

TRABAJAR CON RESPONSABILIDAD SOCIAL EN LA GESTIÓN PÚBLICA, IMPLICA TOMAR DECISIONES

WORKING WITH SOCIAL RESPONSIBILITY IN PUBLIC ADMINISTRATION INVOLVES MAKING DECISIONS

Patricia Gutiérrez Prada*

Resumen

El presente artículo es de carácter teórico y de revisión de literatura de los temas de responsabilidad social, gestión pública y toma de decisiones; se pretende comunicar al lector que el acto de dirigir una determinada entidad pública con el compromiso de la responsabilidad social constituye un reto fuerte debido que últimamente el Estado muestra incapacidad para atender la demanda de políticas públicas y a la escasez de recursos, esto implica seguir procesos de toma de decisiones, proceso que en el contexto de implementación de políticas públicas orientadas al bien común, está influenciado por factores de carácter externo que buscan la satisfacción de intereses particulares, violando así el mandato constitucional en un Estado social de derecho como lo es Colombia.

Palabras clave: Gestión pública, toma de decisiones, responsabilidad social, políticas públicas, gerente público.

Abstract

This article is theoretical, and a literature review of issues of social responsibility, public administration and decision-making. It aims to inform the reader that the act of directing a certain socially responsible public entity constitutes a strong challenge, since lately the State shows inability to meet the demand of public policies, and the scarcity of resources; this involves a process of decision-making. This process, which in the context of implementation of public policies aimed at the common good, is influenced by external factors that seek the satisfaction of individual interests, thus violating the constitutional mandate in a social state of law such as Colombia.

Key words: public administration, decision-making, social responsibility, public policy, public manager.

Administrar una organización bajo los principios de la responsabilidad social implica la integración e implementación de procesos de mejora e innovación, con una visión de futuro y ligado a la viabilidad y la supervivencia de la empresa y la sociedad. De allí, que es vital la presencia de liderazgo, de compromiso y de responsabilidad ética para que haya un verdadero aporte a los aspectos políticos, so-

ciales y ambientales de la sociedad (FERNANDEZ F., 2003), pues cada día es más complicado explicar el significado de Gestión Pública dado que se interpreta como el ejercicio de un cargo de nivel directivo en una entidad de carácter público con tareas y responsabilidades orientadas hacia la satisfacción de necesidades de la ciudadanía a fin de generar bienestar colectivo, es decir, que prácticamente la

Artículo recibido: 24/07/2013 Aprobado: 30/08/2013

* Docente Facultad de Economía y Administración. Email: patricia.gutierrez@usco.edu.co

función administrativa es aparentemente la única responsable de marcar, de mostrar la adecuada relación entre el Estado y la Sociedad porque los gerentes públicos en el cumplimiento de los objetivos de la organización pública son quienes directamente llegan a la ciudadanía con la ejecución de proyectos que benefician en forma colectiva, no obstante, si se entiende la gestión pública como la capacidad para suplir necesidades insatisfechas de tal manera que aumente la cobertura y la respectiva calidad en un determinado sector social (educación, salud, saneamiento básico, entre otros), se encuentra, para el caso de Colombia, la estrecha relación que tendría la Gestión Pública con la estipulado en la Constitución Política de 1991, teniendo en cuenta que en su primer capítulo dice «Colombia es un Estado social de derecho...» lo cual implica que el Estado debe velar por la protección inmediata de las garantías constitucionales para velar por la protección y efectividad del respeto a los derechos fundamentales de todos los ciudadanos bajo principios de igualdad, libertad y justicia, no obstante, las organizaciones encargadas de trabajar por garantizar los derechos de los ciudadanos tienen una serie de inconvenientes al momento de cumplir con la misión para la cual fueron creadas, son diversos los problemas que sufren los ciudadanos colombianos a causa de la ineficiencia de las organizaciones públicas tales como atención inoportuna en el sector salud, falta de cupos para educación básica y secundaria, población desplazada sin atender, mortalidad infantil, falta de agua apta para consumo humano, problemas de orden público, acumulación de procesos de situaciones judiciales, y una serie de problemas que sufren los ciudadanos en condiciones de desigualdad e injusticia, en fin, se observa un incumplimiento al mandato constitucional del Estado social de derecho; por ello se considera indispensable que primero se entienda la Responsabilidad Social dentro del contexto de las políticas públicas en el sentido de analizar el grupo de teoría de Responsabilidad Social en relación a los modelos de toma de decisiones en la implementación de políticas públicas, a fin de que el gestor público comprenda que el proceso de responsabilidad social constituye un punto de partida más no de llegada, que se puede considerar como una manera de entrar con sus herramientas al sistema para motivarlo hacia el logro de metas más altas; por tanto ha de gestionar y debe ser gestionable.

Guillem López Casanovas (2003) junto con otros autores en su libro denominado «*Los nuevos instrumentos de la Gestión Pública*» manifiesta que el trabajo de pasar de la Administración a la Gestión es en gran parte compli-

cado porque hay participación de intereses políticos al momento de implementar o crear una organización que se encargue de prestar servicios públicos, por lo cual el autor enumera los siguientes factores que condicionan la introducción de algunos elementos de gestión en las administraciones públicas:

1. El excesivo peso de la política en las administraciones públicas, que se trata de aspectos propiamente políticos, pero que inciden en las tareas de las organizaciones públicas tales como el alto grado de intervención en las organizaciones; la producción de informes viciados de parte de los profesionales para satisfacer a integrantes del poder político; la abundante multiplicación de formas burocráticas, amparadas por representantes políticos en la organización de la administración; la mínima responsabilidad que tienen los políticos frente a los errores de la gestión; la excesiva centralización de responsabilidad dentro de las organizaciones administrativas conduciendo al poder imperante; y las decisiones administrativas son a corto plazo y dependen del ciclo y de la coyuntura política
2. El fuerte arraigo del garantismo burocrático en la vida de las organizaciones administrativas, que se relaciona con normas y lineamientos que amparan ciertas actividades y procedimientos administrativos, de tal manera, que las organizaciones deben acatarlas y al cumplirlas satisfacen necesidades e intereses de un mínimo número de personas, es decir a la sociedad elitista, perjudicando a la mayoría de la sociedad.

