

**El estilo de la toma de decisiones de los gobernadores y su relación con los tipos de desempeño de la gestión pública y los nuevos enfoques de gobernanza en Colombia**

**Iván Rodrigo Vargas Ramírez**

**Universidad Ean**

**Doctorado en Gestión**

**Tutor:**

**Omar Patiño**

**30 de abril de 2021**

## Agradecimientos

A mi padre, motor y luz en la inquietante e interminable pasión por el conocimiento. Desde el lugar en el que estás, te agradezco por tus palabras, enseñanzas y tenacidad; tu ejemplo me permitió cumplir con los propósitos académicos que me llevan a culminar este proceso.

A mi madre y hermanos, que con su valioso apoyo han servido de sustento para realizar esta investigación. Espero que este proyecto provea las semillas para que el resto de mi familia, amigos y conocidos continúen con el fortalecimiento de sus procesos académicos con los más altos estándares del conocimiento.

A mi guía y tutor de tesis, quien se convirtió en un verdadero amigo y que, gracias a su visión, conocimiento y revisión exhaustiva, me permitió entender los mecanismos e instrumentos esenciales para consolidar este proyecto en el campo de la Gestión y la Administración Pública. Asimismo, a la Federación Nacional de Departamentos y la Universidad EAN, entidades primordiales para alcanzar este reto del conocimiento. Gracias por creer en mi investigación y gestionar los procesos para la adecuada recolección y el análisis de la información.

Por último, y sin ser menos importantes, gracias a los gobernadores que apoyaron esta noble causa, la cual busca ser una nueva mirada de la administración pública colombiana. Esta perspectiva permitirá impactar positivamente tanto a Colombia como a otros países de la región, en términos de optimizar sus procesos administrativos y alcanzar mayores niveles de bienestar social.

## Tabla de contenido

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	<b>11</b>
<b>PARTE 1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO I. ENTIDAD TERRITORIAL – DEPARTAMENTOS</b> .....	<b>15</b>
TERRITORIO .....	16
DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL .....	17
ENTIDAD TERRITORIAL .....	20
<i>Departamento</i> .....	24
<i>Categorización de las Entidades Territoriales en Colombia</i> .....	44
DIAGNÓSTICO ACTUAL DE LOS DEPARTAMENTOS .....	54
INSTRUMENTOS PRINCIPALES DE PLANIFICACIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.....	58
CONCLUSIONES .....	62
<b>CAPÍTULO II. DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN PÚBLICA</b> .....	<b>66</b>
INTRODUCCIÓN .....	66
DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN .....	67
EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN .....	69
<i>Evaluación del Desempeño Administrativo en el Sector Público</i> .....	71
<i>Evaluación del Desempeño de la Gestión Pública en Latinoamérica</i> .....	73
<i>Desempeño de la Gestión Pública en Colombia</i> .....	75
<i>Metodología para la Medición del Desempeño Administrativo en las Entidades Territoriales</i> .....	79
RESULTADOS DEL IDI EN ENTIDADES TERRITORIALES DEL PAÍS .....	91
RESULTADOS DEL ÍNDICE MDM .....	92
LECCIONES APRENDIDAS DE LOS PRINCIPIOS CLAVE DE LA GESTIÓN EFICAZ DEL DESEMPEÑO EN EL SECTOR PÚBLICO .....	96
<b>CAPÍTULO III. ESTADO DEL ARTE</b> .....	<b>99</b>
<b>ESTADO DEL ARTE DE LA TOMA DE DECISIONES</b> .....	<b>99</b>
INTRODUCCIÓN .....	99
APROXIMACIONES TEÓRICAS DE LA TOMA DE DECISIONES .....	100
ESTADO DEL ARTE DE LA TOMA DE DECISIONES EN LAS ORGANIZACIONES .....	101
CARACTERIZACIÓN DE LA TOMA DE DECISIONES .....	104
<i>Frecuencia</i> .....	105
<i>Conocimiento</i> .....	106
<i>Complejidad</i> .....	106
PROCESO DE LA TOMA DE DECISIONES .....	106
FACTORES QUE INTERVIENEN EN LA TOMA DE DECISIONES .....	109
CONCLUSIONES .....	112
<b>CAPÍTULO IV. LA ORGANIZACIÓN BAJO LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b> .....	<b>114</b>
INTRODUCCIÓN .....	114
ADMINISTRACIÓN .....	114
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	119
<i>Modelos de Administración Pública</i> .....	121
ORGANIZACIÓN .....	122
SERVIDOR PÚBLICO .....	128
<i>Perspectiva del Servidor Público en Colombia</i> .....	130
GESTIÓN .....	131
<i>Gestión Pública</i> .....	134
ALTA GERENCIA PÚBLICA .....	136
CONCLUSIONES .....	141

<b>CAPÍTULO V. NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y GOBERNANZA.....</b>	<b>144</b>
INTRODUCCIÓN .....	144
HISTORIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA .....	146
MODELO BUROCRÁTICO .....	148
NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (NGP) .....	150
<i>Perspectivas y Teorías que fomentan la NGP.....</i>	<i>155</i>
<i>Estructura de la NGP.....</i>	<i>157</i>
<i>Principios de la NGP.....</i>	<i>158</i>
<i>Modelos de la Nueva Gestión Pública en el mundo.....</i>	<i>163</i>
<i>La NGP en la Administración Pública en Latinoamérica .....</i>	<i>166</i>
<i>Enfoques de la NGP.....</i>	<i>167</i>
<i>Indicadores de la NGP.....</i>	<i>169</i>
<i>Ventajas y Desventajas de la Nueva Gestión Pública.....</i>	<i>171</i>
POS NUEVA GESTIÓN PÚBLICA .....	172
GOBERNANZA .....	174
<i>Gobernanza Multinivel y Territorial.....</i>	<i>177</i>
<i>Nueva Gobernanza Pública –Gobernanza Urbana Integrada “Redes” .....</i>	<i>181</i>
<i>Gobernanza Holística Participativa.....</i>	<i>183</i>
INCERTIDUMBRE PERCIBIDA DEL ENTORNO .....	186
<i>Corrupción.....</i>	<i>188</i>
<i>Clientelismo Político.....</i>	<i>192</i>
<i>Relaciones entre Clientelismo y Corrupción en la Arena Pública .....</i>	<i>196</i>
CONCLUSIONES .....	197
<b>CAPÍTULO VI. ESTILO DE TOMA DE DECISIONES.....</b>	<b>201</b>
TEORÍA DE LA DECISIÓN .....	210
PERSPECTIVAS TEÓRICAS DE LA TOMA DE DECISIÓN .....	213
<i>Racionalismo.....</i>	<i>215</i>
<i>Constructivismo .....</i>	<i>217</i>
<i>Emocionalismo.....</i>	<i>219</i>
CONCLUSIONES .....	221
ESTADO DEL ARTE DE ESTILO DE TOMA DE DECISIONES, GOBERNANZA, DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y ENTIDADES TERRITORIALES.....	223
<b>PARTE III. METODOLOGÍA Y DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>241</b>
INTRODUCCIÓN .....	241
MÉTODO DE INVESTIGACIÓN.....	242
<i>Preguntas de Investigación, Objetivos y Formulación de Hipótesis .....</i>	<i>243</i>
<i>Modelo Conceptual de Investigación .....</i>	<i>246</i>
<i>Formulación de Hipótesis.....</i>	<i>247</i>
<i>Muestra.....</i>	<i>253</i>
INSTRUMENTO DE MEDICIÓN .....	259
<i>Diseño del Instrumento de Medición .....</i>	<i>259</i>
<i>Conceptualización y Medición de Variables.....</i>	<i>262</i>
<i>Aplicación de la Prueba Piloto.....</i>	<i>274</i>
<i>Recolección de Datos .....</i>	<i>275</i>
<i>Fiabilidad del Instrumento de Mediación .....</i>	<i>276</i>
<b>PARTE IV. RESULTADOS Y CONCLUSIONES .....</b>	<b>284</b>
<b>RESULTADOS. ....</b>	<b>284</b>
INTRODUCCIÓN .....	284
<i>Resultados Descriptivos del Cuestionario .....</i>	<i>285</i>

<i>Análisis y Resultados Multivariados</i> .....	289
ANÁLISIS DE PROFUNDIDAD .....	319
<i>Resultados Finales de la Comprobación de Hipótesis</i> .....	323
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>329</b>
INTRODUCCIÓN .....	329
OBJETIVO PRINCIPAL .....	329
OBJETIVO ESPECÍFICO 1.....	336
<i>Aportes desde la Revisión Teórica</i> .....	336
<i>Territorio</i> .....	336
<i>Gobernaciones</i> .....	337
<i>Desempeño de la Gestión Pública de los Gobernadores</i> .....	338
<i>Toma de decisiones</i> .....	341
<i>La organización bajo la administración pública</i> .....	342
<i>Nueva Gestión Pública y Gobernanza</i> .....	343
<i>Estilos de Toma de Decisiones</i> .....	344
<i>Incertidumbre percibida del entorno (corrupción y clientelismo político)</i> .....	345
OBJETIVO ESPECÍFICO 2.....	347
<i>Primera hipótesis:</i> .....	347
<i>Segunda hipótesis:</i> .....	349
<i>Séptima hipótesis:</i> .....	352
OBJETIVO ESPECÍFICO 3.....	355
<i>Tercera hipótesis:</i> .....	355
<i>Cuarta hipótesis:</i> .....	357
<i>Octava hipótesis:</i> .....	359
OBJETIVO ESPECÍFICO 4.....	362
<i>Quinta hipótesis:</i> .....	362
<i>Sexta hipótesis:</i> .....	365
APORTACIONES DEL MODELO .....	368
LIMITACIONES .....	369
INVESTIGACIONES FUTURAS .....	370
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>371</b>

## Listado de tablas

TABLA 1 TIPOS DE DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA .....	19
TABLA 2 ARTÍCULOS FUNDAMENTALES PARA LAS ENTIDADES TERRITORIALES .....	21
TABLA 3 ETAPAS DE LA TRANSFORMACIÓN DE LOS CONCEPTOS “GOBERNACIÓN”, “PROVINCIA” Y “DEPARTAMENTO” .....	27
TABLA 4 ACTUALIZACIÓN DE LOS ARTÍCULOS QUE DEFINEN A LOS DEPARTAMENTOS .....	30
TABLA 5 NIVELES DE AUTORIDAD DEL GOBERNADOR .....	36
TABLA 6 CARACTERIZACIÓN DE LAS RAP .....	46
TABLA 7 CATEGORÍA DE LOS DEPARTAMENTOS EN COLOMBIA.....	48
TABLA 8 CARACTERIZACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS DE COLOMBIA EN EL 2021 .....	49
TABLA 9 CARACTERIZACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS DE COLOMBIA CON BASE EN LA CONTADURÍA CON INFORMACIÓN DEL CGR 2021 ..	49
TABLA 10 DIMENSIONES DE LOS ENTORNOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE.....	51
TABLA 11 CATEGORIZACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS POR ENTORNOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE.....	52
TABLA 12 CATEGORÍAS DE LOS MUNICIPIOS Y DISTRITOS.....	54
TABLA 13 DIAGNÓSTICO DE ACUERDO CON LOS COMPONENTES DE LOS DEPARTAMENTOS .....	55
TABLA 14 DIMENSIONES DE LOS PLANES DE DESARROLLO .....	61
TABLA 15 HALLAZGOS Y CONCLUSIONES DE EVALUACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO DEPARTAMENTALES.....	62
TABLA 16 APORTES SIGNIFICATIVOS EN LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN PÚBLICA .....	70
TABLA 17 DIMENSIONES DEL DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN PÚBLICA CEPAL Y OCDE .....	71
TABLA 18 EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA .....	74
TABLA 19 BASES PARA LA MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO TERRITORIAL .....	75
TABLA 20 ÍNDICE DE DESEMPEÑO INTEGRAL.....	79
TABLA 21 COMPONENTE DE GESTIÓN DEL ÍNDICE MDM .....	85
TABLA 22 COMPONENTE DE RESULTADOS DE LA MDM .....	87
TABLA 23 ESTRUCTURA DE LA MEDICIÓN DE DESEMPEÑO MUNICIPAL (MDM).....	89
TABLA 24 RECOMENDACIONES PARA LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO ADMINISTRATIVO DEL SECTOR PÚBLICO.....	97
TABLA 25 EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE TOMA DE DECISIONES EN LA ORGANIZACIÓN.....	103
TABLA 26 CLASIFICACIÓN DE LA TOMA DE DECISIONES.....	105
TABLA 27 CLASIFICACIÓN POR ETAPAS DE LA TOMA DE DECISIONES .....	108
TABLA 28 FACTORES QUE INTERVIENEN EN LA TOMA DE DECISIONES .....	109
TABLA 29 REFERENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS CRÍTICOS .....	116
<b>TABLA 30</b> MODELOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	122
TABLA 31 TAXONOMÍA DE LAS ORGANIZACIONES .....	126
<b>TABLA 32</b> OBLIGACIONES DE LA CUMBRE ESTRATÉGICA DE LA ORGANIZACIÓN .....	128
TABLA 33 CONCEPTOS DEL SERVIDOR PÚBLICO .....	129
TABLA 34 CLASIFICACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO .....	130
TABLA 35 MODELOS DE GESTIÓN .....	132
TABLA 36 PERSPECTIVAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA.....	134
TABLA 37 OBJETIVOS DE LA GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS .....	135
TABLA 38 COMPETENCIAS BÁSICAS DE UN GERENTE PÚBLICO.....	137
TABLA 39 COMPETENCIAS PRINCIPALES DEL DIRECTIVO PÚBLICO .....	138
TABLA 40 ATRIBUTOS DEL DIRECTIVO PÚBLICO .....	140
TABLA 41 POSTULADOS A FAVOR Y EN CONTRA DEL MODELO BUROCRÁTICO .....	149
TABLA 42 REFERENTES CONCEPTUALES DE LA NGP .....	153
TABLA 43 PRINCIPIOS DE LA NGP.....	160
TABLA 44 MODELOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA NGP.....	164
TABLA 45 ENFOQUES DE LA NGP .....	167
TABLA 46 VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA NGP .....	171
TABLA 47 ENFOQUE DE LA PNGP .....	174
TABLA 48 TIPO DE GOBERNANZA MULTINIVEL .....	178
TABLA 49 NUEVOS ENFOQUES DE GOBERNANZA .....	185
TABLA 50 CARACTERÍSTICAS DE LA CORRUPCIÓN .....	189
TABLA 51 CRITERIOS QUE INFLUYEN EN CORRUPCIÓN EN COLOMBIA .....	192

TABLA 52 CARACTERÍSTICAS DEL CLIENTELISMO POLÍTICO .....	193
TABLA 53 PERSPECTIVAS DEL CLIENTELISMO POLÍTICO .....	195
TABLA 54 PUNTOS DE CONVERGENCIA Y DIFERENCIAS DE LA CORRUPCIÓN Y EL CLIENTELISMO POSITIVO .....	196
TABLA 55 ESTILOS DE DECISIÓN DE DRIVER Y MOCK (1975) .....	204
TABLA 56 PATRONES EN LA TOMA DE DECISIÓN .....	206
TABLA 57 ESTILOS DE TOMA DE DECISIÓN .....	209
TABLA 58 CRITERIOS PARA LA TOMA DE DECISIÓN .....	212
TABLA 59 CATEGORÍAS DE LA PERSPECTIVA RACIONAL .....	216
TABLA 60 CATEGORÍAS DE LA PERSPECTIVA CONSTRUCTIVISTA .....	218
TABLA 61 PERSPECTIVAS EMOCIONALES .....	220
TABLA 62 ARTÍCULOS REFERENTES DE VARIABLES DE ESTUDIO .....	224
TABLA 63 HIPÓTESIS 1 .....	250
TABLA 64 SEGUNDA HIPÓTESIS .....	250
TABLA 65 TERCERA HIPÓTESIS .....	251
TABLA 66 CUARTA HIPÓTESIS .....	251
TABLA 67 QUINTA HIPÓTESIS .....	251
TABLA 68 SEXTA HIPÓTESIS .....	252
TABLA 69 SÉPTIMA HIPÓTESIS .....	252
TABLA 70 OCTAVA HIPÓTESIS .....	253
TABLA 71 NIVEL ACADÉMICO DE LOS GOBERNADORES .....	254
TABLA 72 NIVEL ACADÉMICO DE ESPECIALIZACIÓN DE LOS GOBERNADORES .....	255
TABLA 73 NIVEL ACADÉMICO DE MAESTRÍA DE LOS GOBERNADORES .....	256
TABLA 74 ORIGEN DEL DEPARTAMENTO .....	256
TABLA 75 SEXO DEL GOBERNADOR .....	257
TABLA 76 CATEGORÍA DEL DEPARTAMENTO "NIVEL" .....	257
TABLA 77 RANGO DE EDAD DE LOS GOBERNADORES .....	258
TABLA 78 VARIABLES, DIMENSIONES Y FUENTES PRINCIPALES DEL MODELO .....	260
TABLA 79 OPERACIONALIZACIÓN DE ESTILO DE TOMA DE DECISIONES .....	263
TABLA 80 OPERACIONALIZACIÓN DEL CUESTIONARIO DE GOBERNANZA .....	266
TABLA 81 OPERACIONALIZACIÓN DEL TIPO DE DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN PÚBLICA .....	270
TABLA 82 OPERACIONALIZACIÓN DEL CUESTIONARIO DE INCERTIDUMBRE PERCIBIDA DEL ENTORNO .....	273
TABLA 83 GRADOS DE CONFIABILIDAD DEL ALFA DE CRONBACH .....	276
TABLA 84 RESUMEN DE VALIDACIÓN DEL INSTRUMENTO POR ANÁLISIS DE RASH .....	280
TABLA 85 RESUMEN DE VALIDACIÓN DEL INSTRUMENTO POR ANÁLISIS DE ALFA ORDINAL .....	282
TABLA 86 ANÁLISIS DESCRIPTIVO DEL ESTILO DE TOMA DE DECISIONES DE LOS GOBERNADORES .....	285
TABLA 87 ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LOS ENFOQUES DE NUEVA GOBERNANZA PARA LOS GOBERNADORES .....	286
TABLA 88 ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LOS TIPOS DE DESEMPEÑO DE GESTIÓN PÚBLICA .....	287
TABLA 89 ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LA INCERTIDUMBRE PERCIBIDA DEL ENTORNO .....	288
TABLA 90 ELEMENTOS DEL ANÁLISIS DE SENDEROS .....	290
TABLA 91 ANÁLISIS DE SIMETRÍA Y CURTOSIS .....	292
TABLA 92 INDICADOR CMIN/DF .....	295
TABLA 93 INDICADOR GFI .....	296
TABLA 94 INDICADOR RMSEA .....	296
TABLA 95 INDICADOR CFI, NFI, TLI .....	297
TABLA 96 ANÁLISIS DE 4 MODELOS DE ECUACIONES ESTRUCTURALES .....	299
TABLA 97 EFECTOS DIRECTOS- D E INDIRECTOS- I Y TOTALES- T DEL MODELO 3 .....	302
TABLA 98 COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS POR ECUACIONES ESTRUCTURALES .....	304
TABLA 99 RESULTADOS HIPÓTESIS 1 .....	309
TABLA 100 RESULTADOS HIPÓTESIS 2 .....	310
TABLA 101 RESULTADO DE HIPÓTESIS 3 .....	311
TABLA 102 RESULTADOS HIPÓTESIS 4 .....	311
TABLA 103 RESULTADO HIPÓTESIS 5 .....	312
TABLA 104 RESULTADO HIPÓTESIS 6 .....	312

