, dan contenido a la misión del Estado social y democrático de derecho, siendo correlativos a ella.

7. Las funciones del Estado

Las funciones del Estado están relacionadas con los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado. La función es la autoridad del Estado para actuar en cumplimiento de sus fines, a través de sus organismos y de sus servidores públicos. El concepto de función, que constituye la base de esta definición, proviene del latín «fungere» —hacer, cumplir, ejercitar—, que a su vez deriva de «finire», de modo que, dentro del campo de las relaciones jurídicas, la función significa toda actuación por razón del fin jurídico, en su doble esfera privada y pública. Las funciones del Estado tienen, así, un apoyo lógico y jurídico: a través de ellas se consagran las competencias y los procedimientos de las instituciones necesarias para su realización.

7.1. Funciones esenciales

La doctrina clásica y la legislación positiva han reconocido tres actividades esenciales del Estado para la realización de sus fines, resultado del principio lógico-jurídico de la división del trabajo aplicado por la teoría constitucional:

- La función legislativa, encaminada a establecer las normas jurídicas generales; el Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional, y corresponde al Poder Legislativo su ejercicio.
- La función administrativa, encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado bajo el orden jurídico, particularizando la aplicación de la ley; en sentido moderno, el Estado es el promotor del desarrollo económico y social del país, y corresponde al Poder Ejecutivo el ejercicio de esta función.
- La función jurisdiccional, encaminada a resolver las controversias y a estatuir o declarar el derecho; la superioridad del Poder Judicial en la sociedad moderna lo coloca como el órgano orientador de la vida jurídica nacional.

De estas tres funciones, la función administrativa constituye el objeto directo de la gestión pública, en la medida en que es a través de ella que el Estado interviene concretamente en la vida económica y social para realizar sus fines constitucionales.

7.2. Funciones administrativas

Siguiendo el derrotero señalado por la doctrina, pueden mencionarse las siguientes formas que asume la intervención estatal en cumplimiento de las políticas económicas, sociales y ambientales:

- Acción de orientación y coordinación: diseño y gestión de políticas, procesos de planificación y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno —nacional, regional y local—; el Estado es rector de la economía y del desarrollo social nacional integral y sostenible.
- Acción de ordenamiento: alude al establecimiento del orden jurídico nacional, regional y local, definiendo las competencias de cada nivel de gobierno y su sentido de cooperación.
- Acción de regulación: el Estado influye activamente en el mercado y en la sociedad mediante diversos instrumentos normativos, para regular las actividades económicas y sociales.
- Acción de gestión y control: el Estado organiza y ejecuta sus decisiones —unas veces directamente, otras con la intervención de la actividad privada en la producción de bienes y servicios— y, para verificar los resultados, controla su propia acción y supervisa la actividad privada.

Esta última acción —de gestión y control— constituye, en sentido estricto, el núcleo funcional de la gestión pública como objeto de estudio de este curso, y será desarrollada extensamente en la Unidad II.

8. El Estado social de derecho

El Estado social de derecho puede definirse como aquel "fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general". La dignidad se establece como resultado del reconocimiento mínimo de derechos y garantías; el trabajo es el medio adecuado para que los seres humanos mantengan su dignidad en los núcleos de su desarrollo; y la solidaridad es una responsabilidad de orden social, según la cual quienes tienen colaboran con quienes no tienen, siendo ello una obligación y no una mera facultad —por ejemplo, las políticas públicas

de la seguridad social se basan precisamente en el principio de solidaridad—. El interés social, el interés público, el interés colectivo y el interés de la Nación se sitúan por encima del interés individual, sin desconocerlo, realizándolo más bien de manera armónica y solidaria en la sociedad.