De tal manera, comenta el autor que bajo los anteriores condicionantes, una administración al actuar bajo la perspectiva de gestión de servicios públicos, debe necesariamente concentrar su atención en el cambio cultural, es un proceso que requiere tiempo y toma de conciencia por parte de los administradores de organizaciones públicas, así que «gestionar» implica la atención al entorno donde adopta decisiones, trabajar con recursos humanos y no con unidades productivas, hacer una adecuada definición del perfil que se dé a las carreras profesionales, adoptar organigramas y configuraciones jurídicas que sean flexibles, rediseñar, según los objetivos establecidos, centros de responsabilidad con capacidad de gestión presupuestaria y perseguir activamente la eficiencia en la asignación de bienes y servicios.

Para pasar de la actual visión administrativa hacia la alternativa «gestora», el cambio cultural puede contribuir al proceso de ubicar al ciudadano como el eje central de la prestación del servicio público; por tanto, el autor comenta que el personalizar la relación administrador-administrado para basar en ello la actuación pública es indispensable porque la base de toda organización pública está en la cuestión común a toda política pública: «*La motivación que se pueda derivar de la propia estructura organizativa y de personal en la gestión del gasto público*» (López C., 2003). Con esta orientación el autor manifiesta que se trata de vivenciar e introducir en la administración la cultura de servicio al ciudadano, no sólo pensando **en** el usuario sino pensando **como** el usuario y para lo cual las Tecnologías de la Información y Comunicaciones TIC y la motivación de los profesionales desempeñan un importante papel.

Tratando sobre las teorías de responsabilidad social, se presenta en la tabla 1 un resumen basado en un artículo de Elisabet Garriga y de Doménec Melé (2006), denominado «*Teorías de responsabilidad social corporativa: trazando del territorio*» cuyo objetivo es trazar el territorio donde las teorías de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) son más apreciables y sus enfoques relativos son ubicados respectivamente, a fin de poder aportar a la clarificación del campo de los negocios y la sociedad; por tanto, asumen como hipótesis que las teorías de RSC más notorias y los enfoques relativos se orientan en uno de los siguientes aspectos de la realidad social, a saber, económicos, políticos, sociales, integración social y ética, cuya síntesis se presenta en la Tabla 1:

Garriga y Melé (2006) concluyen que la organización de las teorías de RSC más sobresalientes, al clasificarlas en los cuatro grupos mencionados en el cuadro anterior, permiten deducir que se enfocan en cuatro aspectos fundamentales; cumplir objetivos que generen ganancias a largo plazo, hacer uso del poder en forma responsable, integrar las exigencias sociales y contribuir a la formación de una sociedad buena haciendo lo que es éticamente lo correcto, en este último aspecto, los autores comentan que es necesario profundizar en la relación sociedad-empresa dentro del contexto de formación de la sociedad y a través del conocimiento de la realidad y

una consistente base ética; pues para analizar estas cuatro dimensiones y su relación con las teorías principales, y encontrar tanto contribuciones como limitaciones, se requiere de una investigación más profunda que implicaría un preciso y completo conocimiento de la realidad y de las bases éticas, a fin de desarrollar una nueva teoría que supere tales limitaciones.

La importancia de las teorías de responsabilidad social para la gestión pública consiste en el apoyo que ofrecen para comprender ciertas actuaciones y situaciones que se presentan en la administración pública; frente a las teorías instrumentales, teniendo en cuenta su carácter estratégico pueden resultar muy útiles para la gestión pública en el sentido de que el gerente público al hacer buen uso del erario y al pretender aumentar sus recursos y mejorar el nivel de cobertura en determinado servicio público, debe estar en capacidad de demostrar su eficiencia (administrativa, fiscal, financiera, etc.) en el logro de las metas propuestas en su respectivo plan de acción (Plan de Desarrollo), pero además, en el proceso general de gestión pública, las teorías políticas aportan en el sentido de que las organizaciones públicas se mueven entre el poder político y el poder de la ciudadanía, que al ubicarse en un Estado social de derecho, se asume que la prioridad, la importancia, la razón de ser de la organización pública es satisfacer las necesidades de los ciudadanos, pero lamentablemente en un país como Colombia, las decisiones de carácter político y legislativo influyen suficientemente en el desempeño de las entidades públicas, que a su vez tienen influencia del poder corporativo¹, ahora bien, en cuanto a las teorías integradores, el principio de responsabilidad pública constituye un lineamiento básico para la actuación de las organizaciones públicas frente a la sociedad, está claro que el legislador debe establecer leyes orientadas hacia el bienestar general en el contexto del Estado social de derecho y por su parte las organizaciones públicas deben regirse a tales leyes, situación que en la gestión pública puede desencadenar en dos efectos: uno negativo cuando la ley está diseñada para satisfacer intereses de carácter particular (de grupos de presión) y la organización pública en el cumplimiento de la misma presenta una correcta gestión, pero es deficiente en el sentido de beneficiar a la mayoría de los ciudadanos, lo cual ocasiona la desconfianza de la

2. Entendido como la concentración del poder en los grandes empresarios o grupos de élite de una sociedad que financian la campaña política de un candidato con el objetivo de que una vez esté en el poder sirva a sus intereses particulares, restando así autonomía en la toma de decisiones de parte del gerente público para favorecer la sociedad en general.