TABLA 105 RESULTADO DE HIPÓTESIS 7.....	313
TABLA 106 RESULTADO DE HIPÓTESIS 8.....	314
TABLA 107 COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS – ANÁLISIS DE REGRESIONES MÚLTIPLES LINEALES Y ORDINALES.....	314
TABLA 108 COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS POR ECUACIONES ESTRUCTURALES Y ANÁLISIS DE REGRESIONES LINEALES MÚLTIPLES .....	318
TABLA 109 ASOCIACIONES ENTRE DGP Y ETD.....	320
TABLA 110 ASOCIACIONES ENTRE ETD Y IE CON DGP.....	323
TABLA 111 RESULTADOS FINALES DE COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS 1 POR ECUACIONES ESTRUCTURALES, REGRESIONES MÚLTIPLES LINEALES, REGRESIONES MÚLTIPLES ORDINALES.....	324
TABLA 112 ASOCIACIONES ENTRE VGI Y ETD DEL GOBERNADOR CON LOS DGP .....	326
TABLA 113 ASOCIACIONES ENTRE VGI CON IE PARA EL DGP.....	328

## Listado de figuras

FIGURA 1 ENTIDADES TERRITORIALES EN COLOMBIA .....	22
FIGURA 2 ADMINISTRACIÓN POLÍTICA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN COLOMBIA .....	24
FIGURA 3 ESTRUCTURA TERRITORIAL DE LAS ENTIDADES DEL ESTADO COLOMBIANO .....	34
FIGURA 4 COMPARACIÓN DE LAS FUNCIONES DEL GOBERNADOR ENTRE 1986 Y 1991 .....	40
FIGURA 5 FUNCIONES VIGENTES DEL GOBERNADOR CON BASE EN EL DECRETO DEPARTAMENTAL DE 1986 .....	42
FIGURA 7 RAZONES PARA AJUSTAR EL IDM .....	82
FIGURA 8 CLASIFICACIÓN DE ENTIDADES TERRITORIALES POR DOTACIONES INICIALES .....	84
FIGURA 9 <b>ÍNDICE DE DESEMPEÑO INTEGRAL EN COLOMBIA</b> .....	91
FIGURA 10 GRÁFICA DE RESULTADOS IDI DEPARTAMENTAL 2014.....	92
FIGURA 11 RESULTADOS DEL ÍNDICE MDM DEPARTAMENTAL 2018 .....	93
FIGURA 12 PORCENTAJE DE MUNICIPIOS EN CALIFICACIÓN ALTA, MEDIA Y BAJA EN EL ÍNDICE MDM POR DEPARTAMENTO .....	94
FIGURA 13 PUNTAJES DEL COMPONENTE DE GESTIÓN 2018 .....	94
FIGURA 14 PUNTAJES DEL COMPONENTE DE RESULTADOS 2018.....	96
FIGURA 15 RELACIÓN DE LOS ATRIBUTOS DE LA ORGANIZACIÓN .....	124
FIGURA 16 COMPONENTES DE LA ORGANIZACIÓN .....	127
FIGURA 17 COMPETENCIAS DEL DIRECTIVO PÚBLICO .....	140
FIGURA 18 ENFOQUES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	148
FIGURA 19 PERSPECTIVAS DE CONSTRUCCIÓN DE LA NGP .....	156
FIGURA 20 CLASIFICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LA NGP .....	159
FIGURA 21 PRINCIPIOS DE LA REFORMA D LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA .....	167
FIGURA 22 CONSTITUCIÓN DEL INDICADOR DE DESARROLLO DEMOCRÁTICO .....	171
FIGURA 23 ESTILOS DE LA TOMA DE DECISIONES .....	203
FIGURA 24 TEORÍA DEL ESTILO DE DECISIÓN MODIFICADA POR BROUSSEAU ET AL. (2006) .....	205
FIGURA 25 MODELO DE LA TOMA DE DECISIONES BASADO EN LA TEORÍA DEL CONFLICTO.....	207
FIGURA 26 MODELO DEL ESTILO DE DECISIÓN PROPUESTO POR ROWE, A. J. Y BOULGARIDES.....	208
FIGURA 27 MODELO AMPLIADO DE LOS ESTILOS DE DECISIÓN PROPUESTO POR ROWE Y BOULGARIDES .....	209
FIGURA 28 TEORÍA DE LA DECISIÓN .....	212
FIGURA 29 PERSPECTIVAS TEÓRICAS DE LA TOMA DE DECISIONES.....	215
FIGURA 30 MODELO CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACIÓN .....	246
FIGURA 31 HIPÓTESIS DE REFERENCIA ENTRE VARIABLES.....	248
FIGURA 32 MODELO DETALLADO DE LA INVESTIGACIÓN .....	249
FIGURA 33 ECUACIÓN DE CÁLCULO MUESTRAL .....	253
FIGURA 34 NIVEL ACADÉMICO-PROFESIONAL DE LOS GOBERNADORES.....	254
FIGURA 35 NIVEL ACADÉMICO DE ESPECIALIZACIÓN DE LOS GOBERNADORES.....	255
FIGURA 36 NIVEL ACADÉMICO DE MAESTRÍA DE LOS GOBERNADORES.....	256
FIGURA 37 ORIGEN DEL DEPARTAMENTO .....	256
FIGURA 38 CATEGORÍA DEL DEPARTAMENTO "NIVEL" .....	258
FIGURA 39 RANGO DE EDAD DE LOS GOBERNADORES .....	259
FIGURA 40 CALIBRACIÓN MEDIA DE LOS ÍTEMS QUE CONFORMAN EL ESTILO DE TOMA DE DECISIONES.....	278
FIGURA 41 CALIBRACIÓN MEDIA DE LOS ÍTEMS QUE CONFORMAN LA MEDIDA DE GOBERNANZA.....	278
FIGURA 42 CALIBRACIÓN MEDIA DE LOS ÍTEMS QUE CONFORMAN LA MEDIDA DE INCERTIDUMBRE EXTERNA .....	279
FIGURA 43 CALIBRACIÓN MEDIA DE LOS ÍTEMS QUE CONFORMAN EL MODELO PROPUESTO .....	280
FIGURA 44 ANÁLISIS DESCRIPTIVO DEL ESTILO DE TOMA DE DECISIONES DE LOS GOBERNADORES.....	286
FIGURA 45 ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LOS ENFOQUES DE NUEVA GOBERNANZA PARA LOS GOBERNADORES.....	287
FIGURA 46 ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LOS TIPOS DE DESEMPEÑO DE GESTIÓN PÚBLICA .....	288
FIGURA 47 ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LA INCERTIDUMBRE PERCIBIDA DEL ENTORNO .....	289
FIGURA 48 ANÁLISIS DE CORRELACIONES DEL MODELO.....	293
FIGURA 49 MODELO 3.....	298
FIGURA 50 MODELO 1.....	299
FIGURA 51 MODELO 2.....	300
FIGURA 52 MODELO 4.....	301

FIGURA 53 <i>MODELO MULTIVARIADO DE ETD-G-DGP CON BASE EN ANÁLISIS DE REGRESIONES ORDINALES Y LINEALES</i> .....	308
FIGURA 54 <i>RELACIÓN ENTRE ESTILO DE TOMA DE DECISIONES DEL GOBERNADOR Y EL TIPO DE DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN PÚBLICA POR ÍTEM</i> .....	319
FIGURA 55 <i>RELACIÓN ENTRE ESTILOS DE TOMA DE DECISIONES DEL GOBERNADOR Y EL TIPO DE DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN PÚBLICA CON LOS ÍTEMS DE INCERTIDUMBRE PERCIBIDA DEL ENTORNO</i> .....	322
FIGURA 56 <i>RELACIÓN ENTRE VARIABLES INTERNAS DEL GOBERNADOR Y EL ESTILO DE TOMA DE DECISIONES DE LOS GOBERNADORES CON RELACIÓN A LOS TIPOS DE DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN PÚBLICA</i> .....	325
FIGURA 57 <i>RELACIÓN ENTRE LAS VARIABLES INTERNAS DEL GOBERNADOR Y LA INCERTIDUMBRE PERCIBIDA DEL ENTORNO CON RESPECTO A LOS TIPOS DE DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN PÚBLICA</i> .....	327

## PRESENTACIÓN

En la actualidad, la heterogeneidad de las fuentes de poder, el dinamismo, la hipercompetencia, el crecimiento tecnológico, al igual que la pandemia del COVID-19 y sus respectivos procesos de reactivación económica, fomentan nuevos escenarios para la formulación, implementación y gestión de la agenda pública de los territorios con el fin de alcanzar mejores estándares de bienestar social. Sobre esto, Manfredi-Sánchez (2020) enfatiza que la globalización se integra de los elementos anteriormente descritos y la convierte en un fenómeno integral que afecta los factores internos de desarrollo de un país y su interdependencia con el mundo.

Como consecuencia, los países están desarrollando procesos de transformación que les permiten optimizar los recursos, tanto en el sector privado como en el público. De esta manera, se gestiona el conocimiento entre los sectores para maximizar la utilidad esperada de las organizaciones con ánimo de lucro o el aumento del bienestar social para las de carácter estatal. Para la muestra, el sector privado transfiere al sector público la implementación de procesos de innovación, la incorporación de sistemas de información con tecnología de punta, la flexibilización de las estructuras organizacionales, entre otros (Pollitt y Bouckaert, 2003; Prats, 2008; Christensen y Lægreid, 2010).

La organización, según Hall (1966), es una colectividad con una frontera relativamente identificable, caracterizada por un orden normativo, una cultura, unos niveles de autoridad definidos, unos sistemas de comunicación, un conjunto de recursos, un sistema de coordinación, entre otros, que apuntan a un objetivo principal. Por otro lado, para Mintzberg (1991) las organizaciones están direccionadas por el ápice estratégico, el cual tiene por objetivo garantizar

que se cumplan los objetivos. De este modo, se satisfacen los intereses de aquellos actores que tienen poder sobre ella, es decir, se alcanza el máximo nivel de desempeño administrativo.

Las organizaciones en el sector público colombiano son dirigidas según la estructura establecida en la Constitución Política de 1991. Dicho documento jerarquiza el poder de la toma de decisiones de los territorios en el poder ejecutivo; para el presidente, el orden nacional; para los gobernadores, el departamental; y para los alcaldes, el municipal. Esta distribución permite mantener una agenda política transversal al plan de desarrollo en el ámbito nacional, departamental y municipal respectivamente, así mismo los mandatarios buscan pensar y analizar un territorio desde una perspectiva global con la estructuración de acciones locales, bajo el concepto de “glocalidad” (Stiglitz, 2010). Sin embargo, Rubio (2020) entiende a los mandatarios como personas elegidas democráticamente, que tienen comportamientos, experiencias y formas diferentes de reaccionar. En el sector público es posible identificar unos estilos de toma de decisión que categoricen a los alcaldes y gobernadores dentro de los contextos necesarios para tomar una decisión específica en el territorio (León & Peñaherrera, 2018).

Ahora bien, Soplin (2018) sostiene que los gobiernos locales (departamentos y municipios) edifican su gobernabilidad a través de principios como: la participación ciudadana, la planeación situacional, la modernización administrativa, la mejora continua, la administración por resultados, la autogestión municipal, la rendición de cuentas, entre otros. Según el Banco Mundial (1998) y la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (1996) dichos principios pueden consolidarse en la Nueva Gestión Pública (NGP).

Adicionalmente, para Garay (2014) y Oszlak (2015) estos elementos se convierten en los ejes para el enfoque de gobernanza, el cual consiste en el relacionamiento entre las estructuras institucionales, por medio del trabajo cooperativo, sinérgico y de intercambio, y los demás

actores. De esta manera, se puede modernizar y transformar la gestión pública bajo la inclusión interdependiente de la sociedad.

Los resultados de los tomadores de decisión, en el sector público colombiano, están relacionados directamente con la consecución en el corto, mediano y largo plazo de una planeación previa. Por ejemplo, el Departamento Nacional de Planeación estableció, a través de grupos focales con expertos (Angulo et al., 2018), un indicador de medición que valorase el desempeño de la gestión pública anualmente. En el contexto actual, este instrumento de medición de la gerencia pública se basa en cuatro categorías, las cuales comprenden la planeación versus la ejecución.

Sin embargo, no existe literatura especializada que evidencie la conexión entre los estilos de toma de decisiones de los gobernadores, los tipos de desempeño de la gestión pública y los nuevos enfoques de gobernanza. Del mismo modo, no se encuentra el respaldo científico que permita esclarecer si dicha relación puede estar influenciada por variables externas, como el clientelismo político y la corrupción en las entidades territoriales del país, o variables internas específicas del gobernador, como su edad, experiencia en cargos públicos, privados, de elección popular, entre otros.

Hecha esta salvedad, la presente investigación busca responder las siguientes preguntas:

1. ¿Cómo los estilos de toma de decisiones de los gobernadores contribuyen a los tipos de desempeño de la gestión pública a través de los enfoques de nueva gobernanza?
2. ¿Cómo los estilos de toma de decisiones y el tipo de desempeño de la gestión pública son moderados por la incertidumbre percibida del entorno?
3. ¿De qué forma las características del gobernador y su experiencia pueden influir en el estilo de toma de decisiones o en el tipo de desempeño de la gestión pública?

4. ¿Cómo los estilos de toma de decisiones de los gobernadores se relacionan con los enfoques de nueva gobernanza?

Para abordar cada una de dichas inquietudes se realiza un análisis de tipo mixto, con un alto componente cuantitativo, basado en ecuaciones estructurales, regresiones lineales y ordinales, para recolectar información valiosa de los gobernadores del país. Además, ya que estos últimos están encargados de transformar los diferentes departamentos, durante periodos de cuatro años de elección popular, son quienes se convierten en el objeto de estudio por su importancia estratégica en la toma de decisiones.

En los próximos capítulos se abordará el marco teórico y el estado del arte sobre la entidad territorial, desempeño de la gestión pública, el proceso de toma de decisiones, la organización bajo la administración pública, la Nueva Gestión Pública y Gobernanza, y estilo de toma de decisiones. Asimismo, se expondrán los factores internos y externos que afectan el proceso de decisión en el quehacer público con base en autores referentes, organismos multilaterales (OCDE, BM, Organización de Naciones Unidas - ONU) e instituciones de la región y del país (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD, Departamento Nacional de Planeación -DNP, Federación Nacional de Departamentos -FND). Posteriormente, se presentará el diseño metodológico y los resultados con sus respectivas conclusiones.

## **PARTE 1. INTRODUCCIÓN**

### **Capítulo I. Entidad Territorial – Departamentos**

La Constitución colombiana de 1991 establece que la administración pública en el ámbito nacional, departamental y municipal, crea una serie de estructuras organizacionales de planificación que trabajan por el bienestar social de sus habitantes. De acuerdo con Herrera (2011), los departamentos son sectores de circunscripción territorial en Colombia, y con base en el artículo 298 de la carta magna, en ellos se desarrollan funciones administrativas de coordinación que complementan las actividades municipales. Además, a través de su autonomía permiten la planificación, la promoción social y el progreso económico de su territorio.

El presente capítulo estudia en cinco aspectos los departamentos en Colombia. El primero trata de la conceptualización del territorio y de la descentralización territorial del país debido a la consolidación de los departamentos. El segundo, expone la descripción del departamento como una entidad territorial, que posee una estructura, unos responsables que lo administran y unas fuentes de financiación definidas. El tercero, describe la categorización de las regiones, departamentos, distritos, municipios y los esquemas asociativos de las entidades territoriales, establecida por la Ley 617 del 2000, Ley 1545 del 2011, la Ley 1962 del 2019 y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). El cuarto es un diagnóstico de los departamentos con base en un informe presentado por los gobernadores del país al presidente de la república, para que se tomara como referencia en la construcción del Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia 2018-2022” (Berrío et al. 2020). En el quinto se relacionan los principales instrumentos de planificación territorial, denominados “plan de ordenamiento territorial” y “plan de desarrollo”, en este último por la aplicación de los gobernadores se definen las fases para su estructuración y

los resultados alcanzados por los alcaldes y gobernadores que antecedieron a la administración territorial actual.

## **Territorio**

Geiger (1996) define el territorio como un espacio geográfico terrestre finito que tiene una relación de poder individual o social, sus características principales son: soberanía, propiedad, apropiación, disciplina y jurisdicción. Para Santos (1997) el espacio geográfico es el conjunto histórico indisociable entre objetos y acciones, que Massey (1995) delimita a la red de relaciones, actividades y localizaciones (Gómez y Mahecha, 1998).

Para Noguera (2004) el territorio es una manifestación entre el ser humano y la tierra. Que se desarrollan a través de la conexión de redes de sociabilidad, redes de comunicación y redes de transacciones (Joseph, 2011), que permiten la construcción del tejido social como identidad cultural (Auge, 1993; Montañez, 2002; Nieto y Rodríguez, 2019).

El territorio adquiere una nueva dimensión con los procesos de globalización, al punto de comprenderlo como las relaciones sociales que sobrepasan las fronteras y soberanías, alcanzando dimensiones de país, continente y planeta respectivamente (Bosque y Ortega, 1995). Para Llanos – Hernández (2010) el territorio es la representación del espacio, que a través del dinamismo de la globalización, la acción social, la cultura, el conocimiento, el terreno y el desarrollo de actividades locales, sufre transformaciones que consolidan nuevas fronteras, jurisdicciones y representaciones culturales y sociales de las comunidades, que aumentan la visión tradicional de aldeas sociales.

Por otra parte, Boisier (2004) sostiene que los territorios son los responsables directos de realizar acciones que permitan su consolidación social, que lo catapulte a un posicionamiento nacional y global, en donde se hace necesario gestionar el conocimiento con nuevas

responsabilidades, entendiendo al territorio como un sistema abierto y complejo con conocimiento estructural y funcional, que interactúa con un nuevo entorno (Morgan, 2001).

El territorio en Colombia es la unión sinérgica entre el espacio geográfico natural y la dinámica de la comunidad que habita en él. El primer componente también se denomina la base física – geográfica de las acciones humanas en un espacio, región, paisaje, lugar geomorfológico, ecológico y/o eco sistémico, y el segundo se entiende como el resultado de la interacción entre la población, la base física, espacial y ambiental que reproducen un grupo social, el cual tiene sentido, destino e historia (Departamento Nacional de Planeación, 2012).

El Departamento Nacional de Planeación (2013) conceptualiza al territorio en Colombia bajo la visión sistémica e interrelacionada de los componentes ambiental, económico, social, cultural, institucional y político entre las zonas urbanas y rurales de este espacio geográfico, cuyo propósito es la cooperación, satisfacción de los pobladores y de los agentes del desarrollo.

En la Constitución de Colombia de 1991, se definen los fines del Estado y el desarrollo integral del territorio y su población, en el artículo 2, despliega la responsabilidad a las autoridades territoriales para garantizar los derechos humanos, la promoción y desarrollo integral y el fortalecimiento de la democracia participativa y pluralista.