La Corte Constitucional de Colombia, en la Sentencia T-406 de 1992, ha precisado que el Estado social de derecho está compuesto por tres dimensiones básicas:

La dimensión de la vinculación social del Estado, esto es, la obligación de los poderes públicos de velar por la distribución e igualación de bienes materiales; la dimensión de la referencia social de los derechos fundamentales, que impone la obligación de interpretar estos derechos; y la dimensión de la obligación del Estado de articular la sociedad desde bases democráticas. — Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-406 de 1992

Estas tres dimensiones —vinculación social, referencia social de los derechos fundamentales y articulación democrática de la sociedad— constituyen, en conjunto, el marco constitucional dentro del cual debe entenderse toda la actividad de gestión pública que se desarrollará en las unidades siguientes: no se trata de una gestión neutra o meramente técnica, sino de una gestión orientada por los fines del Estado social y democrático de derecho consagrado en el artículo 1º de la Constitución Política de Colombia.

PARTE SEGUNDA

DESARROLLO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE LAS UNIDADES TEMÁTICAS DEL CURSO

Sobre la base conceptual expuesta en la Primera Parte —el proceso de racionalización occidental, la teoría clásica del Estado, el Estado de derecho y el Estado social de derecho—, se desarrollan a continuación, de manera exhaustiva, las cuatro unidades temáticas del Microcurrículo de Gestión Pública, distribuidas en 24 sesiones presenciales de dos horas semanales, para un total de 48 horas de trabajo presencial.

UNIDAD I. CONCEPTO, OBJETO, CARACTERÍSTICAS Y HERRAMIENTAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Esta unidad se propone sentar las bases conceptuales de la gestión pública como disciplina, partiendo precisamente de la matriz weberiana expuesta en la Primera Parte: el Estado moderno como "asociación de dominación con carácter institucional" dotado de un "aparato administrativo dominante". La gestión pública es, en este sentido, el estudio sistemático de cómo ese aparato administrativo cumple —o deja de cumplir— los fines esenciales del Estado consagrados en el artículo 2º de la Constitución Política.

1.1. Concepto y evolución de la gestión pública

La gestión pública puede definirse como el conjunto de procesos, instrumentos y saberes orientados a la conducción eficiente, eficaz y responsable de las organizaciones e instituciones del Estado, en función del interés general. Se trata de un campo transdisciplinar que se nutre tanto de la ciencia política y el derecho administrativo como de la teoría de la organización y la economía pública. Autores clásicos como Wilson (1887) situaron el estudio de la administración como una disciplina autónoma centrada en la eficiencia de la acción gubernamental, mientras que Waldo (1948) profundizó en el fundamento político y normativo del Estado administrativo moderno.

Desde la perspectiva sociológica, y como ya se explicó extensamente en la Primera Parte, Weber (1919/2002) explicó la organización burocrática como la forma racional-legal de administración propia del Estado moderno y del desarrollo del capitalismo, caracterizada por

la jerarquía, la impersonalidad, la especialización y el sometimiento a normas escritas. Este modelo weberiano constituye el punto de partida obligado para comprender tanto los logros como las limitaciones —lentitud, formalismo, desconexión con el ciudadano— que explican la posterior aparición de nuevos paradigmas de gestión, que se estudiarán en la Unidad IV bajo el nombre de Nueva Gestión Pública.

Gulick y Urwick (1973) sistematizaron los principios clásicos de la administración (planificar, organizar, dirigir, coordinar, controlar), en tanto que Frederickson (1983) impulsó, desde la nueva administración pública, una lectura más orientada a la equidad social y a la responsabilidad democrática de la gestión estatal. Estos aportes conforman el sustrato teórico sobre el cual se erige la comprensión contemporánea de la gestión pública como disciplina aplicada.

1.2. Panorama de la organización estatal colombiana

El ordenamiento jurídico colombiano estructura la organización del Estado a partir de la Constitución Política de 1991, que consagra un Estado social de derecho, descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales y organizado en ramas del poder público — ejecutiva, legislativa y judicial— junto con órganos de control y organismos autónomos. La Ley 489 de 1998 desarrolla la organización y el funcionamiento de las entidades del orden nacional, fijando los principios de la función administrativa: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Comprender este panorama organizacional resulta indispensable para el futuro abogado, en la medida en que la gestión pública se despliega sobre una estructura jurídico-administrativa compleja, en la que interactúan el nivel central, el nivel territorial (departamentos, distritos, municipios, con la organización territorial expuesta en la Primera Parte) y las entidades descentralizadas por servicios.