Tabla 1. Resumen de las teorías de responsabilidad social corporativa Elisabet Garriga y de Doménech Melé (2006)

Tipo de teorías	Grupos
<p>Teorías instrumentales Sirven como herramienta de carácter estratégico para lograr las metas económicas mediante actividades sociales</p>	<p>Maximizar el valor para el accionista</p> <p>Estrategias orientadas al logro de ventajas competitivas, contiene tres enfoques:</p> <ol style="list-style-type: none"> Inversión social en un contexto competitivo Capacidad de la empresa para lograr mejores resultados mediante la interacción de sus recursos en el transcurso del tiempo y en las actividades organizativas y estratégicas Estrategias para la base de la pirámide económica <p>El mercado con causa, que tiene como objetivo incrementar las ventas y los ingresos de la empresa.</p>
<p>Teorías políticas Se centra en la conexión e interacción sociedad-empresa-poder, donde el uso del poder debe ser responsable por parte de la empresa en el escenario político y social</p>	<p>El constitucionalismo corporativo; la empresa como institución social tiene poder y debe ejercerlo de manera responsable</p> <p>La teoría del contrato social integrador; según Locke, se asume la existencia de un Acuerdo entre la sociedad y la empresa.</p> <p>La ciudadanía corporativa; la empresa entra a formar parte del escenario de la comunidad en calidad de ciudadano y por tanto su responsabilidad con la comunidad y por el medio ambiente es significativa</p>
<p>Teorías integradoras La empresa se interesa en la captación, identificación y respuesta a las demandas sociales, con el propósito de ganar aceptación, prestigio y legitimidad social</p>	<p>La gestión de asuntos sociales; son procesos corporativos que identifican a la empresa, y su representatividad le permite responder en los asuntos sociales y políticos significativos.</p> <p>El principio de responsabilidad pública; las leyes y políticas públicas sirven como referencia a la empresa para diseñar un modelo de dirección social coherente con tales normas.</p> <p>La gestión de los grupos implicados; orientada hacia la procura del balance entre los stakeholders² y la empresa.</p> <p>La acción social corporativa; grupo de teorías que difunden la búsqueda de legitimidad social mediante procesos que arrojen como resultado respuestas adecuadas.</p>
<p>Teorías éticas Se fundamentan en la responsabilidad ética de la empresa con la sociedad, sus derechos y el medio ambiente, orientada a la construcción de una sociedad mejor</p>	<p>La teoría normativa de grupos implicados; que trata sobre las obligaciones fiduciarias de la empresa con todos sus grupos interdependientes</p> <p>Los derechos universales; que se basan en derechos humanos y laborales, y el respeto al medio ambiente.</p> <p>El desarrollo sostenible; que consiste en alcanzar el desarrollo humano sin afectar el medio ambiente, con el objetivo de preservarlo para las generaciones presentes y futuras.</p> <p>El enfoque del bien común; la empresa como parte de la sociedad, debe aportar al bien común de la sociedad en que se desarrolla; de igual manera aportar al bienestar social y a la convivencia bajo las condiciones de justicia, paz y amistad en el presente y para el futuro.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Garriga y Melé (2006)

2. Los stakeholders son grupos de personas o cualquier persona, quienes pueden afectar o son afectados por las actividades de una empresa.

sociedad en las organizaciones públicas mas no en el legislador, y, el efecto positivo se da cuando la ley está diseñada para solucionar realmente un problema de carácter social y entonces la entidad en el cumplimiento de la respectiva ley orienta sus acciones hacia el real beneficio del grupo social determinado. De todas formas, en toda acción orientada hacia el beneficio de la ciudadanía, es vital la formación en valores y principios de los actores que participan de las decisiones públicas porque de ello depende realmente que se manifieste la voluntad política y administrativa de respetar los derechos humanos, de propender por conservar el medio ambiente y de ofrecer mejores condiciones de vida a los gobernados en el contexto de igualdad y justicia social, para entender esta situación, son soporte útil las teorías éticas.

Al resaltar que el gerente público debe necesariamente por ley, por ética, por peticiones sociales orientar sus actividades en el contexto de la Responsabilidad Social, resulta indispensable tratar el tema de toma de decisiones en el arduo trabajo de gestión pública dado que si una organización es pública, la autonomía en la toma de decisiones de parte del gerente público es reducida, entonces toma de decisiones, políticas públicas, responsabilidad social y gestión pública se relacionan estrechamente, de ahí la importancia de mostrar en el presente escrito que la toma de decisiones en el ciclo de las políticas públicas genera inquietudes, tales como; hasta dónde los actores o líderes encargados de desarrollar una determinada política pública deciden con autonomía y libertad, son realmente ellos autónomos al tomar las decisiones por poseer el privilegio de haber ganado un poder que le ha otorgado el pueblo?... o sus decisiones son tomadas con base en las sugerencias y exigencias de grupos de presión, de personas que tienen conflicto de intereses, por cumplimiento de normas superiores o porqué desea satisfacer las necesidades comunes de la sociedad?, en realidad, son inquietudes a las cuales no será posible suministrar una respuesta en este artículo, pero queda la curiosidad por investigar sobre el tema porque los aportes de otras ciencias como la filosofía, la sociología, la psicología, la microeconomía, la estadística entre otras han aportado mucho a nivel organizacional y de hecho, en Colombia, en el sector público últimamente hay una serie de normas que obligan a que se implementen procesos de eficiencia y calidad en las entidades públicas, pero repito, apoyan a nivel organizacional, más no en la toma de ciertas decisiones que muchas veces sus resultados son de alto impacto social y que marcan la historia de una sociedad y sólo

con el tiempo se descubren sus causas mediante exhaustivas investigaciones.