### **Descentralización Territorial**

La Constitución (1991) señala que Colombia es un Estado social de derecho organizado, considerado como una república unitaria, descentralizada y con autonomía propia en sus entidades territoriales. Para Stiglitz (2006), en la actualidad la administración pública transfiere el poder del gobierno nacional a los territorios con el fin de aumentar el bienestar social. Las entidades territoriales son un conjunto de espacios, personas, cultura y recursos que interaccionan

entre sí, dentro de una zona geográfica delimitada, para el cumplimiento de objetivos comunes (Leiva, 2015; Fernández, 2020).

Por otro lado, Burge (1986) define la descentralización como las actividades estatales caracterizadas por la eficiencia de lo público, mediante la simplificación, distribución y delegación de decisiones y responsabilidades en diferentes unidades territoriales. Mientras que, para Torres (2013) esta es la democracia de los territorios que permite la elección de sus gobernantes y el manejo de los asuntos públicos locales.

Para Nisbet (1948), la descentralización aumenta el nivel de autonomía de las libertades colectivas y permite una mayor presencia del Estado en el territorio. En Colombia el Departamento Nacional de Planeación (2018) establece que este modelo de organización del Estado asegura el cumplimiento de su función constitucional en el campo social, económico y cultural, así como la protección de los recursos naturales y medioambientales, a partir del fortalecimiento de los territorios.

Según Mendoza (2016) la descentralización se clasifica en tres grupos. En primer lugar, está el territorial, el cual se determina por la transferencia del poder del centro del Estado a la población de un territorio, lo que se denomina división territorial. En segundo lugar, está la descentralización por servicios, en la que se constituyen organizaciones de la administración pública para recibir lo que el Estado transfiere. En último lugar, se encuentra la descentralización por colaboración, que consiste en que los actores privados reciben la transferencia del Estado para que ellos las asignen a las entidades territoriales.

La descentralización territorial comprende la transferencia de funciones, que son inherentes de la entidad del orden nacional, para que la administración territorial las ejerza, sin necesidad de un agente, como en el caso de la desconcentración. De acuerdo con Ortiz y Beltrán (2019) y Campos et al. (2020) en Colombia la descentralización territorial está contemplada en

las dimensiones fiscal, política y administrativa como se expone en la Tabla 1. En donde Falleti (2010) las presenta como dimensiones que varían independientemente y no son una política homogénea, sus resultados no necesariamente fortalecen los gobiernos territoriales, si no que dependen de quien los origina y el entorno en el que se desenvuelve la descentralización.

**Tabla 1** *Tipos de descentralización en Colombia*

<b>Tipo</b>	<b>Definición</b>	<b>Objetivos</b>
Política	Es la forma de gobierno y de organización de los líderes de las entidades territoriales para la disminución de brechas sociales	a) Fortalecer la articulación entre la ciudadanía y las autoridades. b) Aumentar la capacidad institucional para mejorar la gobernabilidad. c) Incrementar la participación ciudadana en los territorios para acercar al poder político.
Fiscal	Es el desarrollo de un marco normativo que promueva el uso adecuado de las finanzas públicas	a) Procurar la autonomía fiscal. b) Lograr la sostenibilidad de las finanzas territoriales.
Administrativa	Es el mejoramiento de la distribución de funciones y competencias entre los diferentes niveles de gobierno para alcanzar la máxima eficiencia, eficacia y efectividad.	a) Ajustar el esquema de distribución de responsabilidades sectoriales entre los niveles de gobierno. b) Ajustar la estructura del gasto del gobierno.

*Nota.* Elaboración propia a partir de Mendoza (2016), Falleti (2010) y Aghón (1993).

En Colombia, la descentralización es un instrumento para la optimización de la gestión pública y el fortalecimiento de la democracia ya que permite una comunicación directa entre los ciudadanos y sus gobernantes locales, así como la respuesta oportuna a las necesidades de los territorios. La Ley 1454 de 2011 señala que en el país existen entidades territoriales como departamentos, municipios, distritos especiales y áreas metropolitanas que pueden formar asociaciones entre ellas (Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2011).

Por último, el Estado colombiano, a través de la Constitución establece funciones administrativas de coordinación, concurrencia y complementariedad entre el gobierno, los departamentos, distritos y municipios. Estos últimos, a su vez, se consideran entes jurídicos de derecho público que tienen autonomía para la gestión de sus recursos e intereses, en coordinación con el gobierno nacional. Para Villanueva (2015) estas formas de coordinación generan las bases de una nueva forma de administrar el quehacer público denominado gobernanza.

### **Entidad Territorial**

El Instituto de Estudios del Ministerio Público (2011) establece que una entidad territorial es una persona jurídica de derecho público que posee una autonomía para la administración de sus recursos en pro del bienestar y los intereses de una comunidad. En la Constitución colombiana se establecen los criterios políticos, administrativos y fiscales para su conformación: el primero, hace referencia al poder de gobernar con sus propias autoridades e intereses; el segundo, significa que posee las competencias para gestionar sus recursos de acuerdo con una planeación; y el tercero, representa la participación que tiene dentro de las rentas nacionales y la definición de los tributos necesarios para su funcionamiento.

Según Maldonado y Forero (2001), las entidades territoriales son la estructura política y administrativa del Estado colombiano, conformado por departamentos, municipios, distritos, y, en algunos casos, de provincias y regiones administrativas. Su importancia radica en la autonomía de funciones y competencias transferidas por el poder central del gobierno, con base en la descentralización establecida por el artículo 1 de la Constitución y las Leyes 136 de 1994 y 617 de 2000. En la Tabla 2 se exponen los artículos de la carta magna de Colombia que legitiman a las entidades territoriales en el país y generan las bases para su construcción, redefinición y oportunidades de integración.

**Tabla 2** *Artículos fundamentales para las entidades territoriales*

<b>Artículo</b>	<b>Descripción</b>
150	Se define la división política del territorio y la creación, eliminación o modificación de las entidades territoriales.
286	Nombramiento de los departamentos, los distritos, los municipios y las comunidades indígenas como entidades territoriales. Asimismo, entrega las bases para la conformación de provincias y regiones.
288	Se estructura la relación entre el orden nacional y las entidades territoriales en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.
297	Establecimiento de los parámetros para la creación de nuevos departamentos.
307	Se determinan los requisitos para crear de una región.
319	Requisitos para la construcción de las áreas metropolitanas.
321	Se determinan las características que se requieren para la definición de provincias, como la integración de municipios o los territorios indígenas circunvecinos en un mismo departamento.

---

*Nota.* Elaboración propia a partir de la Constitución de 1991.

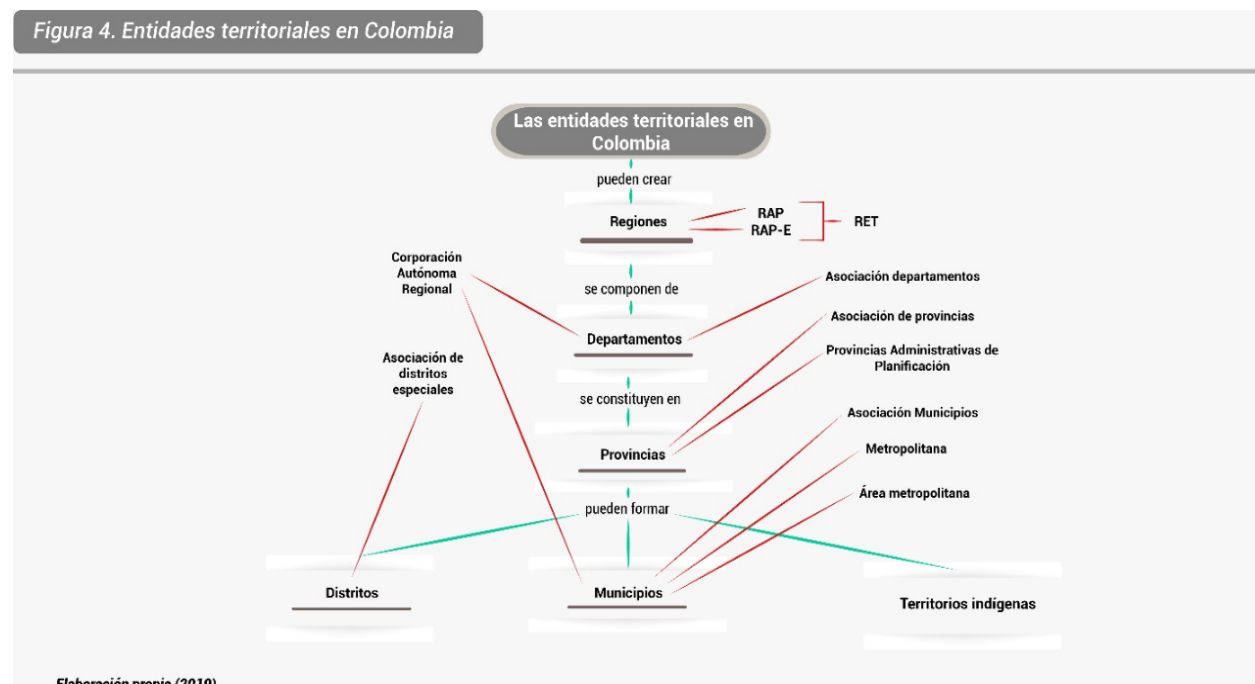
Ahora bien, Quinche (2008) entiende la entidad territorial como la subdivisión de un país en áreas de menor magnitud, que buscan solucionar sus problemas locales dentro de los límites constitucionales. La Ley 136 de 1994 reglamenta a los departamentos y municipios en la estructura político-administrativa del Estado. Asimismo, la Ley 1454, denominada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, establece en el artículo 3 los principios que rigen a la organización de las entidades territoriales, tales como soberanía, integración, regionalización, autonomía, sostenibilidad, solidaridad, equidad territorial, diversidad, paz, responsabilidad, transparencia, buen gobierno, entre otros (Calderón y Frey, 2017).

Según Pérez (1997), una definición constitucional concreta para los departamentos no se encuentra de forma explícita, sino que se infiere de acuerdo con el artículo 286, que establece que una entidad político-administrativa territorial funciona como intermediario entre la nación y los municipios y posee un gobernador, quien es elegido por elección popular. Para el DAFP (2016),

en la estructura del Estado, el orden de las entidades territoriales evidencia la importancia de los departamentos como entidades que conforman regiones por medio de esquemas de asociación y están encargados de fomentar el bienestar social en los municipios, las provincias, los territorios indígenas y los distritos que están en su jurisdicción (artículo 286 y 321 de la Constitución).

En complemento a lo anterior, la Ley 1962 de 2019 modifica algunos numerales de la Ley 1454 de 2011, que permite a las entidades territoriales asociarse para promover el desarrollo económico y social, a través de la generación de modelos de planificación y financiación en conjunto. Por ende el país actualmente permite vincular a: 1) los departamentos en Asociación de Departamentos, Regiones Administrativas de Planificación - RAP/RAPE y su nueva visión de Región Entidad Territorial - ERT, 2) los municipios en Asociación de Municipios, Áreas Metropolitanas y Provincias Administrativas de Planificación - PAP, 3) los municipios y departamentos en Regiones de Planeación y Gestión - RPG y Corporaciones Autónomas Regionales, 4) Distritos en Asociación de Distritos Especiales, como se observa en la Figura 1.

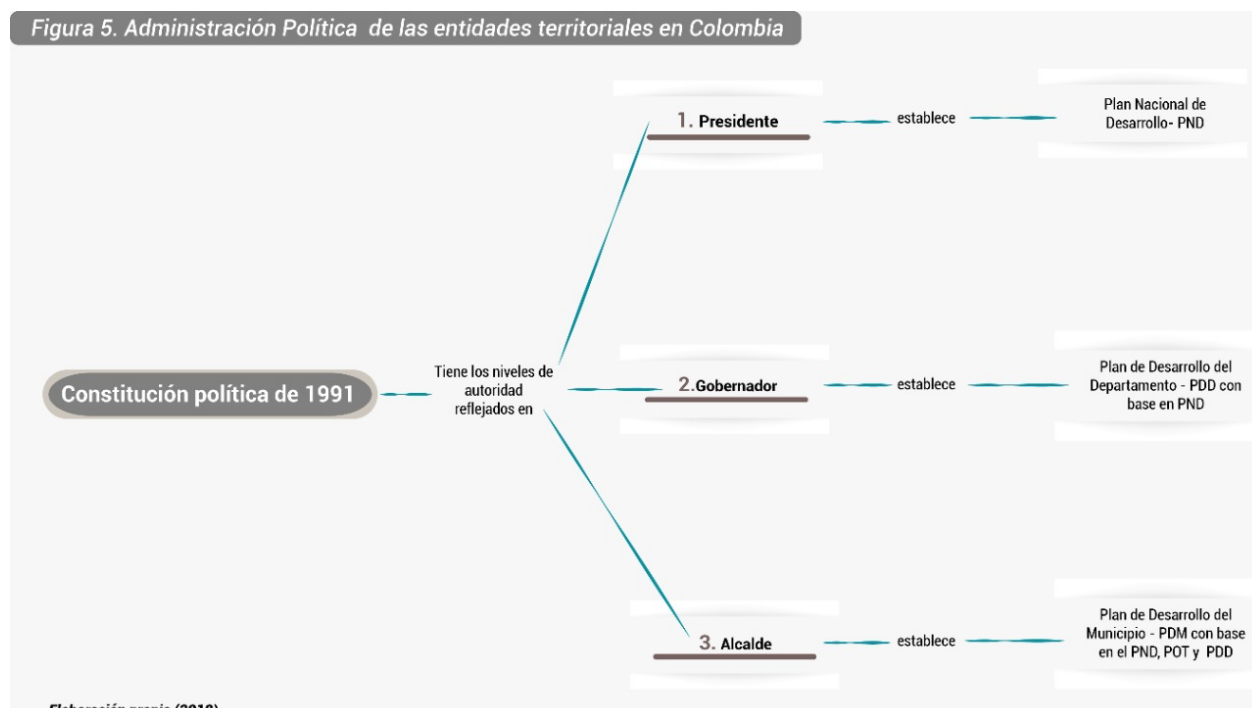
**Figura 1** Entidades territoriales en Colombia



Nota. Elaboración propia (2019).

El DNP (2018) describe que Colombia está compuesta por las siguientes entidades territoriales: 32 departamentos, 1.122 municipios, 5 distritos, 718 resguardos y 12 corregimientos departamentales que representan a los territorios indígenas. La Federación Colombiana de Municipios (2020) relaciona que en el país existen 12 Provincias Administrativas, 6 Áreas metropolitanas, 4 Regiones de Planeación y Gestión, 54 Asociaciones de municipios, 4 Regiones Administrativas y de Planificación en proceso, y 4 Regiones Administrativas y de Planificación constituidas. El direccionamiento estratégico está a cargo de la rama ejecutiva (artículo 115). El presidente es el encargado de la unidad nacional, y le corresponde ser el jefe de Estado, jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa del país (artículos 188 y 189), mientras que el gobernador es el jefe de la administración seccional y representante legal del departamento (artículo 303). Por último, el alcalde es el jefe de la administración local y representante legal del municipio. Cada uno de ellos establece unos planes de desarrollo para direccionar, estratégicamente, las políticas públicas, los programas, proyectos e iniciativas que se desarrollarán en sus mandatos, los cuales deben estar en armonía con los Planes de Ordenamiento Territorial -POT, que son los encargados de priorizar las decisiones e intervenciones que en los municipios y distritos permitan la transformación del territorio, a través del desarrollo y fortalecimiento del desarrollo físico (Ley 388 de 1997), para ilustrar mejor esto se puede revisar la Figura 2.

**Figura 2** *Administración política de las entidades territoriales en Colombia*



*Nota.* Elaboración propia con base en Vargas (2018).

### ***Departamento***

El artículo 286 de la Constitución plantea que las entidades territoriales en Colombia son los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. Anteriormente, los departamentos se denominaban estados soberanos, y en la actualidad, el artículo 309 los define como entidades con autonomía propia para la gestión de sus intereses, en coordinación con el gobierno nacional. En resumen, un departamento es una entidad político-administrativa conformada por municipios y dirigida por un gobernador (Zapata, 2010). Su marco normativo está delimitado por el Código de Régimen Departamental del decreto 1222 de 1986 y la Constitución de 1991 en el título XI de la organización territorial.

Además del gobernador, las Asambleas Departamentales también administran y controlan políticamente la gestión del mandatario. De hecho, dentro de sus funciones, debe proclamar

ordenanzas, entendidas como los actos destinados a dictar disposiciones de un asunto que esté dentro de su alcance; y resoluciones, que son actos para ejecutar un hecho especial, como los nombramientos, por ejemplo.

### **Contexto Histórico de los Departamentos**

La historia del concepto de las gobernaciones inicia, de acuerdo con Bushkovitch (2016), en el Zar Pedro I del antiguo imperio ruso, en “провинции”, que significa provincia, gobernación local o unidad territorial, resultante de la división de la gobernación general “губэрниya”. Esto permitió el aumento del control y del progreso de estas amplias regiones que se desarrollaron hasta la Revolución rusa de 1917.

En América Latina el concepto de gobernación inicia, según Colmenares (1989), con el proceso de la conquista y la colonización española, en donde los conquistadores se situaron en los principales establecimientos de la comunidad indígena. Allí fungían como referentes para la construcción de ciudades estratégicas para el comercio y el posicionamiento de sus fuerzas en el territorio (Mingo, 1999; Martínez, 1994). Por otra parte, Marta (2006) argumenta que, una vez se termina el proceso de la independencia de Colombia, las ciudades establecidas que poseían una importante posición política y económica extendieron sus territorios. Esto comenzó una serie de conflictos en el país, motivados por las ideologías de la descentralización o centralización del poder, en la ciudad capital y en las gobernaciones (Gaviria, 2003).

Según Herrera (2011), en la Constitución de 1886 se implementaron los principios conservadores que definen una política centralizada, la cual declara que los estados soberanos establecidos cambiarían a departamentos. En este sentido, el decreto 1222 de 1986, que contiene parte de su jurisprudencia vigente, define los departamentos como entidades territoriales y con personalidad jurídica. El artículo 6 plantea que estos territorios tienen independencia para la

administración de sus asuntos seccionales, siempre y cuando estén dentro de los límites establecidos por la Constitución, y ejercerán la coordinación regional sobre los municipios de su jurisdicción.

El artículo 298 de la Constitución de 1991 y la sentencia C-004 de 1993 complementan este decreto al indicar que los departamentos ejercen funciones que complementan la acción municipal y funcionan como intermediarios entre la nación y los municipios. La Ley 617 de 2000 fortalece la descentralización y dicta las normas para el racionamiento del gasto público nacional. Adicionalmente, clasifica los departamentos de acuerdo con cinco categorías: la población, los ingresos corrientes de libre destinación y la gestión administrativa y fiscal.

Una gobernación es una entidad del Estado encargada de administrar los recursos de un territorio determinado. Además, busca impulsar el bienestar de sus habitantes a través del diseño y la implementación de políticas públicas (Banco de la República, 2019). La Constitución de 1991, en el artículo 115, ubica la gobernación dentro de la rama ejecutiva del país. Asimismo, el artículo 303 establece que en cada departamento habrá un gobernador, quien será el jefe de la administración seccional y el representante legal del departamento, y su elección se desarrollará bajo los principios de la democracia y el voto popular, como está indicado en el artículo 260.

Hecha esta salvedad, podemos decir que un departamento actúa dentro de los límites dictaminados por la ley colombiana y busca, por medio de la planificación, optimizar el desarrollo social, económico, el bienestar de sus habitantes y el desarrollo integral de su territorio (Ley Orgánica Territorial de la Comisión Intersectorial, 1999).