1.3. Pensamiento administrativo público

El pensamiento administrativo público recoge la evolución de las escuelas que han explicado la acción del Estado: el modelo burocrático weberiano, la escuela de las relaciones humanas, el enfoque sistémico y, más recientemente, los enfoques gerenciales derivados de la Nueva

Gestión Pública. Peters (1999) analiza la política de la burocracia como el escenario en el que confluyen intereses técnicos y políticos en la toma de decisiones administrativas, mientras que North (1993) aporta la perspectiva institucionalista, según la cual las instituciones —entendidas como las reglas de juego de una sociedad— determinan de manera decisiva el desempeño económico y la calidad de la gestión pública.

1.4. Enfoques sobre lo público

La noción de "lo público" admite múltiples enfoques: desde la perspectiva jurídico-administrativa, se identifica con el Estado y sus entidades; desde la perspectiva económica, con los bienes y servicios que, por su naturaleza o por decisión política, no pueden dejarse exclusivamente al mercado; y desde la perspectiva politológica, con el espacio de deliberación y decisión colectiva sobre los asuntos que interesan a la comunidad. Cejudo (2011) explica que la nueva gestión pública surge precisamente como una racionalidad que traslada categorías propias del mercado y de la gerencia privada al ámbito estatal, lo cual ha generado un intenso debate sobre los límites y alcances de dicha traslación.

1.5. Habilidades públicas

La gestión eficaz de lo público exige del servidor y del gerente público un conjunto de habilidades que trascienden el conocimiento técnico-jurídico: capacidad de negociación, liderazgo, comunicación pública, trabajo en equipo, manejo de conflictos y sensibilidad ética. Longo (2004) destaca la importancia de la gestión del mérito y la flexibilidad en el manejo de las personas dentro de las organizaciones del sector público como condición para el buen desempeño institucional. Estas habilidades públicas se conectan directamente con el epígrafe aristotélico citado al inicio de este documento: «el cargo público es el que dará a conocer al hombre».

1.6. Instrumentos para la gerencia de lo público

Entre los instrumentos que la gestión pública contemporánea pone a disposición del gerente público se destacan la planeación estratégica, los sistemas de indicadores de gestión, los modelos de calidad, la gestión por resultados, el gobierno abierto y las herramientas de participación ciudadana. En Colombia, el Departamento Administrativo de la Función Pública

(DAFP) ha desarrollado el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) como principal instrumento articulador de la gestión y el desempeño institucional en las entidades públicas.

UNIDAD II. LA GERENCIA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Si la Unidad I estudió el aparato administrativo del Estado en abstracto, la Unidad II lo examina en acción: la gerencia pública es la puesta en práctica, a través de políticas públicas concretas, de la "acción de gestión y control" descrita en la Primera Parte como una de las cuatro formas de intervención administrativa del Estado.

2.1. Análisis y gestión de políticas públicas

Las políticas públicas constituyen respuestas del Estado a problemas socialmente relevantes, articuladas mediante un ciclo que comprende la identificación del problema, la formulación, la adopción, la implementación y la evaluación. Roth Deubel (2018), referente obligado en la materia en Colombia, define la política pública como un conjunto de decisiones y acciones, o de inacciones deliberadas, llevadas a cabo por autoridades públicas para resolver una situación considerada problemática. Pressman y Wildavsky (1998), en su estudio clásico sobre implementación, advirtieron sobre la brecha frecuente entre las grandes expectativas concebidas en el diseño de una política y los resultados efectivamente logrados en su ejecución.

Resulta central para el abogado distinguir entre política pública y gestión pública: mientras la primera se ocupa del contenido y la orientación de las decisiones estatales frente a un problema público —esto es, de la definición de fines, en el sentido teleológico estudiado en la Primera Parte—, la segunda se concentra en los medios, procesos e instrumentos organizacionales para llevarlas a la práctica. Se trata, como advierte la literatura especializada, de dos caras de una misma moneda, íntimamente relacionadas pero conceptualmente distintas.