Para tratar el tema del ciclo de las políticas públicas, se toma como autor de referencia a André-Noel Roth Deubel (2002) sobre Formulación, implementación y evaluación; el autor inicia comentando que el problema principal en la fase de construcción de un determinado problema que posteriormente se considere una política pública, es comprender los procesos por los cuales una autoridad pública o administrativa debe interesarse en tratar un determinado tema social, para ello es necesario distinguir entre la construcción del problema social como problema que requiere de una solución por parte del Estado y la inscripción en la agenda política. El autor cita a Lenoir (1989) para explicar que en la construcción de los problemas se distinguen las siguientes tres fases:

1ª fase. Es necesaria una transformación en la vida diaria de los individuos, que se origina por cambios sociales que afectan su vida en una determinada situación que se vuelve problemática, y aunque inicialmente es un problema privado, debe luego convertirse en un problema de carácter social o colectivo, por ejemplo, es el caso cuando comenzó a ejecutarse la política pública de seguridad democrática en Colombia en las zonas rurales que eran dominio de los grupos al margen de la ley, al iniciar los enfrentamientos entre el Ejército Nacional y estos grupos en la lucha por recuperar la soberanía, comenzó el problema de desplazamiento forzoso a causa de la violencia que desencadenó un perjuicio de carácter socioeconómico, esto inicialmente, se dio de forma privada a nivel de unas pocas familias, pero a medida que avanzaba la estrategia de recuperar soberanía del Estado en estas zonas, aumentó el número de familias desplazadas por la violencia y esta situación se convierte en un problema de carácter colectivo que además de afectarlas a ellas mismas también afecta a la población de la ciudad, por tanto, este es un grupo social que necesita de la protección y apoyo de parte del Estado.

2ª fase. Consiste en la formulación pública del problema como tal y por tanto se requiere de personas o grupos de personas con habilidad para comunicar el problema y transformarlo en público a través de los medios de expresión, y en esta fase es importante la acción de los medios de comunicación, de los grupos académicos, de los grupos de políticos y de grupos científicos, pues si existe un problema tienen que existir alternativas de solución, en el ejemplo de familias desplazadas por la violencia, se trata

de un problema originado por la acción de una política pública que busca recuperar la soberanía del territorio colombiano, por tanto se debe analizar si esta consecuencia estaba prevista, si el apoyo a estas familias está contemplado o si fue algo imprevisto, de todas formas existe un problema social y éste grupo con sus representantes y a través de las personerías y alcaldes locales transmiten el problema y buscan una solución y un responsable de la misma, será responsabilidad de la administración local, se dará un apoyo temporal mientras pueden volver estas familias a sus tierras o definitivamente deben presentarles otra opción de vida en la ciudad, todas estas inquietudes hacen parte de la formulación adecuada del problema e implicará más adelante la toma de decisiones con responsabilidad social.

3ª fase. Reconocido el problema como social y debidamente formulado, se busca la institucionalización, en la cual, al reconocer la necesidad de la intervención del Estado, éste problema se traduce a la aprobación de una ley y su respectiva reglamentación, es decir que viene el proceso de legitimación, de institucionalización que permita aportar soluciones al problema en cuestión, para el caso de la población desplazada por la violencia. La protección a esta población de parte del Estado está reconocida desde la *Ley 387 de 1997 por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*; reglamentada por el decreto 2569 de 2000, el decreto 250 de 2005 y por la Carta de derechos básicos de toda persona que ha sido víctima del desplazamiento forzado interno, además el gobierno reglamentó la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia, el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y de los Comités Municipales, Distritales y Departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, y, entidades como la Defensoría del Pueblo, Personerías municipales y Procuraduría General de la Nación son principalmente las encargadas de velar por su respectivo cumplimiento, y, para éste año está aprobada la *Ley 1190 de 2008 por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción*

*de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones*³; en esta fase, las organizaciones públicas deben ejercer sus funciones con responsabilidad social, no obstante el problema del desplazamiento forzoso en Colombia aún continua afectando a la sociedad a nivel socioeconómico.

A nivel de teoría, estas son fases para lograr la legitimidad y reconocimiento de parte del Estado a una determinada situación problemática de la sociedad, no obstante, en su transcurso hay diversos aspectos que bien permiten su normal desarrollo o impiden que jamás se reconozca o se solucione realmente el problema social y el grupo afectado aprenderá a sobrellevarlo; en todo el proceso, y en especial en el de la legitimación del problema social juega un papel importante la toma de decisiones que depende de diversidad de factores, tales como interés de carácter político, el tamaño del grupo social, la disponibilidad de recursos para el sector donde se ubica el problema, la amplia o escasa difusión del problema, etc., dependiendo de ello es el grado de impacto social que generan los actores públicos que se interesan en solucionar el problema social.