La historia de la división político-administrativa colombiana se presenta en la Tabla 3, la cual describe la evolución del concepto “gobernación”, que ha sido modificado en cuatro etapas de la historia: en la conquista, la colonia, la transición republicana y el establecimiento del Estado colombiano.

**Tabla 3** *Etapas de la transformación de los conceptos “gobernación”, “provincia” y “departamento”*

<b>Etapas</b>	<b>Hitos</b>	<b>Año</b>
Conquista	Se divide la tierra conquistada por los españoles en dos unidades administrativas: 1) Gobernación Nueva Andalucía (Guajira y Golfo de Urabá). 2) Gobernación Castilla de Oro (Golfo de Urabá y Veragua).	1508
	Se unieron las dos gobernaciones de América en Castilla de Oro.	1513
	Se crearon 3 gobernaciones: Santa Marta (1525), Cartagena (1533) y Popayán (1536). Asimismo, se conforma la figura de municipio, con el fin de organizar la comunidad para que tenga su propio sistema legislativo y, de esta manera, poder atender sus necesidades específicas.	1525
	Se crean audiencias para solucionar problemas locales en cada una de las gobernaciones.	1551
Colonia	Se elimina el concepto de gobernación y se crean las provincias, las cuales dependían de un poder central a cargo del virreinato. Por lo anterior, se establece la provincia de Nueva Granada, que a su vez estaba constituida por audiencias, que eran instituciones que gobernaban política, administrativa y judicialmente un territorio. Para esta época se fundaron las audiencias de Santafé, Quito y Venezuela.	1764
	Una vez se desarrollaron los procesos de la independencia del régimen español, las provincias se convirtieron en Estados soberanos. En Colombia, el Estado de Cundinamarca se caracterizó por ser centralista mientras que los de Tunja y Mariquita eran federalistas, esto ocasionó la primera Guerra Civil que concluyó en la construcción de la Confederación de las Provincias Unidas de Nueva Granada.	1810
Transición republicana	Se crean las unidades territoriales subnacionales, denominadas departamentos, que eran administrados por los prefectos, y a su vez, los departamentos se conformaban por provincias, que eran lideradas por los gobernadores. En este punto Colombia se divide en 12 departamentos y 38 provincias.	1819
República de Colombia	Se crea la república unitaria de la Nueva Granada, cuya sede estaba en la antigua Cundinamarca, y se abole el concepto de departamento por provincia.	1832
	Se establecen los Estados como nuevas unidades territoriales que reemplazan a las provincias centralistas, por lo que el país nuevamente cambia y se	1858

Etapas	Hitos	Año
	denomina la Confederación Granadina. Posee un enfoque federalista y ocho Estados (Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá y Santander).	
	Se adiciona el Estado de Tolima para constituir los Estados Unidos de Colombia y se continúa con el enfoque federalista.	1863
	Con base en la revolución francesa se reincorpora el concepto de departamento, por lo que se remplazan las nueve provincias por nueve departamentos y se centraliza el poder del gobierno a través de la República de Colombia.	1886
	Colombia pierde el departamento de Panamá en la guerra de los Mil Días, por lo que, al finalizar la guerra, se replantea la división política administrativa del país con 26 departamentos, un distrito capital (Bogotá), y una intendencia (Guajira).	1903
	Con la Constitución Política de Colombia de 1991 el país definió 32 departamentos, que serían administrados por los gobernadores, a través de una gobernación; y un distrito capital, llamado Bogotá D.C., gestionado por un alcalde. Se autorizó la elección popular de los gobernadores a los habitantes del país mayores de 18 años. Se fortaleció el sistema de descentralización del país a través de la recaudación de impuestos, el aumento de las transferencias a las regiones por el impuesto sobre el valor añadido (IVA) y la participación en las regalías por la Ley 716 de 2001.	1991

*Nota.* Elaboración propia a partir de Vargas, (2020), Kalmanovitz (2020), Mendoza (1989), López (2014) y Olarte (2017).

### **Gobernación**

North (1993) sostiene que la administración pública es el máximo agente de la modernización de burocracias patrimoniales, desde la concepción antigua del Estado a los sistemas modernos caracterizados por el mérito y la democracia. Para Romero (2001) la gobernación es la institución encargada de administrar la entidad territorial del departamento y el gobernador, su gestor y líder principal. Este último tiene a su cargo diferentes secretarios que le

permiten tomar decisiones en el territorio que promuevan el desarrollo de los municipios y de la región que le corresponde.

Según Pike, Rodríguez y Tomaney (2016) la gobernación es una zona administrativa que impulsa el bienestar de sus ciudadanos en la dimensión social, económica, política y cultural, como sucede en los distritos italianos, en los *Baden Württemberg* de Alemania y las provincias francesas (Amin, 1999). Del mismo modo, Maldonado y Forero (2001) sostienen que la gobernación está compuesta por los municipios que la ley provee en su jurisdicción y está reglamentada por el decreto 1222 de 1986 denominado “el Código de Régimen Departamental” que posee artículos vigentes y unas actualizaciones realizadas en la Constitución Política de 1991. Por ejemplo, el artículo 6 del código establece en 1986 que:

Los departamentos tendrán independencia para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución, y ejercerán sobre los Municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional, local y la prestación de servicios, en los términos que las leyes señalen.

Dicha definición concuerda con la establecida por el artículo 298 de la Constitución de 1991, la cual define al departamento como la administración autónoma de un territorio, en la búsqueda de la promoción y el desarrollo económico y social de un conjunto de municipios que comparten una misma identidad. En este orden de ideas, Uribe (2006) delimita las funciones de la gobernación dentro del marco constitucional y las leyes vigentes, y, de esta manera, permite la orientación en la toma de decisiones y la gestión de recursos en los diferentes territorios del país. Para Rodríguez (2002), la evolución conceptual del departamento en Colombia se encuentra principalmente en el régimen departamental de 1986 y en la Constitución de 1991, en donde algunos artículos permanecen iguales, como el 3 y el 244 del decreto de 1986, que se sostienen en

el artículo 272 de la Constitución. Sin embargo, también se presentan actualizaciones como las que se exponen en la Tabla 4.

**Tabla 4** Actualización de los artículos que definen a los departamentos

<b>Ítem</b>	<b>Decreto 1222 de 1986</b>	<b>Actualización en la Constitución de 1991</b>
Departamento como entidad territorial	Artículo 2. Son entidades territoriales los departamentos, las intendencias, las comisarías y los municipios o distritos municipales.	Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Además de la posibilidad de la creación de regiones y provincias.
	Artículo 6. Los departamentos ejercerán sobre los municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios que la ley señale.	Artículo 298. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre el Estado y los municipios y de prestación de servicios que determine la ley.
Organización administrativa del departamento	Artículo 26. En cada Departamento habrá una corporación administrativa de elección popular, que se denominará Asamblea Departamental.	Artículo 299. En cada departamento habrá una corporación administrativa de elección popular denominada Asamblea Departamental, la cual tendrá autonomía y presupuesto propio.

*Nota.* Elaboración propia (2019).

La gobernación se encarga de construir e implementar las políticas que requiere el departamento para su prosperidad. El gobernador es elegido por voto popular de la población mayor de 18 años. En su calidad de jefe seccional, este último elige a los secretarios de su gobierno que trabajarán por impulsar las políticas y el plan de desarrollo establecido por cuatro años. Y dicha guía se alinearán con los planes de desarrollo de los alcaldes en los municipios (Banco de la República, 2019).

Las decisiones departamentales son establecidas por la Asamblea Departamental, que por medio de ordenanzas aprueba o no los programas, planes y proyectos presentados por el gobernador a través del plan de desarrollo departamental y el presupuesto. Una vez dicho plan es

aprobado, el gobernador y su equipo de trabajo inician la ejecución que busca cumplir con los objetivos, metas, lineamientos y acciones definidas para su mandato (artículo 300 de la Constitución Política de 1991).

Las gobernaciones, para López (2014), buscan alcanzar la máxima eficiencia administrativa, al utilizar herramientas que les permitan la optimizar la utilización de los recursos asignados, para alcanzar resultados de alto impacto social. Por ejemplo, la gestión de proyectos de inversión, el cumplimiento de las obras de infraestructura y la implementación de las políticas nacionales, entre otros. Cabe aclarar que, por ser parte de la administración pública, estas entidades territoriales no se rigen exclusivamente en los postulados sobre la racionalidad económica, la cual está orientada a la reducción de los costos de producción y de transacción para alcanzar un incremento en las utilidades (Coase, 1937; Williamson, 1975; Li, 1988).

Por último, una gobernación es posible analizarla desde los enunciados de Hage y Alter (1997), en los cuales se concibe que una organización se administra por intercambios de bienes y servicios con otras entidades y se comporta con base en unas reglas y un contexto específico (Torres et al. 2007). De esta manera, se generan situaciones que el gobernador tendrá que administrar en pro del bienestar de la comunidad de su departamento, a través de su estilo de toma de decisiones y el tipo de desempeño de la gestión pública como se discutirá en los próximos capítulos.

### ***Estructura de la Gobernación***

El DAFP (2016) presenta la estructura organizacional de las entidades del Estado que están relacionadas directamente con el departamento, el cual es administrado por la gobernación. Tanto en la asamblea como en la Contraloría departamental, el delegado de la Procuraduría y el fiscal seccional son entes que evalúan, aprueban y controlan las decisiones del gobernador y de

sus secretarías de despacho. Las entidades adscritas (unidades administrativas especiales y establecimientos públicos) y las vinculadas (empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta) dependen directamente de la misión de cada una de las secretarías de la gobernación.

En los departamentos del país las autoridades administrativas se dividen en dos grupos. En el primero está el gobernador, como el encargado de dirigir administrativamente la entidad territorial. En el segundo se encuentra la Asamblea Departamental, responsable de las funciones deliberantes frente a la gestión desarrollada por las autoridades en su territorio. Además, es el encargado de velar por el bienestar de la población (artículos 298, 303, 312 y 314 de la Constitución Política de Colombia de 1991).

Sobre este tema, Milanese et al. (2016) sostienen que la Asamblea Departamental es una corporación político-administrativa que se elige por el voto popular cada cuatro años. De acuerdo a número de habitantes se conforma desde 11 hasta 31 diputados, los cuales reciben honorarios por la participación de las sesiones programadas, y tienen como función principal ejercer el control político sobre la administración departamental (artículo 272 y 300 de la Constitución de 1991).

Adicionalmente, dentro de la Asamblea Departamental se encuentran los entes de control, quienes se encargan de la vigilancia de la gestión de los gobernadores. En los departamentos, distritos y municipios existe también una Contraloría que se caracteriza por su autonomía administrativa y presupuestal (artículo 272). Esta adelantará el control fiscal para vigilar a los administradores de los fondos o bienes de la nación. Del mismo modo, en el artículo 275 se presenta al procurador como el director del Ministerio Público, acompañado por las procuradurías regionales, distritales y provinciales (decreto 262 de 2000). Estas últimas tendrán que vigilar la

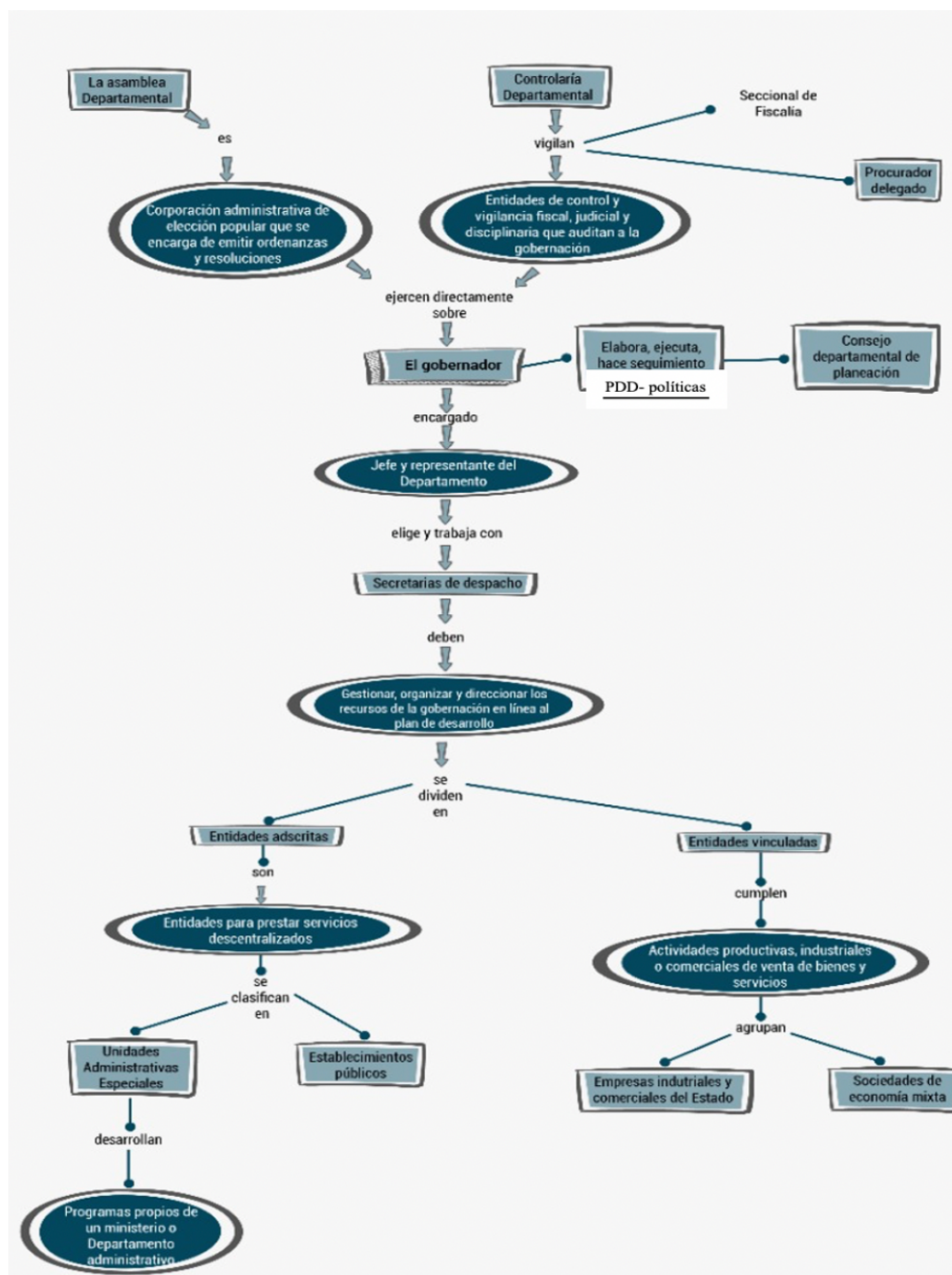
conducta de los funcionarios públicos del territorio, a través de investigaciones y otros mecanismos para evitar irregularidades conforme a la ley.

Por último, según Stewart (2018), la Fiscalía General de la Nación, como entidad de la rama judicial, está encargada de desarrollar investigaciones y adelantar actividades penales sobre los hechos que se presenten bajo las características de delito. Esta la integran los fiscales delegados de las Direcciones Seccionales que desplegarán las acciones correspondientes en sus departamentos, distritos y municipios, de acuerdo con el Decreto Ley 898 de 2017.

### ***Autoridad Político-administrativa de la Gobernación***

En los departamentos del país las autoridades administrativas están representadas por dos instancias, que son elegidas democráticamente por un periodo de 4 años. El primero es la Asamblea Departamental, encargada de ejercer el control político sobre los actos del gobernador durante su mandato; y el segundo es el gobernador, quien tiene la responsabilidad de administrar con autonomía los recursos definidos por el Estado (artículo 299 y 303 de la Constitución de 1991). Por otra parte, es importante recalcar que los Consejos Territoriales de Planeación son instancias que buscan garantizar la participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de los planes de desarrollo y las políticas territoriales (Ley 152 de 1994), lo anterior se refleja en la figura 3.

**Figura 3** Estructura territorial de las entidades del Estado colombiano



*Nota.* Elaboración propia con base en la Ley 489 de 1998, la Constitución colombiana (1991), el Instituto de Estudios del Ministerio Público (2011) y el DAFP (2018).

### *Asamblea Departamental*

Es una corporación político-administrativa, con cuerpo deliberante y de representación popular, que constitucionalmente debe coadministrar y controlar políticamente las decisiones y el desempeño del gobernador en términos del bienestar político, económico y social de los habitantes del departamento (artículo 290 de la Constitución política de 1991). En el mismo sentido, la sentencia C-405 de 1998 de la Corte Constitucional establece que la asamblea no puede ejercer funciones legislativas y debe estar conformada por diputados, quienes son los actores elegidos cada cuatro años para representar y participar en la articulación, el control y la vigilancia entre las iniciativas, decisiones y resultados entre el gobernador y los ciudadanos (Ramírez, 2016; Velásquez, 1991).

La Asamblea Departamental, con base en los artículos 300 y 272 de la Constitución, tiene como funciones principales gestionar ordenanzas, entendidas como las normas que regulan el buen gobierno; solicitar informes al contralor general del departamento, a los secretarios del Gabinete, a los jefes de los departamentos administrativos y a los directores de los institutos descentralizados; decretar tributos; determinar la estructura administrativa departamental; autorizar al gobernador para celebrar contratos; y adoptar los planes de desarrollo. Por otra parte, en la Ley 819 de 2003, se le otorga a la Asamblea Departamental la facultad para aprobar las apropiaciones presupuestales del departamento, en alineación con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, que le permita al gobernador ejecutar todo el presupuesto en su vigencia.

El funcionamiento de las Asambleas Departamentales se lleva a cabo mediante sesiones, las cuales se clasifican en ordinarias y extraordinarias; las primeras son las que la ley ha determinado para el desarrollo de sus funciones constitucionales en periodos definidos por el artículo 29 de la Ley 617 del 2000, y las segundas, se pueden desarrollar durante desde un mes hasta un año, siempre que sean convocadas por el gobernador. Dentro de la normatividad que rige

a dichas asambleas se encuentra la Constitución y el Decreto 1222 de 1986, que aún tiene jurisprudencia vigente.

### **Gobernador**

Mollineli et al. (1999) sostienen que el gobernador es un actor político fundamental para el fortalecimiento de la democracia y la solución de problemas específicos de una región.

Asimismo, Botana (1997) lo define como el funcionario electo por una población para dirigir una unidad administrativa subnacional. Para los países federales como Estados Unidos, Argentina y Brasil existe un gobernador por cada entidad federativa, mientras que, para países con Estado unitario como Colombia, Chile y Perú, se caracterizan por tener un gobernador en cada provincia o departamento (Lodolá y Ciocci, 2015). El cargo de gobernador, para Samuels (2003), es un ejemplo de la descentralización en un país, ya que se transfiere el poder de decisión del gobierno central al contexto local.

El principio de autonomía administrativa, política y económica entrega al administrador público las competencias para el diseño y el desarrollo de planes, programas y proyectos en un departamento (Putnam, 1976; De Luca et al. 2002). Las bases epistemológicas de los gobernadores se remontan al real decreto español del 29 de septiembre de 1847, en donde se establecieron cuatro niveles de autoridad, como se presenta en la Tabla 5.