2.2. Economía pública

La economía pública estudia el papel del Estado en la asignación de recursos, la provisión de bienes públicos, la corrección de fallas de mercado y la redistribución del ingreso. Albi (1997) desarrolla, desde una perspectiva de fundamentos y técnicas, el análisis económico

aplicado a la gestión pública, en tanto que Ariño Ortiz (2001) profundiza en los principios del derecho público económico y en el papel regulador del Estado dentro de los distintos modelos de organización estatal.

2.3. Gerencia pública y gerencia del servicio

La gerencia pública se orienta a la producción de valor público, entendido como la mejora tangible en las condiciones de vida de la ciudadanía a partir de una administración eficiente de los recursos estatales. Moore (1998) formula el concepto de gestión estratégica y creación de valor público como marco de referencia para que el gerente estatal actúe con legitimidad, capacidad técnica y sentido de lo colectivo. Por su parte, Bañón y Carrillo (1997) desarrollan el concepto de "nueva administración pública", enfatizando la orientación al servicio y a la satisfacción de las necesidades del ciudadano-usuario.

2.4. Control en la gestión de la función pública

El control de la gestión pública comprende los mecanismos de fiscalización interna y externa dispuestos por el ordenamiento jurídico para verificar la legalidad, la eficiencia y la eficacia de la actuación administrativa. En Colombia, este control es ejercido, entre otros, por la Contraloría General de la República mediante el control fiscal, por la Procuraduría General de la Nación mediante el control disciplinario, y por los propios ciudadanos a través de los mecanismos de participación y control social previstos en la Constitución. Bañón (2002) desarrolla ampliamente la evaluación de la acción y de las políticas públicas como herramienta imprescindible del control de gestión.

2.5. Gestión y control de planes, programas y proyectos

La planeación se materializa en Colombia a través de los Planes Nacionales de Desarrollo y los correspondientes planes territoriales, que fijan las metas, programas y proyectos de la administración pública en cada período de gobierno, junto con los documentos CONPES que orientan la política pública sectorial. El seguimiento y control de estos instrumentos exige el diseño de indicadores de gestión y de resultado que permitan verificar el cumplimiento de las metas trazadas y la adecuada ejecución de los recursos públicos comprometidos.

UNIDAD III. GESTIÓN PÚBLICA, PRESUPUESTO Y FINANZAS PÚBLICAS

Esta unidad desarrolla la dimensión económico-financiera de la gestión pública, en continuidad directa con la dimensión económica de la racionalización occidental estudiada en la Primera Parte: el presupuesto público es, precisamente, el instrumento jurídico mediante el cual el cálculo racional-instrumental propio del capitalismo moderno se traslada a la esfera estatal, bajo la forma de planeación financiera sometida al derecho.

3.1. Presupuesto nacional y presupuestos territoriales

El presupuesto público es el instrumento jurídico-financiero mediante el cual el Estado planifica y autoriza sus ingresos y gastos para una vigencia fiscal determinada. El Departamento Nacional de Planeación (2012), en sus "Bases para la gestión del sistema presupuestal territorial", desarrolla los principios y procedimientos que rigen la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto en las entidades territoriales colombianas, en armonía con el régimen presupuestal del nivel nacional.

3.2. Financiamiento de lo público

El financiamiento de la gestión pública colombiana descansa sobre un sistema de rentas propias, transferencias intergubernamentales y recursos de crédito. La descentralización fiscal iniciada con la Ley 14 de 1983 y la Ley 12 de 1986, y consolidada por la Constitución de 1991 (artículos 356 a 364), estructuró el Sistema General de Participaciones como mecanismo de transferencia de recursos de la Nación hacia los departamentos y municipios, destinados prioritariamente a educación, salud y agua potable y saneamiento básico. El Acto Legislativo 04 de 2007 reformó dicho sistema, evidenciando la tensión permanente entre autonomía territorial y sostenibilidad fiscal del nivel central.

3.3. Proyectos de inversión pública

Los proyectos de inversión pública constituyen el instrumento a través del cual se materializan las políticas de desarrollo económico y social en bienes y servicios concretos para la comunidad. Arnoletto (2000) desarrolla las técnicas politológicas para la gestión de proyectos sociales, mientras que el Banco Interamericano de Desarrollo (2015) profundiza en la gestión para resultados en el desarrollo aplicada a los gobiernos subnacionales, enfatizando los criterios de costo-beneficio social como fundamento de la formulación, desarrollo y evaluación de proyectos.