André-Noel Roth D. (2002) cita a Cobb y Elder (1972) para comentar que se requiere de tres condiciones que llevan al logro de la inscripción de un problema en la agenda gubernamental, 1) el tema debe ser competencia de las autoridades públicas, 2) la distancia entre el deber ser y el ser, debe ser bastante enfática como para requerir de una acción política, y 3) el problema debe ser presentado bajo un lenguaje adecuado a nivel técnico, ideológico y político para que las autoridades públicas puedan tratarlo (Meny Thoening, 1992). El autor también comenta al respecto, que la inscripción en la agenda gubernamental de un problema social depende de dos fuentes; una primera fuente externa al Estado que constituye el modelo de la demanda⁴ de políticas públicas por parte de la sociedad, en esta demanda hay presencia de grupos sociales que realizan determinadas acciones para obtener la intervención del Estado, el autor cita a Chevallier (1986) para señalar tres tipos de «empresarios» que desempeñan funciones de intermediación entre el Estado y la sociedad, a saber son, a) los mediadores políticos conformados por los partidos políticos, gremios y grupos de

3. Fuente: pág. Web <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido/10/Jul/08/12:26> p.m.

4. En este caso se puede tomar el siguiente concepto de Demanda «Acto de pedir algo que se considera justo, merecido o necesario» en <http://es.wiktionary.org/wiki/demanda/10/Jul/08/02:12> p.m.

presión, ellos haciendo uso de la teoría democrática filtran, seleccionan y agregan demandas para incluirlas en el sistema político en forma de un programa político; b) los mediadores sociales, particulares que por su posición estratégica en la sociedad tienen capacidad de influencia, pueden ser grupos de intelectuales, de científicos, de periodistas, entre otros, y; c) los funcionarios públicos que pueden desempeñar el papel de mediadores porque su labor administrativa les facilita esta misión y de otra parte, pueden ser actores de la oferta de políticas públicas; y, la segunda fuente interna al Estado conformada por el modelo de la oferta⁵ administrativa de políticas públicas, en la cual se observa que los actores toman decisiones respecto a la ejecución o no ejecución de determinadas políticas públicas y estas decisiones son determinadas por factores externos en su mayoría, tanto así que el decisor no tiene autonomía propia para hacerlo

porque entre que más pública sea la situación problemática, mayor es la diversidad y el nivel de presión que ejercen las personas o grupos de personas afectadas, es decir, que la libertad de decisión está coaccionada por factores externos a la voluntad del decisor político.

Como herramienta orientadora, André-Noel Roth D. (2002) suministra unos modelos a seguir para la inscripción de un problema social en la agenda política, para lo cual cita a Garraud (1990) y se resumen en la Tabla 2.

Los modelos descritos en la Tabla 2 sirven como orientación para entender que hay diversas formas para lograr que se incluya un problema en la agenda gubernamental, se observa, que son formas de presionar a los actores gubernamentales para que tomen la decisión de actuar frente a un determinado problema social, porque está claro

Tabla 2. Modelos para la inscripción de un problema social en la agenda pública según Roth D. (2002)

Modelo	Características
Movilización	Hay trabajo de actores sociales que buscan movilizar a los ciudadanos en pro de una causa o defensa de determinados intereses. Generalmente es una demanda social fuerte y conflictiva entre autoridad y grupos organizados alrededor de la solución que se implemente, mediante la movilización llaman la atención de los medios de comunicación y así amplían la audiencia e incrementan la legitimidad de las reivindicaciones.
Oferta política	El problema es lanzado de parte de organizaciones políticas que intentan ganar apoyo o electores con propuestas políticas, suscitando debate y controversia para crear demanda social. Es importante el papel de los medios de comunicación para difundir la propuesta.
Mediatización	Se trata de la acción de los medios masivos de comunicación, que a través de la presentación de determinada información logran condicionar y/o presionar al Estado para que actúe frente a una situación problemática de carácter social.
Anticipación	La iniciativa para actuar sobre un tema problemático-social es de parte de las autoridades públicas, quienes por su capacidad de anticiparse a ciertos problemas, diseñan alternativas de prevención o de mitigación.
Acción corporativista silenciosa	Se trata de grupos organizados que por su posición estratégica y privilegiada logran el acceso a la agenda gubernamental dado que tienen influencia directa en la agenda de las autoridades públicas y la condición de éxito es la «discreción».

Fuente: Elaboración propia a partir de Roth D. (2002).

5. En este caso se puede tomar el siguiente concepto de Oferta «Oferta también se define como la cantidad de productos y servicios disponibles para ser consumidos» en [http://www.doschivos.com/trabajos/psicologia/10/Jul/08/02:20 p.m.](http://www.doschivos.com/trabajos/psicologia/10/Jul/08/02:20%20p.m.), por tratarse de una oferta de carácter público, busca la utilidad social mas no financiera.

que en Colombia un candidato formula su programa de gobierno y si logra la mayoría de votos a su favor, puede posesionarse en su cargo de elección popular e incluye su programa de gobierno en su plan de desarrollo que constituye la carta de navegación para su período de gobierno de cuatro años ya sea a nivel municipal, departamental o nacional y tiene cuatro años para ejecutar políticas públicas con responsabilidad social, pero en estos procesos donde hace presencia el clima político⁶, no siempre puede presentarse una secuencia lógica y racional al solucionar los problemas sociales porque están de por medio tanto las necesidades de la sociedad como el conflicto de intereses particulares, lo cual implica que la persona decisora (Presidente, Gobernador, Alcalde) debe procurar justicia y balance al decidir qué políticas públicas incluir en su agenda gubernamental y en cuales trabajar con mayor intensidad, aunque siempre al final, se presenta la situación de eficiencia en el sentido de Pareto en la cual no es posible mejorar el bienestar de ninguna persona en el nuevo equilibrio sin empeorar el de alguna otra (Stiglitz, 2000), pues siempre el decisor va a tener personas inconformes con su forma de gobierno porque no se le puede dar gusto al 100% de la comunidad, y sobra recordar que logró obtener su cargo con la mayoría de votos más no con todos los votos, sin embargo el decisor político debe ser equilibrado y procurar «*La máxima felicidad para el mayor número*» (Jeremy Bentham, 1973) de sus gobernados porque no debe olvidar que fue el mayor número de personas que le otorgó el poder de gobernarlos.