**Tabla 5** *Niveles de autoridad del gobernador*

<b>Niveles de autoridad</b>	<b>Descripción</b>
Gobernadores civiles generales	Jefes máximos de la administración civil en un territorio. Normalmente, residen en la capital y los demás tipos de gobernadores le rinden cuentas.
Gobernadores civiles de la provincia	Funcionarios de representación política, figura concedida por las leyes de su provincia y la administración. Le reporta directamente al gobernador civil general quien está encargado de su vigilancia.

<b>Niveles de autoridad</b>	<b>Descripción</b>
Subdelegados civiles de distrito	Son nombrados por la administración civil y están a cargo de un pueblo. Le reportan directamente al gobernador civil de la provincia.
Alcaldes de los pueblos	Son vigilados y dirigidos por los gobernadores de la provincia, y se encargan de hacer cumplir las leyes, los decretos, los reglamentos y las órdenes vigentes. Le reporta directamente al subdelegado civil del distrito.

*Nota.* Elaboración propia a partir de los *Textos históricos de las regiones en España* (1976).

Almaraz (2010) plantea que la condición de ser un gobernador genera una serie de ambiciones políticas que se convierten en objetivos personales, como, por ejemplo, el salario, la libertad en el nombramiento de los cargos públicos, la conformación del presupuesto, la oportunidad de aumentar la visibilidad en su comunidad, la capacidad de influencia y el cumplimiento de su agenda política.

Los estudios realizados sobre los gobernadores en diferentes países se pueden clasificar, de acuerdo con Lodolá (2017), en tres dimensiones. La primera se determina por la capacidad de los gobernadores de influir en el aparato legislativo de los partidos para la generación de políticas públicas (Ames, 2001; Desposato, 2003; Carey y Reinhardt, 2004; Jones y Hwang, 2005). La segunda dimensión analiza las entidades que regulan la relación entre el suministro de los recursos fiscales y la responsabilidad del gasto, ya que esto afecta el poder político de los gobernadores (Benton, 2009; Bonvecchi y Lodolá, 2011; Falletti, 2010; González, 2016). Por último, la tercera dimensión estudia la política redistributiva de las gobernaciones y los retornos al electorado (Albertus, 2015; Calvo y Murillo, 2004; Schneider; 2005).

Adicionalmente, Lodolá (2017) señala que las investigaciones sobre la Gobernación y los gobernadores en Colombia son insuficientes. Igualmente, no existe una amplia literatura que respalde significativamente la gestión y la búsqueda de los mecanismos para implementar los nuevos enfoques de gobernanza, y de esta manera, alcanzar altos estándares de desempeño en la gestión pública.

### ***Concepto de Gobernador en Colombia***

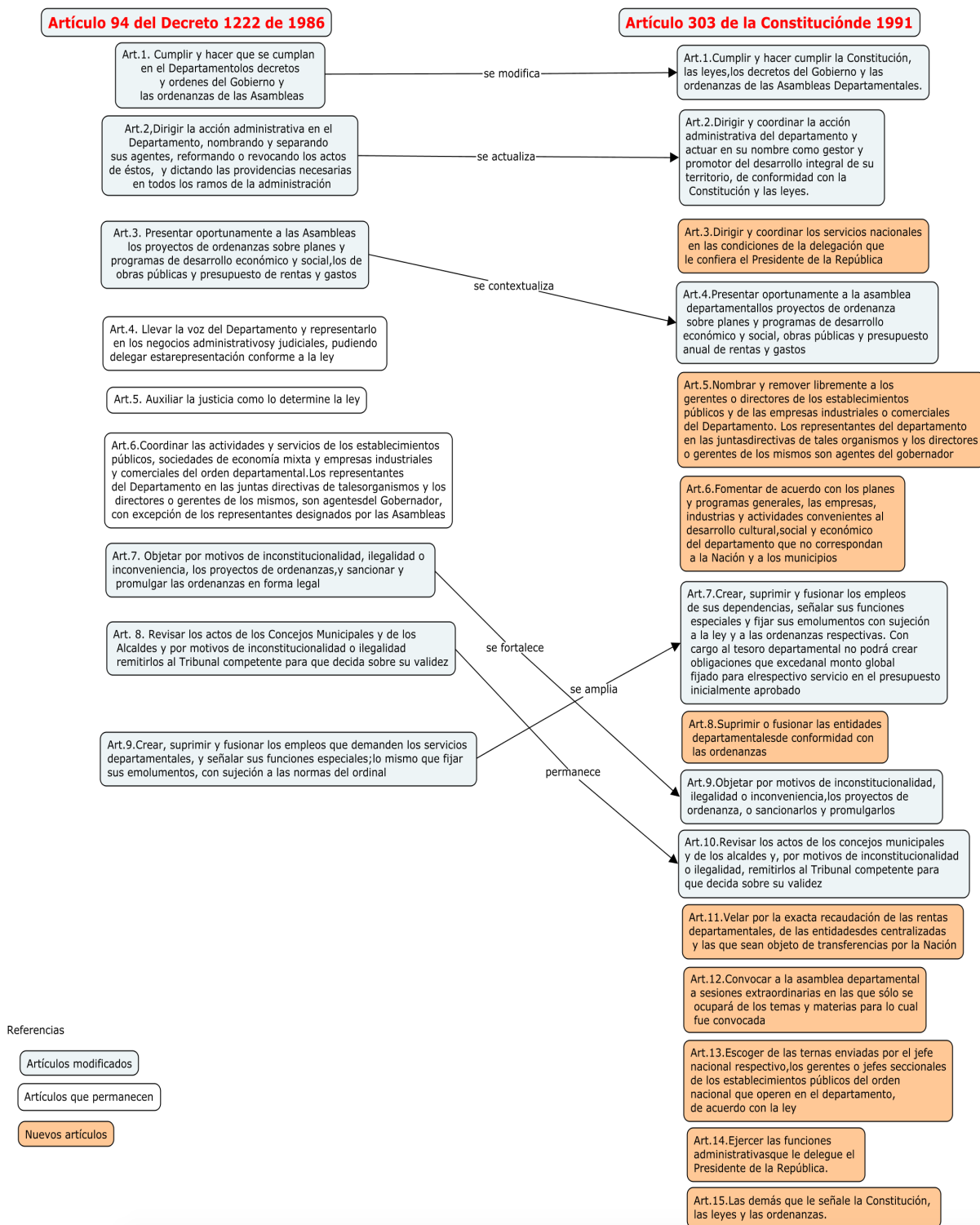
En Colombia, el artículo 181 de la Constitución de 1886 señala que el gobernador es el jefe de la administración departamental. En 1945 se le adiciona la representación legal del departamento y en 1991, en la Constitución, se establece el voto popular como el mecanismo para su elección (Herrera, 2011). El Decreto Ley 1222 de 1986 declara el Código de Régimen Departamental, que no sólo determina las acciones necesarias para crear, unir y coordinar las funciones nacionales y los mecanismos de planeación de los departamentos, sino que también reglamenta el trabajo de los gobernadores en dichas entidades territoriales. En algunos casos los conceptos normativos son actualizados por la Constitución de 1991, como por ejemplo el artículo 303 que señala:

En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente. La ley fijará las calidades, requisitos, inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores; reglamentará su elección; determinará sus faltas absolutas y temporales; y la forma de llenar estas últimas y dictará las demás disposiciones necesarias para el normal desempeño de sus cargos. Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá gobernador para el tiempo que reste. En caso de que falten menos de dieciocho (18) meses, el presidente de la República designará un Gobernador para lo que reste del período, respetando el partido,

grupo político o coalición por el cual fue inscrito el gobernador elegido. (Constitución Política de Colombia, 1991)

El Código de Régimen Departamental establecido en el decreto 1222 de 1986 contiene seis capítulos que determinan el funcionamiento, alcance y desempeño de los departamentos en Colombia. En el primero se establece la condición de entidad territorial de un departamento y sus respectivas funciones; el segundo presenta las condiciones necesarias para su creación, deslinde y amojonamiento; el tercero contempla la planeación departamental y la coordinación de las funciones del orden nacional; el cuarto define las asambleas y los gobernadores y sus funciones; el quinto reglamenta los bienes y las rentas departamentales; y por último, en el sexto se define el control fiscal, las entidades descentralizadas, los convenios interdepartamentales, entre otras disposiciones.

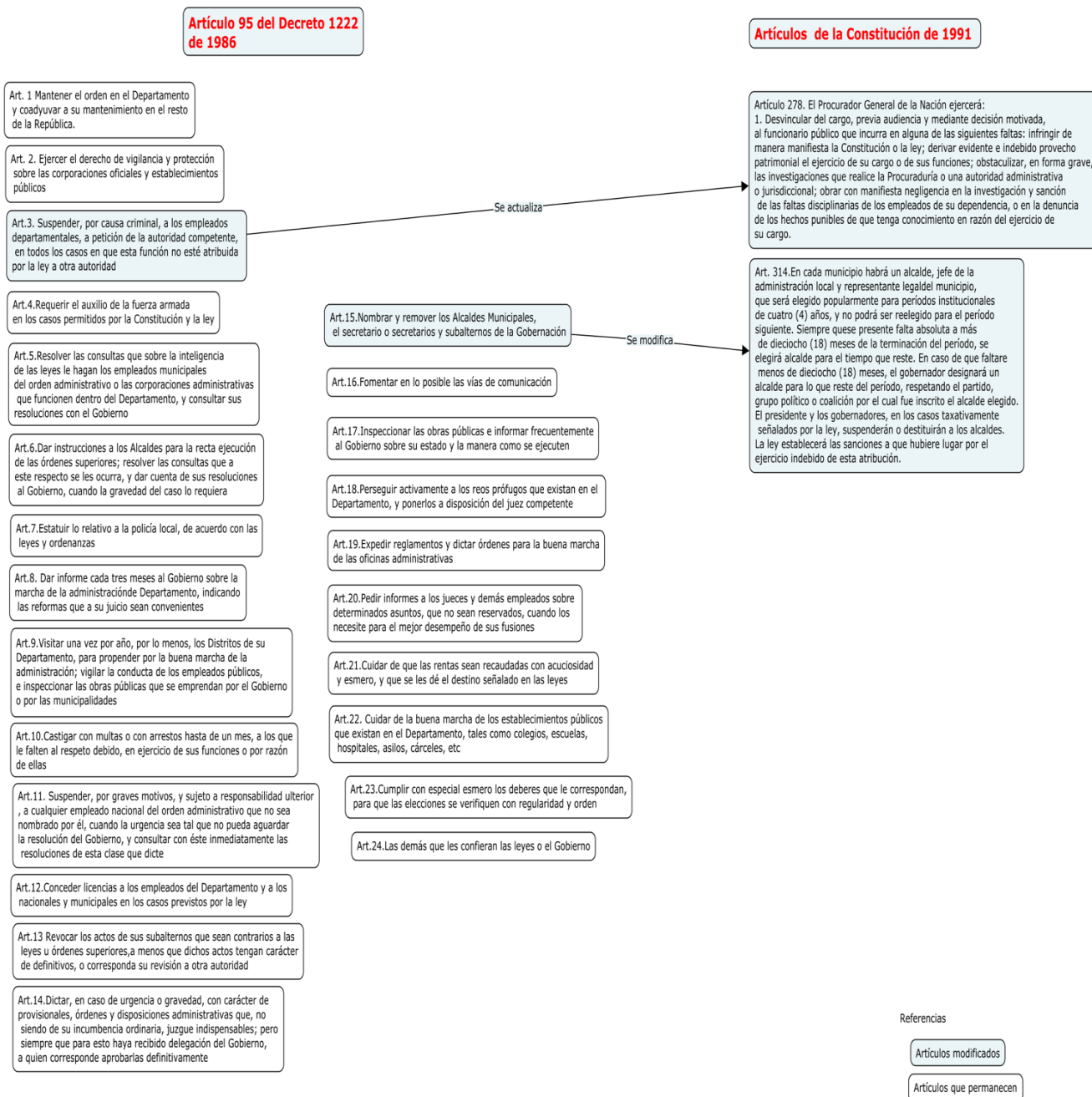
**Figura 4** Comparación de las funciones del gobernador entre 1986 y 1991



*Nota.* Elaboración propia (2020).

Adicionalmente, el artículo 95 del decreto departamental entrega 24 funciones a los gobernadores para una adecuada administración pública en el territorio colombiano; sin embargo, tal y como se presenta en la Figura 5, dos de los artículos fueron modificados en la nueva Constitución. Por el contrario, el resto permanece vigente para el desarrollo de las actividades principales e las gobernaciones (Rodríguez, 2002).

**Figura 5** Funciones vigentes del gobernador con base en el decreto departamental de 1986



*Nota.* Elaboración propia (2020).

## Consejos departamentales de Planeación

El artículo 340 de la Constitución Política de 1991, determina que en las entidades territoriales deberá existir los Consejos Territoriales de Planeación - CTP, los cuales son

instancias junto con las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales, Distritales y de entidades territoriales indígenas, que tienen por función la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo de los departamentos, distritos y municipios, con enfoques de inclusión, territorio y participación ciudadana (Ley 152 de 1994; Sentencia C-191 de 1996).

### ***Principales Fuentes de Financiación de la Gobernación***

Para que las gobernaciones cumplan con lo estipulado por la ley, y para que puedan llevar a cabo el plan de desarrollo departamental, se utilizan una serie de recursos económicos establecidos por la Constitución para alcanzar el bienestar social y promover el desarrollo económico del departamento. De acuerdo con la iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas (EITI) (2018), las fuentes de financiación de los departamentos son el Sistema General de Participación (SGP), el Sistema General de Regalías (SGR), los ingresos corrientes tributarios y no tributarios y los recursos de capital.

Para Bonet et al. (2014) la Ley 715 de 2001 define el SGP como parte de los recursos transferidos por el gobierno central a las entidades territoriales, para el apalancamiento y el funcionamiento de la prestación de los servicios de salud (24,5%), educación (58,5%), agua potable y saneamiento básico (17%), como se establece en su artículo 76 y los artículos constitucionales 356 y 357. Por otro lado, el artículo 360 de la Constitución de 1991 y la Ley 1530 de 2012 definen el SGR como el sistema encargado de identificar, recolectar, almacenar y distribuir los recursos captados por la utilización de los recursos no renovables del país. El proceso se desarrolla a través de proyectos de inversión que son destinados por diferentes fondos (paz, asignaciones directas, ciencia, tecnología e innovación, inversiones regionales, medioambiente, río Magdalena + Canal de Dique, funcionamiento y ahorro ).

Otra fuente de financiación de los departamentos son los ingresos corrientes, los cuales se clasifican en tributarios y no tributarios. Los primeros son aquellos que el departamento recibe

por el cobro de tasas, contribuciones y multas que coloca la entidad territorial, como, por ejemplo, el impuesto sobre vehículos automotores, la sobretasa a la gasolina de motor, el impuesto a los licores, entre otros. Los segundos son aquellos que el departamento recibe por la prestación de los servicios públicos como el agua, la educación, el saneamiento básico, entre otros. Del mismo modo, el gobernador tiene recursos propios que puede administrar de acuerdo con su hoja de ruta, y pueden ser cofinanciados por otras fuentes del gobierno como créditos internos (endeudamiento territorial), rendimientos financieros, transferencias, entre otros Chivetta y Arteta (2018).

Asimismo, existen oportunidades para el apalancamiento del plan de desarrollo y las políticas públicas, como los recursos de los departamentos administrativos del país, recursos regionales, recursos privados y aquellos ingresos que pueden ser catalizados por las entidades territoriales a través de la cooperación y gestión internacional. Otro mecanismo de financiación es la aplicación de alianzas público-privadas que permitan trabajar con recursos del sector privado para brindar soluciones a las necesidades de la comunidad.

Por último, una fuente extra son los recursos de capital conformados por la sumatoria de los resultados del presupuesto del año anterior, y los recursos de crédito con el Estado u otras organizaciones. Igualmente, las donaciones, los excedentes financieros de los establecimientos públicos, las empresas del Estado y las de economías mixtas (artículos 363 y 364 de la Constitución de 1991).

### ***Categorización de las Entidades Territoriales en Colombia***

La Ley orgánica territorial 1545 del 2011 contempla la asociatividad de las entidades territoriales como una herramienta para la libre y voluntaria creación de alianzas estratégicas que fomenten el desarrollo y bienestar social de los territorios, alcanzando economías de escala, aprovechamiento en conjunto de fortalezas de cada entidad territorial y su adecuada articulación. Ejemplo de ello se encuentran la Asociación de municipios (Decreto 2980 de 2004), distritos

(Ley 1673 de 2013) y departamentos, áreas metropolitanas (Ley 1625 de 2013), las áreas metropolitanas, las Provincias Administrativas y de Planificación – PAP , las Regiones Administrativas y de Planificación -RAP, la Región Administrativa y de Planeación Especial-RAP-E como Entidad Territorial -RET (Ley 1928 de 2019), las Regiones de Planeación y Gestión - RPG, la Asociación de las Corporaciones Autónomas Regionales y las Alianzas Estratégicas de Desarrollo Económico con países fronterizos (DNP, 2013). Para efectos del análisis del presente trabajo de investigación se enfatiza en: a) la categorización regional con las RAP, RAP-E y RET, b) departamental, y c) distrital y municipal, como las entidades territoriales de mayor aplicación, alcance, frecuencia y vigencia de la gestión pública de los gobernadores.

### **Categorización Regional**

Las regiones son territorios que comparten un propósito y cumplen con unas condiciones legales para poder constituirse como personas jurídicas de derecho público. Asimismo, poder considerarse de naturaleza asociativa del orden territorial, con autonomía administrativa y patrimonio propio. Estas entidades territoriales, se constituyen con base en el artículo 306 de la Constitución de 1991 y la Ley 1962 de 2019, en donde se establecen una serie de variables que se deben cumplir para crear una Región Administrativa y de Planificación (RAP) o una Región Administrativa y de la Planificación Especial (RAP-E). Ambas regiones son personas jurídicas, de naturaleza asociativa, del orden territorial regional, y se caracterizan por tener autonomía administrativa y patrimonio propio. Para las entidades territoriales de los departamentos, distritos y municipios, la Contaduría General de la Nación (2019) les permite categorizarse de acuerdo con los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000 y el artículo 7 de la Ley 1551 de 2012.

Generalmente, las funciones de las regiones están determinadas según ciertas categorías que establece la Región Central tales como: propender por la articulación de la planeación de departamentos, prestar asesoría técnica en asuntos de carácter regional, planificar y cuidar los

recursos naturales. A continuación, se presentan los dos tipos vigentes de conformación de una región:

### **Región Administrativa y de Planeación**

Con base en Rodríguez y Fernández (2018), la unión de dos o más departamentos en Colombia, gracias al artículo 306 de la Constitución de 1991, permite la creación de Regiones Administrativas y de Planificación (RAP). Estas se constituyen para solventar problemas comunes y promover el desarrollo económico y social de los departamentos. La Ley 1454 de 2011 les permite trabajar mancomunadamente para mejorar el bienestar de la comunidad. Para la muestra se tienen obras de infraestructura, instalaciones, estrategias de seguridad pública, entre otros. Actualmente Colombia tiene 4 RAP (Central, Pacífico, Caribe y Eje Cafetero), conformadas por 18 departamentos y 1 Distrito Capital, tal y como se expone en la Tabla 6 en donde está la categorización de cada una de ellas.