3.4. Gestión financiera y presupuestal

La gestión financiera pública comprende el manejo eficiente de la tesorería, el crédito público, la contabilidad pública y el control del gasto, en un marco de responsabilidad fiscal que en Colombia se encuentra reforzado por normas como la Ley de Responsabilidad Fiscal. Esta gestión debe articularse permanentemente con la planeación estratégica de la entidad, de manera que la asignación de recursos responda a prioridades claramente definidas.

3.5. Gestión del talento humano y de los recursos físicos

La gestión pública moderna reconoce en el talento humano su principal activo estratégico. Longo (2004) plantea la necesidad de superar los modelos clientelares de vinculación al servicio público mediante sistemas de mérito, capacitación permanente y evaluación del desempeño, como condición para fortalecer la capacidad institucional del Estado y, con ella, la calidad de los bienes y servicios públicos entregados a la ciudadanía.

3.6. Descentralización y gestión local

La descentralización constituye uno de los pilares del modelo territorial colombiano —cuya organización se expuso extensamente en la Primera Parte—, entendida como el traslado de competencias y recursos del nivel central hacia las entidades territoriales, en materia política, administrativa y fiscal. Delgado (1997) analiza los nuevos modelos de gestión local en América Latina, en tanto que la literatura reciente sobre veinticinco años de descentralización en Colombia documenta las tensiones entre la autonomía territorial reconocida por la Constitución de 1991 y las sucesivas reformas orientadas a la recentralización de competencias y recursos, en particular a partir de las crisis fiscales del nivel nacional.

3.7. Gerencia de proyectos e inversión pública

Esta temática desarrolla los conceptos y las técnicas convencionales de formulación, desarrollo y evaluación de proyectos aplicados a la inversión pública, a partir de los criterios básicos de costo-beneficio social, articulando el ciclo de vida del proyecto (preinversión, inversión y operación) con las metodologías oficiales del Sistema General de Regalías y del Sistema General de Participaciones.

UNIDAD IV. LAS NOVEDADES Y RETOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA

La unidad final retoma explícitamente el debate weberiano sobre la racionalización expuesto en la Primera Parte: si el capitalismo produjo una "acción racional con arreglo a fines" que colonizó al Estado burocrático clásico, la Nueva Gestión Pública representa precisamente la radicalización de esa lógica racional-instrumental dentro de la propia administración estatal, generando tanto ganancias de eficiencia como riesgos de mercantilización de lo público.

4.1. La nueva gestión pública

La Nueva Gestión Pública (NGP) surge como un paradigma que propone superar el burocratismo weberiano, señalado como responsable de buena parte de la crisis y las ineficiencias de la administración pública tradicional. Hood (1991) formuló los rasgos característicos de esta corriente: desagregación de las grandes burocracias en unidades más pequeñas, introducción de mecanismos de competencia, adopción de estilos de gestión propios del sector privado, énfasis en la disciplina y el uso eficiente de los recursos, y medición del desempeño mediante indicadores cuantitativos. Osborne y Gaebler (1992), en su influyente obra "La reinención del gobierno", plantearon la necesidad de superar el paradigma burocrático mediante un gobierno más ágil, orientado a resultados, catalizador antes que remero, y centrado en el ciudadano como cliente.

Barzelay (2003) advierte que la NGP no constituye una única línea discursiva, sino que engloba diversos enfoques que se transforman e interrelacionan según los contextos nacionales; su origen se sitúa en las reformas administrativas del Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia y los países escandinavos durante las décadas de 1980 y 1990. Como contrapunto, Denhardt y Denhardt (2010) formulan la propuesta del "nuevo servicio público", que reivindica el valor de lo público, la ciudadanía activa y el servicio antes que la mera lógica de mercado, mientras que Osborne (2010) plantea la "nueva gobernanza pública" como síntesis superadora entre la administración pública tradicional y la NGP, centrada en redes de colaboración entre Estado, mercado y sociedad civil.