Ahora bien, las autoridades gubernamentales pueden decidir aceptar y de hecho tratar el problema, reconocerlo, legitimarlo y solucionarlo, o bien, pueden disponer de una serie de estrategias para rechazar el problema de tal manera que sea disimulada y no le genere fuertes conflictos, puede ser que reciba la propuesta y escuche a su ponente mientras finge interés y promete ocuparse más adelante del mismo; puede manifestar su interés por aprobarlo, pero cita factores de fuerza mayor ajenos a su voluntad que le impiden continuar trabajando en el mismo; y, puede también organizar una comisión especial para estudiar mejor el problema, lo cual conduce a postergar el tiempo para la toma de decisiones o probablemente a la desaparición del interés por el problema social de parte del grupo interesado (André-Noel Roth, 2002), incluso en ocasiones las autoridades públicas aceptan el problema, lo legitiman y lo reglamentan pero sin analizar el fondo como tal, es algo simbólico porque saben que realmente esto no garantiza la solución del

problema social (André-Noel Roth, 2002). De tal manera la inclusión de problemas en la agenda gubernamental obliga tanto a formular soluciones como a tomar decisiones de parte de los actores públicos; el Estado en acción a través de su estructura política obliga a elegir una alternativa de solución, pues siempre existen varias soluciones posibles a un determinado problema (André-Noel Roth, 2002).

El tratar el tema de toma de decisiones en la gestión pública con responsabilidad social, implica necesariamente comentar que existe estrecha relación con el poder político, pues de manera autónoma o no autónoma, en el caso de una sociedad democrática, el líder que favorecido por la bondad de la democracia, logra posesionarse en un cargo de elección popular, es quien posee el poder para tomar decisiones atendiendo a su programa de gobierno, lo cual implica atender una diversidad de conflictos de intereses tanto formales como informales; se considera por tanto relevante mencionar que dependiendo de la forma de gobierno que tenga una sociedad, así es el nivel de autonomía que tenga un gobernante para tomar decisiones, Carracedo Rubio, José (1990) muestra tres paradigmas de la política pública iniciando por Estado Justo en los años 395 a.C. a 372 a.C., modelo Aristocrático-Ilustrado que plasma Platón en su obra «*La República*» y su paradigma es la pretensión de garantizar estructuralmente un Estado donde la injusticia sea imposible, aunque con ello se divide la libertad de cada individuo; luego el Realismo Político en los siglos XVI a XVII con los autores Maquiavelo y Hobbes, que consideran la política como la mejor forma de lograr el poder, y; el Estado Legítimo en el siglo XVIII con Kant como principal autor y también aportan Locke y Rousseau, en el cual se debe procurar un orden justo, natural y racional. Esto significa que según la clase de poder dada por una determinada forma de gobierno es el nivel de libertad para tomar decisiones, Carracedo (1990) al analizar estos paradigmas, muestra que en el Estado Justo y en el Realismo Político hay mayor libertad de los gobernantes para tomar decisiones acerca de cómo gobernar, si invertir más en la ciudad o en el campo, si invertir más en la guerra o en la educación, probablemente el gobernante reciba influencia de personas cercanas al tomar decisiones para solucionar un determinado problema, pero de todas formas sigue siendo en un grupo cerrado, y el pueblo sólo se limita a obedecer y a aceptar las soluciones a un problema, independiente de que sean justas o injustas, mientras que en el Estado Legítimo no gozan los go-

bernantes de esa libertad porque hay regulación por un orden constitucional y la autoridad se logra por el reconocimiento de la mayoría de los ciudadanos, es decir, que en esta clase de Estado, la toma de decisiones principal y básica en el contexto de las políticas públicas, es la de los ciudadanos, quienes al tener el privilegio de elegir a sus propios gobernantes, con base en una diversidad de criterios deciden que sea determinada persona quien los gobierne durante un determinado período de tiempo, de ahí, que aunque parezca injusto, una sociedad democrática tiene el gobernante que se merece porque tiene el poder de elección de su gobernante, luego el elegido toma posesión de su cargo y en todo su período de gobierno al ejecutar su plan de desarrollo estará continuamente tomando decisiones con o sin libertad, con o sin autonomía propia, lo ha elegido un grupo social mayoritario, compuesto de subgrupos con necesidades, con problemas e intereses diversos que implican la ejecución de políticas públicas que solucionen problemas sociales diversos (agua potable, educación, salud, etc.), pues no todo serán negocios para intereses particulares, hay un orden constitucional por respetar y un pueblo que reclama acción del Estado para que mejore su calidad de vida, es entonces, necesario e inevitable el trabajo organizacional desde la administración pública.

A nivel de organización pública, en la parte administrativa, requiere el decisor del apoyo profesional, técnico y científico para tomar decisiones, así que es preciso mencionar a Hebert Alexander Simón (1945), científico estadounidense que recibió el premio Nobel de economía en 1978 por sus trabajos sobre los procesos de elección y la teoría de la decisión⁷. Expone este autor que hay algunos aspectos a tener en cuenta tanto en la toma de decisiones como al ejecutar la acción; entre ellos está la influencia que va del administrador sobre el supervisor y de este sobre el operario, es decir, que hay influencia del nivel jerárquico más alto hasta el más bajo en las decisiones, lo cual comenta el autor que si es correcta la descripción del proceso administrativo, entonces se trata de un problema de la psicología social dado que la construcción de una organización administrativa va más allá de la distribución de funciones y asignación de autoridad;

también está la selección que constituye el producto de una serie de actividades denominadas «planificación» o «diseño»; y otro aspecto es la intención, pues gran parte del comportamiento de los individuos dentro de una organización está orientado hacia metas u objetivos y aquí hacen parte integral conceptos como la jerarquía de decisiones y la transacción como elemento relativo en la decisión, que implica elegir una sola alternativa que no permite realización completa o perfecta del objetivo. También Simon expone que para facilitar la toma de decisiones es preciso utilizar técnicas de los procesos administrativos que lo faciliten puesto que estos son procesos de naturaleza decisoria, por tanto, se debe iniciar con el diseño, luego la asignación de autoridad y también se deben limitar las facultades del personal, en todo el proceso es necesario que exista la coordinación, pericia⁸ y responsabilidad (Hebert A. Simon, 1945).