**Tabla 6** *Caracterización de las RAP*

<b>RAP</b>	<b>Número de departamentos que asocia</b>	<b>Departamentos que asocia</b>	<b>Número de municipios que asocia</b>	<b>% territorio nacional</b>	<b>% PIB nacional</b>	<b>% población nacional</b>	<b>Exportaciones</b>
Central	5	Boyacá, Cundinamarca, Meta, Tolima y Bogotá.	316	14	43,70	29	19
Pacífico	4	Chocó, Cauca, Nariño y Valle del Cauca.	178	11	12,90	17	8,50
Caribe	7	Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena y Sucre.	196	11,59	15,30	22	46,50
Eje Cafetero	3	Caldas, Quindío y Risaralda.	53	1,40	4,4	6,19	6,10

<b>RAP</b>	<b>Número de departamentos que asocia</b>	<b>Departamentos que asocia</b>	<b>Número de municipios que asocia</b>	<b>% territorio nacional</b>	<b>% PIB nacional</b>	<b>% población nacional</b>	<b>Exportaciones</b>
Total	19	19	743	38	76,30	74	80,10

*Nota.* Elaboración propia con base en el informe de la Federación Nacional de Departamentos (2018).

### ***Región Administrativa y de Planeación Especial***

Una instancia de agrupación adicional que tienen los departamentos se denomina Región Administrativa y de Planeación Especial (RAP-E), la cual es regulada por el artículo 325 de la Constitución política de 1991 y el artículo 30 de la ley 1454 del 2011. Esta señala que el Distrito Capital tiene la opción de conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental.

La primera RAP-E se conforma en el 2014 entre la Gobernación de Cundinamarca, de Tolima y el alcalde de Bogotá, quienes crearon la RAP-E central, que busca impulsar y articular los planes regionales para el desarrollo social, económico y ambiental en sus territorios. Dicha asociación representa el 40% del PIB nacional y el 29% de la población del país (DNP, 2018).

### **Regiones entidades territoriales**

La Región Entidad Territorial - RET, es una nueva categoría propuesta por la Ley de regionalización 1962 de 2019, que busca impulsar la integración de las regiones, por medio de la unión de RAP en un periodo de cinco años de funcionamiento y con la autorización respectiva de las asambleas departamentales y el Concejo Distrital. Su propósito principal es desarrollar económica y socialmente un territorio, bajo los principios de convivencia pacífica, sostenibilidad, inclusión, equidad y cierre de brechas entre las regiones y las zonas rurales y urbanas (Artículo 10 de Ley 1962 de 2019). Para lograrlo cada RAP y RAP-E debe cumplir con unos parámetros establecidos en la Ley con lo que se buscará tener mejor nivel de impacto social entre las

entidades territoriales que se asocien, administrando recursos, implementado políticas, programas, planes y proyectos de carácter regional.

### **Categorización Departamental**

Colombia clasifica a los departamentos en cinco categorías, como se refleja en la Tabla 7, que dependen de la relación entre los ingresos corrientes de libre destinación recaudados (ICLD), los gastos de funcionamiento y la cantidad de población registrada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE). La Contaduría General de la Nación establece en las Leyes 136 de 1994, la 617 de 2000, y la 1551 de 2012 la certificación de categorización de las entidades territoriales del país, después de aprobar la información enviada por el gobernador (antes del 31 de octubre).

**Tabla 7** *Categoría de los departamentos en Colombia*

<b>Categoría</b>	<b>Descripción</b>	<b>Total</b>
Especial "5"	Los departamentos que se denominan especiales <sup>1</sup> son aquellos que tienen una población superior a los 2'001.000 habitantes, cuyos ingresos corrientes de libre destinación sean superiores a los 600.000 salarios mínimos legales mensuales.	3
1	Los departamentos con una población entre los 700.001 y los 2'000.000 de habitantes, cuyos ingresos corrientes de libre destinación sean iguales o superiores a los 170.001 y hasta los 600.000 salarios mínimos legales mensuales.	7
2	Los departamentos con población comprendida entre los 390.001 hasta los 700.000 habitantes, cuyos ingresos corrientes de libre destinación sean iguales o superiores a los 122.001 hasta los 170.000 salarios mínimos legales mensuales.	6
3	Los departamentos con población comprendida entre 100.001 hasta 390.000 habitantes, cuyos ingresos corrientes de libre destinación sean iguales o superiores a 70.001 y hasta 122.000 salarios mínimos legales mensuales.	6

<sup>1</sup> Bogotá, Cundinamarca y Antioquia.

<b>Categoría</b>	<b>Descripción</b>	<b>Total</b>
4	Los departamentos con una población inferior a los 100.000 habitantes, cuyos ingresos corrientes de libre destinación sean iguales o inferiores a 60.000 salarios mínimos legales mensuales.	10
Total	32	32

*Nota.* Elaboración propia con base en la Contaduría General de la Nación (2020).

Para el 2021 la ficha de tipificación de los 32 departamentos de Colombia se presenta en la Tabla 9 con base en la aprobación del Ministerio del Interior. Adicionalmente, en la Tabla 8 se expone esta información con base en la Contaduría General de la Nación (CGR).

**Tabla 8** *Caracterización de los departamentos de Colombia en el 2021*

<b>Nombre</b>	<b>Población DANE</b>	<b>ICLD Contraloría (miles de pesos)</b>	<b>Gastos del funcionamiento de la contraloría (miles de pesos)</b>	<b>% gastos funcionamiento ICLD/SMMLV</b>	<b>Categoría</b>
Antioquia	6.550.206	1.402.192.101	470.600.881	33,56%	ESP
Atlántico	2.638.151	270.379.376	76.199.664	28,18%	1
Cauca	1.478.407	93.925.350	50.416.124	53,68%	3
Huila	1.111.844	124.349.691	63.907.493	51,39%	2
Guajira	927.506	30.104.379	17.831.326	59,23%	4
Magdalena	1.388.832	101.700.972	54.759.072	53,84%	2
Meta	1.052.125	156.555.968	64.254.428	41,04%	1
Norte de Santander	1.565.362	134.748.909	45.273.417	33,60%	2
Quindío	547.855	69.661.725	43.098.511	61,87%	3
Risaralda	952.511	119.259.238	38.694.331	32,45%	2
Santander	2.237.587	286.807.612	93.673.809	32,66%	1
Valle del Cauca	4.506.768	597.971.658	159.341.135	26,65%	ESP
Arauca	280.109	34.133.023	18.865.728	55,27%	4
Guaviare	84.716	32.983.661	20.144.938	61,08%	4
Vichada	110.599	26.246.213	8.479.966	32,31%	4

*Nota.* Tomado de la Contaduría General de la Nación (2020).

**Tabla 9** *Caracterización de los departamentos de Colombia con base en la Contaduría con información del CGR 2021*

Nombre	Población DANE	ICLD Contraloría (miles de pesos)	Gastos del funcionamiento de la contraloría (miles de pesos)	% gastos funcionamiento ICLD/SMMLV	Categoría
Bolívar	2.130.512	206.810.568	107.177.971	51,82%	1
Boyacá	1.230.910	198.184.373	74.197.671	37,44%	1
Caldas	1.008.344	117.734.527	53.933.671	45,81%	2
Caquetá	406.142	33.402.277	21.326.975	63,85%	4
Cesar	1.252.398	94.055.973	47.989.298	51,02%	3
Córdoba	1.808.439	123.924.157	45.308.964	36,56%	2
Cundinamarca	3.085.522	779.561.611	220.476.795	28,28%	ESP
Chocó	539.933	40.441.296	39.690.271	98,14%	4
Nariño	1.628.981	170.541.340	75.242.215	44,12%	1
Sucre	928.984	64.968.485	42.444.935	65,33%	3
Tolima	1.335.313	154.098.513	88.851.851	57,66%	1
Casanare	428.563	81.854.710	45.714.938	55,85%	3
Putumayo	353.759	44.152.787	25.699.272	58,21%	4
Archipiélago de San Andrés	62.482	184.186.944	66.355.451	36,03%	3
Amazonas	77.753	25.786.064	15.256.110	59,16%	4
Guainía	49.473	25.886.193	9.877.931	38,16%	4
Vaupés	42.721	24.796.071	10.136.219	40,88%	4

*Nota.* Tomado de la Contaduría General de la Nación (2020).

### ***Nueva Categorización Departamental Propuesta por el DNP***

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2015) propone un modelo alternativo a la tipificación oficial de los departamentos del país. Esta proyección se realiza con base en unos estudios institucionales que se realizaron en Chile sobre los entornos de desarrollo. Dichos aspectos les permitió impulsar su economía en las últimas décadas y lograron reducir sus índices de pobreza del 26% al 7,9% del 2000 al 2015 (Banco Mundial, 2019). Esta nueva forma de comprender los territorios se basa en una categorización por dimensiones integrales que así

entienden a los departamentos y no únicamente como una relación de indicadores económicos y poblacionales como se establece en la Ley 617 de 2000.

El DNP (2012) propone los entornos de desarrollo como nuevas entidades territoriales, que a través de elementos tangibles e intangibles facilitan y promueven las sinergias necesarias para alcanzar la prosperidad y el desarrollo social y económico en los departamentos. Para la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Gobierno de Chile (2014) estos entornos son definidos como la caracterización de un área geográfica, en donde habitan personas que comparten una tradición cultural, recursos naturales, medios económicos, políticos y de infraestructura, que requieren ser integrados para alcanzar un Estado de desarrollo sostenible.

La Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible y el Grupo de Estudios Territoriales del DNP, establecen seis dimensiones independientes encargadas de definir el nivel de homogeneidad de los departamentos colombianos, tales como: calidad de vida, seguridad, potencial económico, medio ambiente, funcionalidad urbana y capacidad institucional. En la Tabla 10 se enuncian las variables asociadas a cada dimensión.

**Tabla 10** *Dimensiones de los entornos de desarrollo sostenible*

<b>Dimensión</b>	<b>Autor</b>	<b>Descripción</b>	<b>Variables</b>
Urbano-regional	Fujita y Krugman (1999)	Es el soporte físico territorial de los asentamientos poblacionales y de las actividades sociales y económicas en la base natural.	a) Población municipal. b) Porcentaje de población rural. c) Promedio de crecimiento poblacional. d) Densidad poblacional. e) Pertenencia. f) Sistemas de ciudades.
Condiciones sociales	Manfred (1998)	Son las carencias, déficits y necesidades básicas insatisfechas, al igual que las soluciones de obras de infraestructura. Esta dimensión se complementa con el estudio de la calidad de vida.	a) Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).

<b>Dimensión</b>	<b>Autor</b>	<b>Descripción</b>	<b>Variabes</b>
Económica	Esser, Illebrand, Messner, Meyer y Stamer (1966)	Se refiere a la estructura económica productiva de la entidad territorial. Para esto se tienen en cuenta elementos como el tamaño de la economía, las tendencias de crecimiento, la comparación de entornos externos y la capacidad de llevar a cabo proyectos de ciencia, tecnología e innovación.	a) Valor agregado municipal. b) Ingresos municipales. c) Penetración de internet. d) Disparidades económicas.
Ambiental	Ramsar (1971)	Consiste en identificar las estructuras eco sistémicas que califican la riqueza ambiental y la capacidad de gobernanza sobre esta en los territorios.	a) Áreas de bosques municipales. b) Inversión per cápita del sector ambiental.
Institucional	Melo (2015) DNP (2018) Abad (2010)	Consiste en gobernar (liderar el conjunto de lo público con idoneidad y transparencia), así como en la capacidad de gobernabilidad y gobernanza.	a) Desempeño fiscal municipal. b) Requisitos legales municipales.
Seguridad	PNUD (1994)	Se refiere a la seguridad ciudadana que protege a las personas contra las amenazas que atentan contra su vida, integridad y patrimonio; en especial la propiedad privada.	a) Homicidios por 100.000 habitantes. b) Secuestros por 100.000 habitantes. c) Hurto por 100.000 habitantes. d) Área de cultivo de coca.

*Nota.* Elaboración propia con base en el DNP (2015).

La clasificación desarrollada por el DNP (2018), con base en las seis dimensiones, se basa en cinco categorías, las dos primeras están “en desarrollo robusto”, mientras que la tercera y la cuarta están “en desarrollo intermedio”, y la última está “en desarrollo incipiente”. En la Tabla 11 se reflejan los departamentos y sus características principales.

**Tabla 11** *Categorización de los departamentos por entornos de desarrollo sostenible*

<b>Categoría del departamento</b>	<b>Número de departamentos</b>	<b>Departamentos</b>	<b>Tipo de entorno</b>	<b>Características</b>
A	2	Bogotá, Cundinamarca	Desarrollo robusto	Cuentan con una alta participación en la economía

<b>Categoría del departamento</b>	<b>Número de departamentos</b>	<b>Departamentos</b>	<b>Tipo de entorno</b>	<b>Características</b>
B	4	Antioquia, Quindío, Risaralda y San Andrés	Desarrollo intermedio	nacional, poseen gran parte de la población urbana del país y tienen altos niveles de contacto con otras regiones.
C	7	Atlántico, Bolívar, Boyacá, Huila, Meta, Santander, Valle del Cauca.		Son los que requieren de esfuerzos para atraer la inversión y generar recursos propios.
D	14	Amazonas, Caldas, Casanare, Cauca, Cesar, Córdoba, Guainía, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Sucre, Tolima y Vaupés.		
E	6	Arauca, Caquetá, Chocó, Guaviare, Guajira y Vichada	Desarrollo incipiente	Son departamentos alejados de los mercados, no tienen contacto con los grandes centros urbanos, poseen una baja capacidad local y requieren transformaciones económicas y sociales.

*Nota.* Tomado del DNP (2019).

### **Categorización de los Distritos y Municipios**

De acuerdo con la Ley 617 de 2000, que fortalece la descentralización y reforma parcialmente el decreto extraordinario 1222 de 1986 y la Ley Orgánica de Presupuesto, en su artículo número seis señala que estas entidades territoriales se clasificarán de acuerdo con su población e ingresos, como se presenta en la Tabla 12. El alcalde es el encargado de determinar la categoría cada año, mediante un decreto expedido antes del 31 de octubre, con base en la información entregada por el contralor general de la República sobre los ingresos corrientes de libre destinación recaudados en la vigencia anterior, la relación porcentual entre los gastos de

funcionamiento y dichos ingresos , y la certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística sobre la población del territorio (parágrafo 5 del artículo 6).

**Tabla 12** *Categorías de los Municipios y Distritos*

<b>Categoría</b>	<b>Población “habitantes”</b>	<b>Ingresos de libre destinación anuales “salarios mínimos legales mensuales”</b>
Especial	Mayores o iguales a 500.001	
Primera	Entre 100.001 y 500.000	Mayores a 400.000
Segunda	Entre 50.001 y 1000.000	Mayores a 100.000 y menores o iguales a los 400.000 Mayores a 50.000 y menores o iguales a 100.000
Tercera	Entre 30.001 y 50.000	Mayores a 30.000 y menores o iguales a 50.000
Cuarta	Entre 20.001 y 30.000	Mayores a 25.000 y menores o iguales a 30.000
Quinta	Entre 10.001 y 20.000	Mayores a 15.000 y menores o iguales a 25.000
Sexta	Menores a 10.000	Inferiores o iguales a 15.000

*Nota.* Elaboración propia con base en la Ley 617 del 2000.

### **Diagnóstico Actual de los Departamentos**

Basados en un informe del proceso de empalme del presidente de la República de Colombia en el 2018, la Federación de Departamentos (2018), a través de un trabajo desarrollado por sus equipos directivo y técnico, y los gobernadores del país, presentan el diagnóstico y las propuestas que requieren los departamentos para el nuevo mandato presidencial Una síntesis de esto se puede encontrar en la Tabla 13.

**Tabla 13** *Diagnóstico de acuerdo con los componentes de los departamentos*

<b>Componente</b>	<b>Diagnóstico</b>	<b>Principales propuestas</b>
Finanzas	<p>a) Alta dependencia a la explotación de recursos no renovables.</p> <p>b) Reducción de los precios internacionales de los bienes básicos y del petróleo.</p> <p>c) Fracaso de las reformas tributarias de 2014 y 2016.</p> <p>d) Estancamiento en la descentralización fiscal departamental.</p>	<p>a) Modificar el Sistema General de Participaciones.</p> <p>b) Combatir la concentración del ingreso público (compartir recaudos de impuestos nacionales IVA, renta y riqueza) y reforma al impuesto sobre vehículos.</p>
Regalías-SGR	<p>La figura de los Organismos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) no ha facilitado la inversión de los recursos de las regalías en las regiones por la complejidad del proceso.</p> <p>Los tiempos promedios para aprobación de proyectos son de 8 a 10 meses.</p>	<p>Reformar de manera integral el SGR con participación activa de los departamentos.</p> <p>Eliminación de los OCAD y utilización del banco de proyectos.</p>
Proceso de regionalización	<p>Se implementan y establecen políticas regionales desde el nivel central, lo que acarrea una distribución ineficiente de los recursos públicos.</p> <p>No se ha materializado realmente la descentralización como se establece en la Constitución.</p> <p>Problemas en la capacidad técnica para formular proyectos en las regiones.</p>	<p>Aprobar la Ley de Regiones para consolidar las RAP en términos de:</p> <p>a) financiación por parte del Estado para gastos de inversión;</p> <p>b) participación en las regalías.</p>
Salud	<p>No alcanzan los recursos destinados para el mantenimiento de la cobertura universal y el financiamiento para el Plan de Beneficios en Salud (PBS).</p> <p>Necesidad de una regulación e intervención eficaz del Estado sobre las agencias responsables del aseguramiento (Entidades Promotoras de Salud y Entidades Obligadas a Compensar).</p>	<p>Reforma al sistema de gestión de procedimientos y tecnologías (NO PBS).</p> <p>Actualización del Plan de Beneficios de Salud.</p> <p>Renovación del modelo de aseguramiento en el régimen contributivo.</p> <p>Nuevas fuentes de recursos para financiar el aseguramiento de las PBS y del fondo NO PBS en los departamentos.</p>
Educación	<p>Insuficiencia de fuentes de financiación con base en la Ley 715 de 2001.</p> <p>Dificultad en la ejecución de programas, especialmente el de Programa de Alimentación Escolar (PAE).</p>	<p>Asegurar la financiación de las competencias departamentales a través de la modificación estructural al SGP.</p> <p>Reformar el Banco de la Excelencia para la selección y administración docente.</p> <p>Reestructurar el Plan de Alimentación Escolar.</p>

<b>Componente</b>	<b>Diagnóstico</b>	<b>Principales propuestas</b>
Agua potable y saneamiento básico	Bajos niveles de financiación para las obras de los departamentos que ya tienen un pre diseño (estudios y diseños). Descentralización del proceso de viabilidad de proyectos pese al Decreto 475 de 2015.	Financiar los Planes Departamentales de Agua, así como reestructurar el funcionamiento del comité directivo para optimizar la ejecución de proyectos.
Niñez	Ausencia de fuentes de financiación para proyectos orientados a la niñez. Ausencia de una instancia rectora del sector social. Atomización, dispersión, duplicidad y vacíos en la implementación de la política de niñez que cumpla la Ley 1098 de 2006 (Código de Primera Infancia y Adolescencia) y la Ley 1804 de 2016 (de Cero a Siempre).	Definir nuevas fuentes de recursos y/o ampliación de las existentes. Crear una instancia rectora del sector social que oriente la implementación de una política con autonomía para la articulación multisectorial. Reactivar y reglamentar el Consejo Nacional de Política Social como lo establece la Ley 1098 de 2006.
Desarrollo rural y tierras	La arquitectura institucional no responde a los desafíos del sector agropecuario y rural colombiano (varias instituciones y planes que duplican funciones y recursos). No existe un sistema de información que integre el trabajo de las agencias nacionales y territoriales y que interactúe con el cambio climático.	Reorganizar y simplificar la institucionalidad con base en las Secretarías Departamentales de Agricultura y el Consejo Nacional de Secretarios de Agricultura. Impulsar un plan de Ordenamiento Unificado del Territorio Rural. Formalizar masivamente la propiedad por medio de la formalización predial con fuentes de financiamiento alternas.
Paz	Existe una alta desarticulación entre los diferentes niveles de gobierno. El Presupuesto General de la Nación de 2018 presenta un panorama preocupante frente a la implementación del Acuerdo Final en términos de garantías presupuestales.	Generar una instancia de articulación permanente y vinculante, de carácter multinivel, para la construcción de paz. Voz y voto de los gobernadores en las instancias de decisión para el posconflicto.
Infraestructura	De un total de 204.855 kilómetros, el 13% se encuentra en buen estado, el 65% en regular estado y el 22% en mal estado. Siendo la infraestructura que menor valor percibió desde el 2010 al 2018. Existe un fuerte rezago en la actualidad de planes viales regionales, al igual que poco conocimiento sobre los inventarios viales.	Reformular una política de Estado para la actualización de los planes viales e inventarios. Incluir en el Plan Nacional de Inversiones Públicas el mantenimiento de la infraestructura fluvial, férrea, aérea y portuaria.
Medio ambiente y gestión del riesgo	En el 75% de los departamentos confluyen las amenazas de inundaciones lentas, movimientos en masa y flujos torrenciales.	Promover la articulación entre los distintos niveles de gobierno e instituciones.