En el contexto colombiano, Chica (2011) ofrece una mirada crítica a los nuevos enfoques de la gestión pública, contrastando la racionalidad de la administración pública tradicional — centrada en lo público y en el derecho administrativo— con la racionalidad de la nueva gestión pública, centrada en el mercado y en el derecho mercantil, cuyo fundamento axiológico se desplaza de la ética del bienestar colectivo hacia la eficiencia individual. Este

contraste reproduce, en el plano administrativo contemporáneo, la misma tensión entre racionalidad sustantiva (orientada a valores) y racionalidad instrumental (orientada a fines calculables) que Weber identificó como núcleo del proceso de racionalización occidental.

4.2. Los retos de la gestión pública desde la teoría de la organización

Desde la teoría de la organización, la gestión pública enfrenta el reto de armonizar estructuras jerárquicas tradicionales con modelos organizacionales más flexibles, en red y orientados a la colaboración interinstitucional. Metcalfe y Richards (1987) plantean que mejorar la gestión pública exige transformar no solo los instrumentos técnicos, sino la cultura organizacional de las entidades estatales.

4.3. Derecho aplicado a la gestión pública

El derecho administrativo constituye el marco normativo que legitima y limita la acción de la gestión pública, garantizando el respeto de los principios de legalidad, debido proceso y control judicial de la actividad estatal —esto es, la concreción institucional del "Estado de derecho" estudiado en la Primera Parte—. La regulación jurídica de la gestión pública en el ordenamiento colombiano —Constitución Política, Ley 489 de 1998, Ley 909 de 2004 sobre empleo público, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, entre otras— constituye el núcleo normativo indispensable para el ejercicio profesional del abogado en el sector estatal.

4.4. Planeación, evaluación y control de gestión

El ciclo de gestión pública contemporáneo integra la planeación estratégica, el seguimiento continuo, la evaluación de resultados y el control social, como condiciones para el cumplimiento de los principios constitucionales de eficacia y economía de la función administrativa. Bañón (2002) subraya que la evaluación de políticas y programas públicos debe entenderse no como un ejercicio meramente técnico, sino como un instrumento de aprendizaje institucional y de rendición de cuentas frente a la ciudadanía.

4.5. Gestión de calidad en la función pública

Los sistemas de gestión de calidad —como la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública (NTCGP) y su evolución hacia estándares ISO adaptados al sector estatal— buscan

garantizar la mejora continua de los procesos administrativos y la satisfacción del ciudadano como destinatario final de la función pública. Cepeda y Cifuentes (2019) identifican los sistemas de gestión de calidad como un tema emergente y estratégico en la modernización de la gestión pública colombiana.

4.6. Sistema de indicadores de gestión

Los indicadores de gestión constituyen la herramienta que permite el seguimiento, la evaluación y la verificación de resultados de la acción pública, articulando metas, productos e impactos dentro de una lógica de gestión por resultados. El Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) del Departamento Administrativo de la Función Pública constituye, en el contexto colombiano actual, el principal referente institucional para la construcción y el uso de estos sistemas de indicadores en las entidades públicas del orden nacional y territorial.

Vargas y Ramírez (2020) destacan, en la etapa pospandemia, la creciente exigencia de calidad, orientación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y eficiencia del servicio como los nuevos parámetros bajo los cuales se evalúa el desempeño de la administración pública contemporánea, lo cual constituye, sin duda, uno de los principales retos que deberá afrontar la gestión pública colombiana en las próximas décadas. Este reto, en última instancia, no es sino una nueva forma histórica de la pregunta con que se abrió este documento: cómo garantizar que quienes ejercen el cargo público —y el propio aparato estatal en su conjunto— actúen conforme a los fines esenciales, hoy constitucionalizados, del Estado social y democrático de derecho.

BIBLIOGRAFÍA

La siguiente bibliografía reúne las referencias clásicas y contemporáneas —nacionales e internacionales— que fundamentan tanto la contextualización teórica (Primera Parte) como el contenido temático del curso (Segunda Parte), organizadas por bloques temáticos, en formato APA.