En un artículo publicado en el CLAD⁹ por Ángel Eduardo Álvarez (1992) denominado «Serie de temas de coyuntura en Gestión Pública. Análisis de Políticas Públicas», el autor comenta que al hacer un análisis valorativo de las decisiones políticas se debe tener en cuenta los principios o criterios que dan explicación de las acciones públicas, pues es una forma de entender el porqué la elección de determinada alternativa para la solución de un problema social, para ello Álvarez (1992) señala un conjunto de criterios que orientan ciertas decisiones políticas:

1. Decisiones que se toman conforme a criterios técnicos, cuyos cursos de acción alternativos para lograr un objetivo, se comparan y jerarquizan de acuerdo a su capacidad efectiva para solucionar problemas públicos.
2. Decisiones que se toman conforme a la racionalidad económica; en este caso la elección se orienta hacia las alternativas que suministran una solución eficiente de los problemas públicos, al comparar las alternativas con base en su costo-beneficio, se elige la que beneficie mayor cantidad de unidades del objetivo por alcanzar.

6. Entendiendo como clima político que hubo un proceso de elección popular en una sociedad democrática y que el elegido en este proceso se ha responsabilizado de «compromisos» tanto formales como informales con su comunidad.

7. Tomado de la pág. Web www.biografiasyvidas.com/biografia/s/simon_herbert.htm 10/Jul/08, 06:34 p.m.

8. Ubicar la persona con la habilidad especial en la acción especial que la requiere.

9. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

3. Decisiones que se toman conforme a la racionalidad administrativa, que a diferencia de la racionalidad económica, en lugar de maximizar sus utilidades, es suficiente con alcanzar el nivel satisfactorio de utilidad.
4. Decisiones que se toman conforme a la rutina burocrática, la cual se establece para garantizar el diseño y reproducción de normas formales e informales de comportamiento, con los cuales su tendencia es a chocar, deformar e incluso anular las disposiciones de los entes del alto gobierno¹⁰.
5. Decisiones que se toman conforme a criterios jurídicos, para el cual se comparan las alternativas según la adecuación al sistema de normas jurídicas, a la jurisprudencia establecida y a los procedimientos vigentes.
6. Decisiones que se toman conforme a la racionalidad política, cuyas acciones están orientadas al mantenimiento o incremento del poder político.
7. Decisiones que se toman conforme a la racionalidad electoral, entendida así como la racionalidad política de los partidos y gobernantes de un régimen democrático; según este criterio, las posibles alternativas se jerarquizan con base en sus efectos electorales, significa que la preocupación es en cuánto afectan la probabilidad de ganar las elecciones.
8. Decisiones que se toman conforme al sentido común, se trata de decisiones orientadas por conocimientos vulgarizados, asistemáticos y resistentes a la crítica que establecen ciertos prejuicios y creencias míticas.

Teniendo en cuenta los anteriores criterios, se facilita la comprensión de ciertas acciones de parte de los gerentes públicos, pues dependiendo del criterio que utilice un actor decisor frente a una determinada situación, su comportamiento estará condicionado a cierto modo, de hecho, hay factores no contemplados en la lista anterior que aportan a la comprensión sobre cómo se comporta un actor y son muy importantes al momento de explicar el por qué no actúa en ciertas circunstancias, esto es, por

qué se ve impedido de actuar o ni contempla la posibilidad de acción, estos son factores socioculturales y relaciones de poder que operan bajo la forma de presión coactiva y bajo formas muy sutiles como la persuasión y la influencia no manifiesta. (Álvarez, 1992)

Por otra parte, hay situaciones o problemas que se presentan en determinado momento que no están previstas, que son una necesidad por satisfacer, que requieren de la acción del Estado y que hacen parte de una política pública, requieren de que el Estado entre en acción de manera inmediata, con responsabilidad social y son de gran impacto para la sociedad y hacen historia importante en la sociedad, por lo cual el hecho de que sean imprevistas y requieran de acción urgente, implica que la toma de decisiones para solucionarlas se presente con varios aspectos de presión fuerte para el decisor público, tales como la disponibilidad de tiempo, de información, la presión de una persona o grupo de personas con alta capacidad de influencia, entre otras cuyos resultados es lo único que se muestra al público y sólo después se comienzan a conocer los movimientos y aspectos que estuvieron detrás de todo el evento; cuando los resultados son satisfactorios, el decisor público gana respeto y admiración de sus gobernados, pero cuando los resultados son catastróficos, el pueblo y la historia condenan al gobernante y no siempre detrás de un panorama hay actuaciones éticas, es más, el pueblo se limita a juzgar según su nivel de formación y su ideología sociopolítica, pero casi nunca se preocupa de indagar sobre el porqué de determinadas decisiones.