<b>Componente</b>	<b>Diagnóstico</b>	<b>Principales propuestas</b>
	Los departamentos con menores ingresos per cápita tienen la mayor tasa de población afectada por eventos hidrometeorológicos.	Asegurar los sistemas de financiamiento para el diseño e implementación de estrategias de prevención y mitigación de riesgos.
Fronteras	<p>Altas brechas en el desarrollo socioeconómico entre los territorios fronterizos y el resto del país. En el 2017 el DANE presentó que los departamentos limítrofes tienen un promedio de pobreza de 44.2% cuando la media nacional es 26.9%.</p> <p>Existe una alta debilidad institucional, por ejemplo, el Índice de Desempeño Integral Municipal en el 2016 presenta que el 42,92% de los departamentos fronterizos tiene un desempeño integral bajo y el 46,95% medio.</p> <p>Altos índices de población migrante, según las cifras de Migración Colombia, en el 2018 se establecieron 870.093 venezolanos en el país.</p>	<p>El fortalecimiento de las finanzas departamentales.</p> <p>Incentivos tributarios para promover el desarrollo económico y empresarial.</p> <p>Diseñar un plan de choque para coordinar las acciones del gobierno con las entidades territoriales para atender la población migrante.</p>
Sistema Carcelario	<p>En Colombia existen 135 centros carcelarios con una capacidad para alojar 79.236 personas; sin embargo, la prisión intramural es de 118.660 personas.</p> <p>Bajos niveles de financiamiento de acuerdo con la realidad fiscal de los departamentos.</p>	<p>Definición de una fuente cierta y suficiente de recursos para dar cumplimiento a esta competencia territorial.</p> <p>Crear una política nacional para poner en marcha estrategias de financiación y construcción de nuevos centros carcelarios.</p>

*Nota.* Elaboración propia a partir de la Federación de Departamentos (2018).

## **Instrumentos Principales de Planificación de las Entidades Territoriales**

En los procesos de consolidación del bienestar social en los territorios del país, la Constitución Política del 1991 en sinergia con las Leyes 388 de 1997 y 152 de 1994, presentan a los; Planes de Ordenamiento Territorial, como el instrumento técnico y normativo que busca orientar el desarrollo físico y la utilización del suelo en los municipios y distritos del país, y a los Planes de Desarrollo Territoriales, como la carta de navegación e instrumento principal de planeación de los gobiernos para administrar y gestionar los propósitos comunes en periodos cuatrienales.

### ***Plan de Ordenamiento Territorial***

La Ley 1232 de 2020 en consideración con la Ley 388 de 1997 establece que el deber de los municipios y distritos es adoptar un plan de ordenamiento territorial- POT, que se define como el instrumento estratégico para generar los procesos de desarrollo físico municipal. Este instrumento debe tener un componente estratégico que le permita establecer políticas, objetivos y estrategias a mediano y largo plazo en la ocupación de las áreas urbanas y rurales del territorio (Umaña y Quilindo, 2019). El Departamento Nacional de Planeación (2012), indica que los POT deben brindar soluciones para la habilitación del suelo para vivienda, la renovación urbana, la generación, mejoramiento y sostenibilidad de espacio público, la incorporación de la prevención y reducción de riesgos a los planes de ordenamiento territorial, la promoción de procesos de mejoramiento integral de barrios, la revisión y el ajuste de POT que estén en tiempo de vencimiento.

### ***Planes de Desarrollo***

El plan de desarrollo de un territorio en Colombia es un instrumento formal y legal de planificación de los recursos administrativos, para la materialización de las políticas públicas de la autoridad administrativa territorial. Este se convierte en la ruta política para la medición del desempeño correspondiente (DNP, 2018; Adib, 2010). Los planes de desarrollo territoriales del

2015 al 2019 tuvieron tres objetivos estratégicos entregados por el orden nacional: el primero, aportar para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, cumpliendo con los acuerdos establecidos por la Agenda de Desarrollo Global; el segundo, superar el uso de la violencia como medio para resolver conflictos, impulsando el diálogo social para encontrar alternativas de desarrollo económico que estén dentro de la política de la sostenibilidad, esto con el fin de construir la paz territorial; y el tercero, conservar el medio ambiente que tiene cada entidad territorial, con el fin de cuidar la fauna, flora y los recursos no renovables de las entidades.

De acuerdo con los niveles de toma de decisión y de responsabilidad del poder ejecutivo colombiano, la presidencia entrega el plan de gobierno del candidato electo para su análisis y el fortalecimiento de la construcción del Plan Nacional de Desarrollo. Este genera las directrices y los lineamientos que en los gobernadores deben tener en cuenta, en conjunto con sus realidades locales, para la formulación de los Planes de Desarrollo Departamentales, que se convierten en la ruta a seguir para los alcaldes y que deben estar coordinados y articulados en los Planes de Desarrollo Municipales (artículo 399 de la Constitución de 1991).

El Plan de Desarrollo Departamental integra el accionar de diferentes actores del territorio por un periodo de cuatro años, en concordancia con los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (Vélez, 2009). El numeral 1 del artículo 39 de la Ley 152 de 1994 señala que el gobernador elegido orientará la elaboración de los planes de desarrollo conforme al programa de gobierno presentado en el momento de su candidatura. Por otro lado, el numeral 4 del artículo 305 de la Constitución de 1991 establece que el gobernador debe presentar de forma oportuna a la Asamblea Departamental los proyectos, planes y programas de desarrollo económico, social, de infraestructura y de presupuesto anual de rentas y gastos, para que dicha corporación los analice, apruebe o rechace de acuerdo con su consideración democrática.

### ***Metodología de la Elaboración de los Planes de Desarrollo***

El proceso de formulación de los planes de desarrollo departamentales en Colombia es orientado por el DNP, entidad que establece la metodología de acompañamiento y asesoramiento en el territorio denominada “Estrategia Nuevos Mandatarios”, la cual facilita el proceso de diseño de los planes por parte de los gobernadores y alcaldes. Para lograr dicha actividad el Departamento Nacional de Planeación habilita expertos diseñadores que acompañen el desarrollo y asesoren a los departamentos, principalmente, para que estos diseñen planes de acuerdo con las realidades de los territorios, enfocados, sobre todo, en los siguientes tres objetivos:

a) Cierre de brechas: significa la priorización de los esfuerzos, por zonas geográficas específicas, para apoyar a los territorios con menos progreso en el municipio y en el departamento.

b) Estructura territorial: es la vinculación de los conceptos de la administración pública en las entidades territoriales, para sus procesos de diagnóstico, planificación, estructuración organizacional y análisis por subregiones y de las áreas de conservación.

c) Gestión por resultados: articulación de los procesos de planificación, financiación, ejecución, seguimiento y evaluación para alcanzar los resultados y las expectativas de la comunidad planteados inicialmente.

Estos fines establecidos por el gobierno central, y que estarán inmersos en los sistemas de gestión y control de las entidades correspondientes, se basarán en las dimensiones social, ambiental, institucional y económica de los territorios. Cada dimensión posee una serie de variables que le permitirán orientarse para el cumplimiento de lo propuesto para dicho mandato. Esta información puede verse en la Tabla 14.

**Tabla 14** Dimensiones de los Planes de Desarrollo

<b>Dimensión</b>	<b>Sector de inversión pública</b>
Social	Educación Salud Agua potable y saneamiento básico Deporte y recreación Cultura Vivienda Atención a grupos vulnerables Servicios públicos diferentes a acueducto, alcantarillado y aseo Desarrollo comunitario Prevención y atención de desastres
Ambiental Institucional	Medio ambiente y desarrollo sostenible Centros de reclusión Equipamiento Fortalecimiento institucional Justicia y seguridad
Económica	Promoción del desarrollo – empleo, turismo Sector agropecuario Transporte

*Nota.* Elaboración propia con base en DNP (2018).

### ***Evaluación de los Planes de Desarrollo Departamentales del 2015 al 2019***

El DNP evaluó integralmente, con un enfoque cualitativo, el proceso de la formulación de los planes de desarrollo departamentales y municipales, que lideró la política pública local de 2015 al 2019. Con base en el informe de evaluación de los planes de desarrollo (2018) se registra que en el contexto municipal y departamental se capacitó y asesoró al 89% de las entidades territoriales del país.

Asimismo, el DNP (2018) evaluó los planes de desarrollo de las Gobernaciones y las Alcaldías del país del 2016 al 2019. Gracias a dicho examen se establecieron los resultados de la Estrategia Nuevos Mandatarios. De esta manera, en el 2016, se logró acompañar a 1.007 entidades, lo que corresponde al 89% del territorio nacional. En el informe realizado para este proceso se registran los siguientes hallazgos y conclusiones reflejados en la Tabla 15.

**Tabla 15** *Hallazgos y conclusiones de evaluación de los planes de desarrollo departamentales*

<b>Hallazgo</b>	<b>Descripción</b>
1	Las dimensiones más importantes son la educación, la salud y el crecimiento verde.
2	Los planes de desarrollo responden a los pilares del Plan Nacional de Desarrollo (paz, equidad y educación).
3	Los niños, niñas y adolescentes son la población más importante, mientras que las personas con discapacidad y adultos mayores lo más relegados.
4	No hay alineación entre los departamentos en lo que respecta a las estrategias.
5	No se observó una relación entre la importancia de las temáticas incluidas en los planes de desarrollo territoriales y lo ejecutado en el primer año de gobierno.
<b>Conclusión</b>	<b>Descripción</b>
1	La cantidad de los temas incluidos en los planes refleja la desarticulación en las entidades del orden nacional.
2	Para tener una inversión orientada a los resultados se han adelantado ejercicios de revisión del gasto. Igualmente, se implementaron herramientas para el mejoramiento de la gestión tales como un tablero de control para la toma de decisiones y el seguimiento de los indicadores en todo el proceso de la cadena de valor de los programas, en especial, de los resultados para su continuo mejoramiento.

*Nota.* Elaboración propia con base en el DNP (2018).

## **Conclusiones**

El territorio se puede definir como un espacio geográfico en donde el ser humano mantiene unas relaciones dinámicas de sociabilidad, comunicación y transacciones que generan una identidad cultural histórica. Es el mismo territorio a través de sus actores que permiten su consolidación y posicionamiento en la aldea global. Del anterior concepto, se comprende que la descentralización territorial se convierte en la transferencia del poder fiscal, político y administrativo del gobierno nacional y central a los territorios, cuyo objetivo es aumentar la calidad de vida, los estándares de dignidad humana y el bienestar de las comunidades.

Las entidades territoriales en el país representan el proceso de descentralización y evidencian la transferencia de poder y de toma decisiones del ente central a las autoridades administrativas locales. Se definen como la estructura política y administrativa del Estado, que a través de los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial, establecen la ruta

crítica que el país, los departamentos y los municipios deben cumplir en el periodo establecido por la ley.

A través de la actualización de la jurisprudencia del país, se han logrado establecer nuevas estructuras para la construcción de entidades territoriales, que buscan integrar territorios para generar soluciones de mayor impacto, compromiso y de recursos. Como por ejemplo la consolidación de las Regiones Administrativas de Planificación en Entidades Regionales Territoriales, Asociación de Municipios, Áreas Metropolitanas, Provincias Administrativas de Planificación, Regiones de Planeación y Gestión, y Corporaciones Autónomas Regionales entre otras.

El estado actual de las gobernaciones en Colombia representa un reto importante para el progreso económico y social del país, el cual debe buscar los medios para aumentar y flexibilizar la utilización de los recursos disponibles por los departamentos. Lo anterior con el fin de cumplir a cabalidad las funciones otorgadas por la Constitución de 1991 y el Código de Régimen Departamental.

En el modelo de Gobierno de Colombia se entiende a las gobernaciones como entidades territoriales dirigidas por gobernadores elegidos democráticamente cada cuatro años, quienes son su ápice estratégico y responsables de la supervisión directa, la administración de las condiciones fronterizas, recursos, el desarrollo de estrategias y los resultados alcanzados.

Como servidores del Estado, los gobernadores son los actores estratégicos que ejercen la gestión pública, entendida como la acción integral para cumplir los propósitos de una planeación territorial. Es en este punto que se utilizan los recursos públicos para lograr los intereses sociales con base en unas competencias profesionales y de profundización.

Otra autoridad político administrativa de la Gobernación es la Asamblea Departamental, que es una corporación y de representación popular que coadministra y controla políticamente las

decisiones y el desempeño del gobernador. Una instancia que es importante en la garantía de la participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas y el plan de desarrollo, es el Consejo Territorial de Planeación.

Los departamentos se categorizan en cuatro grupos que se clasifican de acuerdo con la cantidad de población, los ingresos corrientes de libre destinación, los gastos que tiene un departamento y la relación entre dichos ingresos frente a los costos. Esta información es avalada y remitida ante la Contaduría General de la Nación. Sin embargo, el DNP, en aras de establecer parámetros que permitan analizar de forma homogénea los departamentos, propone una categorización con base en los entornos sostenibles de desarrollo, los cuales clasifican a los departamentos en cinco grupos, determinados por la calidad de vida, seguridad, potencial económico, medio ambiente, funcionalidad urbana y capacidad institucional. De esta manera, se abre la oportunidad a que se puedan crear unas Regiones Administrativas de Planificación que busquen la eficiencia y eficacia de los recursos.

En el análisis del estado actual de los departamentos, se evidencia que las autoridades político administrativas solicitan modificar elementos estructurales de la administración y la gestión pública territorial. En primera instancia plantean modificar el Sistema General de participaciones, reformar las bases tributarias, fortalecer el acompañamiento en el Nuevo Sistema General de Regalías, ampliar el apoyo financiero nacional para el despliegue de estrategias territoriales en convivencia, medio ambiente, infraestructura y desarrollo social.

Los principales instrumentos de planificación territorial establecidos en el país, se encuentra el plan de desarrollo, como el principal instrumento de planificación de los gobiernos en el sector público colombiano. Este también se convierte en el medio de verificación del desempeño administrativo de la gestión realizada. Por otra parte, está el Plan de Ordenamiento

Territorial, que entrega el direccionamiento estratégico de mediano y largo plazo para el desarrollo de lo físico (rural y urbano) del territorio.

## Capítulo II. Desempeño de la Gestión Pública

### Introducción

El desempeño de la gestión pública en las entidades territoriales hace parte estructural de los postulados de la Nueva Gestión Pública, Pos Nueva Gestión Pública y los nuevos enfoques de Gobernanza analizados anteriormente (Rhode, 1991; Kettl, 2006; Lynn Jr, 1998; Aguilar, 2006; Farinós, 2008). En Latinoamérica, esta evolución de la administración pública ha estado orientada por las condiciones y gobernantes de turno. Así mismo, según Ospina (2001), desde la calidad de la estructuración hasta la capacidad para implementar políticas que movilicen recursos y la necesidad de generar canales de comunicación entre el ciudadano y el gobierno, han generado importantes avances en la evaluación de la acción pública de los mandatarios.

Igualmente, para Cheng (2014), el desempeño de la gestión es una variable estratégica que evalúa el rendimiento de la gestión de un líder dentro de una organización; por ejemplo, en el desarrollo y promoción del talento humano se analiza el rendimiento a nivel de los resultados de la organización y de las personas que la conforman. Este desempeño está determinado por el uso de incentivos positivos (ajustes de salarios, promociones y mejoramiento de las condiciones laborales) y negativos (llamadas de atención, planes de mejoramiento, gestión de las crisis, entre otros) (Vargas, 2019).

De la misma manera, Sampaio y Romero (2017) establecen que el desempeño en una organización está asociado con el desarrollo de estrategias que le permitan construir ventajas competitivas. Por otro lado, Niskanen (1994) plantea que el método óptimo para la medición del éxito de los gobernantes públicos son los resultados obtenidos y materializados de los objetivos programados. En Colombia, el instrumento de planificación que permite evaluar el desempeño de

la gestión pública del presidente, gobernadores y alcaldes, hace referencia a sus respectivos planes de desarrollo (Garzón et al., 2015).

De esta forma, la evaluación del desempeño de la gestión se consolida como un factor clave para la reforma y mejoramiento del sector público (Ospina, 2001). En Latinoamérica, Naim (1995) sostiene que este proceso tomó fuerza en los años ochenta con las políticas y movilización de recursos de los gobiernos, al punto de buscar la modernización del Estado a través de la institucionalidad pública (Prats, 1997).

En esa misma línea, el desempeño administrativo de las entidades territoriales en Colombia está influenciado por el proceso de la toma de decisiones de las autoridades administrativas, esta variable ha sido promulgada en la Carta Iberoamericana del Servicio Civil del CLAD (1998). En consecuencia, el sistema de medición del desempeño de la gestión pública en las entidades territoriales del país ha permitido valorar los esfuerzos y resultados de la gestión de los mandatarios durante un periodo determinado (Valdivieso y Ramírez, 2020).

En el presente capítulo se presentarán las bases conceptuales del desempeño administrativo, así como la importancia de su evaluación en el sector público. Posteriormente, se estudiarán los hitos alcanzados en Latinoamérica con sus máximos exponentes —Chile y Colombia—; por último, se relaciona un análisis del sistema de medición de las entidades territoriales en Colombia, con base en el Índice de Medición Integral y el Índice de Medición Municipal.