1. Racionalización occidental, teoría clásica del Estado y Estado de derecho

Alegria Varona, C. El Estado y sus fines. Departamento de Humanidades, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. (2012). Declaración de la Reunión de Alto Nivel sobre el Estado de Derecho en los Planos Nacional e Internacional. ONU.

Colombia. Constitución Política de Colombia (1991), artículos 1 y 2.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-406 de 1992.

Heller, H. (1934/1998). Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica.

Jellinek, G. (1900/2000). Teoría general del Estado. Fondo de Cultura Económica.

Mejía Quintana, Ó. La Norma Básica Fundamental. Derecho y Democracia en Habermas. Cuadernos de Filosofía del Derecho Contemporánea, Universidad Autónoma de Occidente.

Naciones Unidas. (1945). Carta de las Naciones Unidas.

Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos.

Séptima Conferencia Internacional Americana. (1933). Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados (Convención de Montevideo).

Weber, M. (1919/2002). Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva. Fondo de Cultura Económica.

Weber, M. (1919). «La política como vocación». En El político y el científico. Alianza Editorial.

2. Fundamentos teóricos y clásicos de la administración pública

- Barnard, C. I. (1938/1999). Las organizaciones informales y sus relaciones con las organizaciones formales. En J. M. Shafritz y A. C. Hyde (Eds.), *Clásicos de la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica / Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Gulick, L., y Urwick, L. (1973). *Ensayos sobre la ciencia de la administración*. INAP.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.
- Peters, B. G. (1999). *La política de la burocracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Pressman, J. L., y Wildavsky, A. (1998). *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Fondo de Cultura Económica.
- Waldo, D. (1948). *The administrative state: A study of the political theory of American public administration*. Ronald Press.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197–222.

3. Nueva Gestión Pública y gobernanza

- Arellano Gault, D. (Coord.). (2004). *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuesto por resultados en América Latina*. CIDE / Miguel Ángel Porrúa / Cámara de Diputados.
- Barzelay, M. (2001). La Nueva Gerencia Pública: un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (19).
- Barzelay, M. (2003). *La Nueva Gerencia Pública: un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas públicas*. Fondo de Cultura Económica.
- Brugué, Q., y Gomà, R. (Coords.). (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas*. Ariel.
- Denhardt, R. B., y Denhardt, J. V. (2010). *The new public service: Serving, not steering*. M.E. Sharpe.
- Guerrero, O. (2003). Nueva Gerencia Pública: ¿gobierno sin política? *Revista Venezolana de Gerencia*, 8(23), 379–395.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- Metcalf, L., y Richards, S. (1987). *Improving public management*. Sage / European Institute of Public Administration.

- Moore, M. H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós Ibérica.
- Osborne, D., y Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.
- Osborne, D., y Plastrik, P. (2003). *Herramientas para transformar el gobierno*. Paidós.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387.
- Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.
- Oszlak, O. (2013). *Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. CLAD / Red de Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública.
- Peters, B. G., y Pierre, J. (2005). ¿Gobernanza sin gobierno? Replanteándose la administración pública. En A. Cerrillo (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 37–56). INAP.
- Ramírez-Alujas, Á. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. *Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, (9), 99–125.
- Ramírez-Alujas, Á., y Dassen, N. (2012). Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe. En N. Dassen y S. Vieyra (Eds.), *Gobierno abierto y transparencia focalizada: tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe* (pp. 41–72). Banco Interamericano de Desarrollo.

4. Organismos y literatura internacional de referencia

- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2015). *Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales*. BID.
- Banco Mundial. (2011). *Public sector management reform: A primer*. World Bank Group.
- Bresser-Pereira, L. C. (1998). La reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control. *Desarrollo Económico*, 38(150), 517–550.