No se puede olvidar de todas formas, que el hecho de que cada día el sistema político administrativo de países como Colombia tengan que enfrentar diversos cambios en el contexto económico, social, ambiental y cultural, obliga a que la gestión pública como tal evolucione junto con la forma de evolución de la sociedad respectiva, pues al fin y al cabo son las fuerzas de los problemas sociales las que en forma paulatina van generando cambios y obligan a los gobernantes a que se adapten a esos problemas y que busquen soluciones óptimas, es sano mencionar por tanto, que Álvarez también manifiesta en su artículo que al igual que los gobiernos latinoamericanos durante décadas han procurado conciliar el crecimiento económico y el bienestar mediante estrategias intervencionistas, ahora ante la necesidad, la obligación de implementar

10. Álvarez cita para este criterio a Graham Allison, *Essence of Decision*, 1971.

estrategias para la reducción del tamaño del Estado, enfrentan la necesidad de conciliar democratización de la gestión pública, fortalecimiento del Estado y Responsabilidad de los gobernantes en la generación de bienestar social. (Álvarez, 1992).

Como resultado de esta conciliación el autor muestra que si hay un adecuado complemento entre responsabilidad de los gobernantes, fortalecimiento del estado y democratización de la gestión pública, entonces habrá por una parte, mayor apertura para recibir y procesar las presiones de la sociedad civil y mayor participación de parte de la sociedad civil mediante mecanismos que le permitan ejercer en la control en la gestión pública, y por otra parte, será un Estado menos autoritario al estar abierto a la participación de la ciudadanía y también será un Estado con menos presión corporativa que también proviene de la sociedad civil pero orientada a la satisfacción de intereses de unos pocos ciudadanos, por tanto, frente a la participación de la sociedad civil se debe buscar el equilibrio y la armonía, pues si el Estado es muy cerrado a la participación ciudadana muestra su incapacidad de responder a las demandas de los ciudadanos, pero si el Estado es muy abierto a la participación ciudadana muestra su incapacidad para atender los intereses generales permitiendo la colonización de los intereses particulares de la ciudadanía. (Álvarez, 1992)

Finalmente, es preciso tener en cuenta que en todo el proceso de las políticas públicas, desde la inclusión en la agenda gubernamental hasta su terminación y evaluación, está presente el proceso de toma de decisiones de parte del gobernante, realmente el satisfacer una necesidad bajo lineamientos de responsabilidad social al 100% es un trabajo complicado a causa de factores externos a la organización responsable de la gestión, por tanto los resultados dan origen a otro problema social, de esta manera, prácticamente el macroproceso de satisfacer ciertas necesidades de los gobernados es de forma cíclica; es claro que la conducta, la moral y la ética del gobernante y de sus directos colaboradores es fundamental para el cumplimiento de la razón de ser de una entidad pública, pues la unión de recursos y voluntad político-administrativa para solucionar realmente un problema social bajo principios de celeridad, oportunidad, equidad y publicidad, implica tomar conciencia de que las soluciones reales a problemas reales requieren de apoyo científico, técnico, profesional y económico para elegir la mejor opción, y estos apoyos el gerente público los puede contratar y él recibe las respectivas recomendaciones, pero la últi-

ma palabra la tiene él mismo, y es indispensable que además de disponer de los recursos e información necesaria también tenga un real interés en solucionar el problema, una determinante voluntad de trabajar con responsabilidad social, pues en caso contrario, si se presenta un mal actuar del decisor público al respecto y los resultados de su período administrativo o de la inadecuada ejecución de una determinada política pública afecta a sus gobernados, aunque posteriormente el Pueblo, el Estado y la Ley le condenen, eso no resuelve el problema social, eso no soluciona las necesidades comunes ni recupera los costos sociales, es simplemente una circunstancia más que contribuye al lento desarrollo de un determinado país en todos los sectores sociales, cuya tendencia es la ampliación de la brecha de desigualdad entre pobres y ricos que aleja la posibilidad de que en Colombia la relación Estado-Sociedad se cumpla conforme a los lineamientos de un Estado social de derecho.

Referencias bibliográficas

Álvarez Díaz, Ángel Eduardo. «Serie de temas de coyuntura en Gestión Pública. Análisis de Políticas Públicas». Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD. Edición y supervisión técnica: Nuria Cunill y José Sulbrandt, 1992.

Bentham, Jeremy. «Un fragmento sobre el gobierno» diversas ediciones, 1973.

Carracedo Rubio, José. «Paradigmas de la política. Del Estado Justo al Estado Legítimo». Barcelona: Anthropos, 1990.

Fernández Fernández. «Responsabilidad social corporativa y ética empresarial» publicado en Un anuncio importante, resultado de la XII Conferencia anual «ética y finanzas». Andalucía, España: Universidad de Jaén, 2003.

Garriga, Elisabet y Mele, Doménec. «Teorías de Responsabilidad social Corporativa: Trazando el Territorio». Traducción de María Margarita Reyes financiada por la cuarta promoción del grupo 1 de Maestría en Administración de Empresas. Cali: Universidad del Valle, 2006.

López Casasnovas, Guillem y otros. «Los nuevos instrumentos de la Gestión Pública Colección de estudios económicos No. 31. Estudios la Caixa. Caja de ahorros y pensiones de Barcelona, 2003.

RothD., André-Noel. «Políticas públicas. Formulación, interpretación y evaluación». Bogotá: Ediciones Aurora, 2002.

Simon, Hebert T. «El comportamiento Administrativo». Madrid: Editorial Aguilar, 1945.

<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido> consultada el 10/Jul/08 12:26 p.m.

<http://es.wiktionary.org/wiki/demanda> consultada el 10/Jul/08 02:12 p.m.

<http://www.doschivos.com/trabajos/psicologia> consultada el 10/Jul/08 02:20 p.m.

www.biografiasyvidas.com/biografia/s/simon_herbert.htm consultada el 10/Jul/08 06:34 p.m.