- Cejudo, G. M. (2011). La nueva gestión pública. En G. M. Cejudo (Comp.), Nueva gestión pública (pp. 27–55). Siglo XXI Editores / CIDE.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD]. (1998). Una nueva gestión pública para América Latina. CLAD.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD]. (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. CLAD.
- Longo, F. (2004). Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Paidós.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2016). Gobierno abierto: contexto mundial y el camino a seguir. OECD Publishing.
- Prats i Català, J. (2005). De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

5. Gestión pública en Colombia

- Albi, E. (1997). Gestión pública: fundamentos, técnicas, casos. Ariel.
- Ariño Ortiz, G. (2001). Principios de derecho público económico: modelo de Estado, gestión pública, regulación económica (2.^a ed.). Comares.
- Arnoletto, E. (2000). Técnicas politológicas para la gestión de proyectos sociales. Triunfar.
- Arnoletto, E., y Díaz. (2009). Un aporte a la gestión pública [Edición electrónica]. www.eumed.net/libros/2009b/550/
- Autores varios. (2012). Bases para la gestión del sistema presupuestal territorial. Departamento Nacional de Planeación, Imprenta Nacional.
- Autores varios. (2006). Modelo de gestión ética para entidades del Estado: fundamentos conceptuales y manual metodológico. Programa de Eficiencia y Rendición de Cuentas, USAID.
- Bañón, R. (2002). La evaluación de la acción y de las políticas públicas. Díaz de Santos.
- Bañón, R., y Carrillo, E. (1997). La nueva administración pública. Alianza.
- Canales Aliende, J. M. (2002). Lecciones de administración y de gestión pública. Universidad de Alicante.

- Cepeda, J., y Cifuentes, W. (2019). Sistemas de gestión de calidad en la gestión pública en Colombia: un tema emergente. En Modernización de la gestión pública en los diferentes niveles de gobierno: una revisión literaria.
- Chica, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración & Desarrollo*, 39(53), 57–74.
- Congreso de la República de Colombia. (1998). Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional. *Diario Oficial*.
- Congreso de la República de Colombia. (2004). Ley 909 de 2004, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*.
- Contraloría General de la República. Informes sobre gestión fiscal y control de resultados en la administración pública colombiana.
- De Lima Gete, B. O. (2001). *La nueva administración pública*. Prentice Hall.
- Delgado, D. (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local*. FLACSO / UBA.
- Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP]. *Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG)*. <https://www.funcionpublica.gov.co>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. *Planes Nacionales de Desarrollo y documentos CONPES sobre modernización del Estado*. <https://www.dnp.gov.co>
- Frederickson, G. (1983). *Nueva administración pública*. Noera Editores.
- Fundación Konrad Adenauer / Federación Colombiana de Municipios. (2021). *Nueva gerencia pública y el papel de las autoridades territoriales como agentes del cambio institucional (Serie Reflexiones sobre el Gobierno Territorial en Colombia)*. FCM.
- Medina, C., Roth, A.-N., y Hernández, J. (Eds.). *La gestión pública participativa en el contexto de la gestión social integral: nociones y conceptos*. Kimpres.
- Restrepo, D. (2017). *Aportes para el análisis del gobierno abierto en Nariño [Tesis de pregrado]*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Roth Deubel, A.-N. (2006). *Discurso sin compromiso: la política pública de derechos humanos en Colombia*. Ediciones Aura.

Roth Deubel, A.-N. (2018). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación (11.ª ed.). Ediciones Aurora.

Universidad del Magdalena. (2021). Gestión pública territorial y urbana en Colombia. Editorial Unimagdalena.

Vargas, J., y Ramírez, M. (2020). Administración pública en la era pospandemia: calidad, ODS y servicio eficiente. En Modernización de la gestión pública en los diferentes niveles de gobierno: una revisión literaria.

6. Revistas académicas especializadas

Administración & Desarrollo. Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Colombia. <https://revistas.esap.edu.co>

Estado, Gobierno y Gestión Pública. Universidad de Chile. <https://revistaeggp.uchile.cl>

Gestión y Política Pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.

Public Administration. Wiley.

Public Management Review. Taylor & Francis.

Revista del CLAD Reforma y Democracia. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. <https://clad.org>

Nota: material elaborado a partir del Microcurrículo de Gestión Pública de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nariño, del material de clase del docente titular y de la bibliografía especializada referenciada. Se recomienda verificar edición y datos exactos de publicación de las obras clásicas antes de citarlas en trabajos formales de investigación.