### **Desempeño de la Gestión**

Para Arriagada (2002), la gestión se relaciona directamente con las acciones y decisiones de los directivos de una organización; en el caso público, va dirigida a los mandatarios elegidos por procesos democráticos que busquen cumplir los requerimientos de la sociedad. Mientras que

el desempeño es un esfuerzo sistemático que se lleva a cabo en una organización para analizar y evaluar la gestión realizada en términos del cumplimiento de la planeación estratégica de la misma (Yamakawa y Ostros, 2011). Por lo anterior, Camejo (2008) sostiene que el desempeño de la gestión se puede resumir como el conjunto de factores que determinan la productividad y calidad del cumplimiento de los resultados de una persona u organización.

Por su parte, Morgan (2014) y Almeida (2015) establecen la importancia de evaluar el desempeño de la gestión, debido a que permite entender el estado de la organización, en términos de su planeación, de su posicionamiento frente al dinamismo del entorno, y del talento humano que la conforman. Conjuntamente, Capuano (2004) enfatiza la necesidad de tener instrumentos de medición que definan el nivel de eficiencia y cumplimiento de las metas e indicadores estratégicos de la organización.

Cabe añadir que, la importancia de comparar el avance de la gestión frente a un referente de planeación se ha estudiado desde las antiguas grandes civilizaciones, durante la Revolución Industrial y en la actualidad frente a los retos de creación, desarrollo y posicionamiento de las organizaciones en el mercado. En este orden de ideas, Arias y Segura (2004) plantean que, en la época posterior a la Segunda Guerra Mundial, este desempeño se basaba en la evaluación del líder con respecto al comportamiento funcional de su equipo de trabajo.

Desde una perspectiva académica, el concepto del desempeño de la gestión abarca diferentes disciplinas: en educación (Fernández et al., 2016), en logística (Serna et al., 2017), en defensa (Santacruz, 2010), en psicología (Pérez, 2012), en producción (Carreño et al, 2013), en deporte (Pfeffer y Davis, 1986; Allen, 1982), entre otras.

De igual manera, McGregor y Doshi (2015) establecen dos tipos de desempeño de gestión; el primero es el táctico, que responde a la eficacia de los resultados que existe con la estrategia organizacional; mientras que el segundo, denominado adaptativo, consiste en la

divergencia entre la eficacia y la estrategia organizacional, permitiendo la utilización de nuevas ideas y procesos que mejoraran el desempeño.

### **Evaluación del Desempeño de la Gestión**

Para definir este concepto, es esencial introducir varios autores; por ejemplo, Capuano (2004) concibe que la evaluación del desempeño es uno de los procesos principales de la gestión de los recursos organizacionales, constituyéndose en un instrumento de medición con respecto a la toma de decisiones y la operacionalización de actividades. De igual manera, medir el desempeño depende del propósito de la organización (Landy y Farr, 1980), generalmente está relacionado de manera directa con la efectividad (Bernardin y Beatty, 1984; Ilgen y Feldman, 1983; Kahalas, 1980; Steers y Lee, 1983).

Adicionalmente, Levy y William (1995) especifican que en la última década las investigaciones de la evaluación del desempeño administrativo han tomado fuerza por parte de la academia. De igual modo, Mayne (2006) destaca los estudios realizados en 1) el nivel gerencial que busca establecer los datos e información necesaria y pertinente para el proceso de toma de decisiones; 2) la medición y publicación de los resultados obtenidos. Dentro de estos tipos, Kettl (2000) determina que ambos buscan verificar que los resultados propuestos realmente sean cumplidos por la administración pública. Por otro lado, Schacter (2002) y Mayne (2006) plantean que para desarrollar la evaluación de la medición del desempeño de la gestión es fundamental separar el objeto de verificación en componentes, cada uno de ellos caracterizado por un objetivo y al menos una meta que alcanzar. Sin embargo, Apgar et al. (2003), con base en el TBS del 2001, establecen que el proceso anterior requiere de la definición de un perfil de programa que contenga la descripción de la política, los antecedentes, la población objetivo, los recursos, los resultados esperados y la estructuración de la organización.

Con base en lo anterior, Cuestas et al. (2018) determinan que la evaluación del desempeño de la gestión está conformada por las capacidades para medir lo que permite producir valor a los clientes, asociados y usuarios internos de la organización. A continuación, se muestran algunos aportes que han consolidado el entendimiento y utilización de este concepto.

**Tabla 16** *Aportes significativos en la evaluación del desempeño de la gestión pública*

<b>No.</b>	<b>Aporte</b>	<b>Autor</b>
1	Define las características de la organización con base en la burocracia e inicia el concepto de gestión sostenible.	Miles, Snow, Meyer y Coleman (1978)
2	Relaciona que el impacto del desempeño de la burocracia depende de la estrategia de la organización.	Calderón y Naranjo (2010)
3	Estudia la articulación entre la estrategia organizacional, la burocracia y el rendimiento del gobierno inglés, generando un índice para medición del desempeño del gobierno con base en los criterios de calidad, eficiencia, relación calidad y precio, efectividad, equidad y satisfacción del cliente.	Walker y Brewer (2009)
4	Identifican que una estrategia de prospección innovadora compensa los impactos perjudiciales de la burocracia en el desempeño organizacional.	Walker y Brewer (2009)
5	Presentan las dimensiones de desarrollo social y ambiental a los estudios sobre el índice administrativo para evaluar el desempeño administrativo.	Enticott y Walker (2008)
7	Señalan que existe una relación significativa entre la prospección de una estrategia con el desempeño, pero que es relativamente más fuerte cuando la recolección de información se realiza por encuestas.	Enticott y Walker (2008)
8	Estudian el impacto de la gestión del desempeño administrativo del gobierno inglés desde perspectivas diferentes.	Andrews et al. (2006) Walker et al. (2011)
9.	Analizan la capacidad de gestión con el efecto organizacional público en Londres.	
10.	Concluyen que tanto el liderazgo como la capacidad de gestión inciden positivamente en un mejor desempeño administrativo en el sector público.	Andrews et al. (2006)
11.	Demuestran que el efecto más fuerte de la orientación del mercado es la satisfacción del consumidor, seguido por la propia evaluación de la satisfacción del consumidor, realizada por los gerentes o directivos del sector público.	Walker y Brewer (2009)
12.	Estudia los esquemas de evaluación comparativa para mejorar el servicio público de los residuos municipales en Estados Unidos.	Folz's (2004)
13.	Evidencian que las prácticas de gestión influyen mucho más en desempeño administrativo que en la satisfacción del consumidor.	Andrews et al. (2006)

*Nota.* Elaboración propia (2019).

### ***Evaluación del Desempeño Administrativo en el Sector Público***

En el sector público, el desempeño administrativo está determinado como un concepto multidimensional; a su vez, la definición de cada dimensión está supeditada por una serie de variables que permiten analizar la eficiencia, eficacia, efectividad, calidad, relación calidad y precio, capacidad de respuesta a las necesidades y la satisfacción del ciudadano (Walker et al., 2010). Igualmente, para Dwyer et al. (2009) esta evaluación ha generado un efecto positivo en la administración del Estado, permitiendo conocer los resultados alcanzados y las falencias que deben ser trabajadas para mejorar las condiciones de la sociedad.

Por otro lado, Kennedy y Burford (2013) presentan un modelo de referencia para el desempeño de la administración y gestión en los países que pertenecía a la OCDE en el 2007, los indicadores, alimentados por variables cualitativas y cuantitativas, permiten verificar los cambios generados por la intervención pública en una comunidad específica.

**Tabla 17** *Dimensiones del desempeño de la gestión pública CEPAL y OCDE*

<b>Dimensión</b>	<b>Concepto</b>	<b>Variable</b>	<b>Indicador</b>
Eficiencia	Es la relación entre dos magnitudes físicas que permiten establecer la producción de un bien o un servicio, con base en los insumos utilizados.	Resultado	Porcentaje del resultado logrado exitosamente respecto al solicitado.
		Focalización	Porcentaje del resultado logrado respecto al universo.
		Cobertura	Porcentaje del resultado logrado respecto a la demanda posible.
		Impacto	Porcentaje del resultado logrado respecto al problema que se quiere atacar.
Eficacia		Mantenimiento del orden público	Delitos aclarados /delitos denunciados

<b>Dimensión</b>	<b>Concepto</b>	<b>Variable</b>	<b>Indicador</b>
	Es el grado de cumplimiento de los objetivos planteados.	Institucional	Intervenciones exitosas / intervenciones realizadas
		Impacto	% Accidentes laborales marítimos % de colocación de empleo juvenil
Economía	Es la capacidad de la institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros, con el objetivo de lograr su misión institucional.	Uso actual de recursos en relación con lo planeado. Autosuficiencia financiera.	Eficiencia en el manejo de recursos.
Calidad del servicio	Es la capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de los usuarios.	Mediciones indirectas de atributos y características. Mediciones directas con los usuarios.	Oportunidad Precisión  Accesibilidad Percepción de usuarios

*Nota.* Elaboración propia con base en ILPES, CEPAL (1998) y OCDE (2005).

Asimismo, para Ospina (2001), existen cuatro niveles en la evaluación del desempeño en el sector público: 1) micro: es la evaluación del desempeño de los empleados que están dentro de una organización pública y que permiten cumplir con su respectiva misión; 2) intermedio: está relacionado con la evaluación de las organizaciones públicas que trabajan por aumentar el bienestar de la comunidad y el cumplimiento del plan de gobierno; 3) macro: es la evaluación de los programas que tienen varias instituciones del Estado; y 4) megamacro: es la evaluación del desempeño del gobierno desarrollado por todas y cada una de las instituciones públicas que lo conforman, analizando si se cumplieron o no las metas establecidas en las políticas públicas.

### ***Evaluación del Desempeño de la Gestión Pública en Latinoamérica***

Para empezar, Cabrero (1995) concibe que la evaluación de la gestión pública ha tomado fuerza en los gobiernos latinoamericanos desde la década de los ochenta, como consecuencia de los ejercicios realizados en Nueva Zelanda, Reino Unido y Estados Unidos de América principalmente. Así mismo, de acuerdo con la CEPAL (1998), en Latinoamérica los países que han desarrollado mejor sus procesos de evaluación del desempeño administrativo en el sector público han sido Chile y Colombia, cuyos sistemas han basado su valoración en cuatro dimensiones de la gestión: la economía, la eficiencia, la eficacia, y la calidad (Waisbluth, 1998). En Chile, para medir estas dimensiones se elaboran indicadores a los objetivos de cada una de ellas, diferenciando los procesos, los productos o servicios y los impactos.

Para Opazo (2020), el territorio en Chile obedece a una visión unitaria, dividida en 16 regiones con autonomía administrativa y política, destacándose que en cada una de ellas, la administración es funcional y territorialmente descentralizada (Ley 21.074 de 2018). El Estado chileno por medio de sus órganos debe potencializar la regionalización del país con equidad y solidaridad, que trasciendan las 56 provincias que tienen 346 comunas bajo su jurisdicción. La estructura territorial se establece por:

- a) Regiones: es la máxima unidad administrativa de Chile, la administración es función del gobernador regional, un delegado presidencial regional (poder ejecutivo) y el consejo regional, un órgano público colegiado y elegido por sufragio que tiene como función garantizar la participación ciudadana en la construcción de políticas públicas. Los consejeros son elegidos cada cuatro años (Ley, 20.990 de 2017, Ley 21.073 de 2018).
- b) Provincias: es la unidad intermedia en Chile, el gobierno y la administración depende de la gobernación, que esta direccionada por un gobernador que es Delegado

Presidencial Provisional, de plena confianza con el Presidente del país (Ley 19175 de 1992).

- c) **Comunas:** es la unidad básica de la estructura político administrativa en Chile, generalmente se definen por los territorios que tienen un núcleo urbano importante, aunque existen comunas rurales sin esta característica específica. El encargado de su administración es el alcalde y el concejo municipal, los cuales son elegidos para cuatro años con oportunidad de ser renovables (Ley 19175 de 1992).

Por otro lado, el Consejo Científico del CLAD (2008), en el documento *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, establece que dentro de la reforma gerencial del Estado es fundamental la orientación al control de resultados, por lo que determina que cada miembro del Consejo debe estructurar y poner en funcionamiento sistemas de evaluación del desempeño. Un ejemplo de ello se produjo en la transferencia de responsabilidades de la administración nacional a la municipal, en términos de toma de decisiones y de sus responsabilidades fiscales respectivamente (Ospina, 2001; Bonnefoy y Armijo, 2005; Ortega, 2015). En la Tabla 18 se presentan las diferencias conceptuales entre los modelos de Colombia y Chile en evaluación de la administración pública que la CEPAL resumió.

**Tabla 18** *Evaluación del Desempeño de la gestión pública en Colombia*

<b>Ítem</b>	<b>Colombia</b>	<b>Chile</b>
Origen	Reforma Constitucional de 1991	Esfuerzo del ejecutivo para modernizar la gestión.
Instrumento institucional	En 1993 se crea el DNP.	En 1994 se crea el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia.
Énfasis	En la construcción del Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión,	En la construcción de un programa sistemático de modernización de la gestión

Ítem	Colombia	Chile
	para contribuir a la modernización del Estado.	pública, que se desarrollaría a través de acuerdos con las instituciones del Estado.
Diseño e implementación	Se contaba con el sistema; sin embargo, su operatividad no era muy clara y tenía problemas con el cambio de gobierno.	Se desarrolla la fase de conceptualización y diseño del sistema de operación.

*Nota.* Elaboración propia con base en Ospina (2001), CEPAL (2010).

### ***Desempeño de la Gestión Pública en Colombia***

El desempeño de la gestión pública en el país está determinado por los mandatarios de turno conforme al cumplimiento de los planes de desarrollo de las entidades territoriales en las que gobiernan. El Departamento Nacional de Planeación ha establecido un Indicador de Desempeño Territorial en la Gestión Pública que busca evaluar los avances alcanzados en cada vigencia. Este instrumento de medición pública se compone de categorías y variables cuantitativas que permiten identificar la calificación de los municipios, departamentos y regiones en el país.

En la Tabla 19 se presentan los lineamientos políticos y normativos que direccionan la planeación y la gestión de las entidades territoriales, desde un enfoque internacional con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) promulgados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el 2016, hasta los últimos hitos de la jurisprudencia colombiana.

**Tabla 19** *Bases para la medición del desempeño territorial*

Marco referencial	Instrumento	Concepto
ONU-PNUD	ODS	Son objetivos planteados al 2030 para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todos los habitantes del planeta convivan en paz y prosperidad. A partir de estos, los planes de gobierno de 170 países se comprometieron a cumplirlos desde el enfoque de nación y territorio. Los objetivos son:

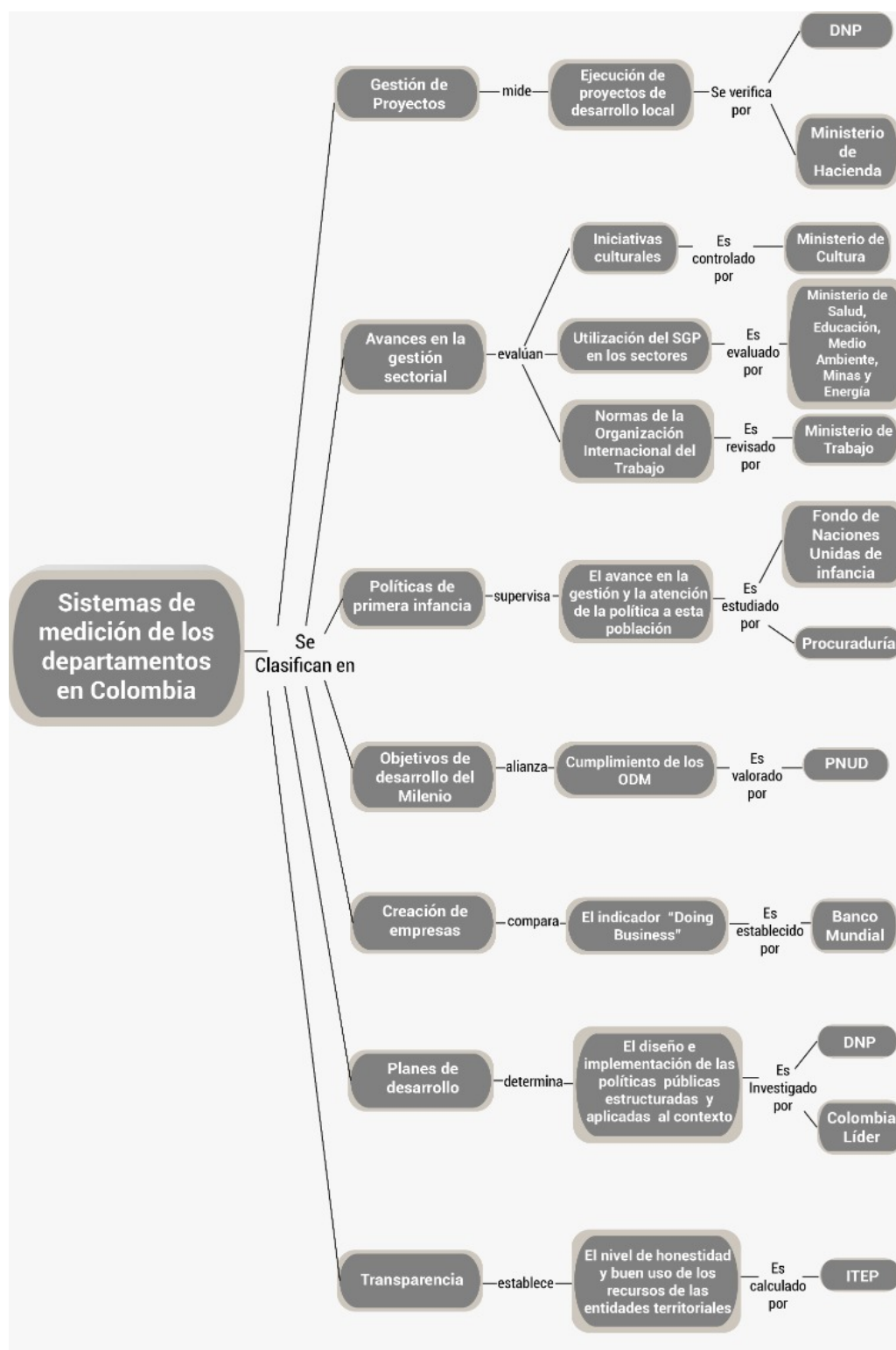
Marco referencial	Instrumento	Concepto
Políticas y presupuesto gobierno	Plan de Desarrollo del presidente Juan Manuel Santos (2014-2018)	1) Fin de pobreza; 2) Hambre cero; 3) Salud y bienestar; 4) Educación de calidad; 5) Igualdad de género; 6) Agua limpia y saneamiento; 7) Energía asequible y no contaminante; 8) Trabajo decente y crecimiento económico; 9) Industria, innovación e infraestructura; 10) Reducción de las desigualdades; 11) Ciudades y comunidades sostenibles; 12) Producción y consumo responsables; 13) Acción por el clima; 14) Vida submarina; 15) Vida de ecosistemas terrestres; 16) Paz, justicia, e instituciones sólidas y 17) Alianzas para lograr los objetivos. (PNUD, 2016)
Constitución Política de Colombia de 1991	Artículo 342	Entrega la directriz al diseño de una ley orgánica para reglamentar todo lo concerniente a los planes de desarrollo y su amortización con presupuestos oficiales para el territorio colombiano.
Ley 152 de 1994	Establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo	<p>Artículo 1. Establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo.</p> <p>Artículo 2. Esta ley aplica a la nación, a las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden.</p> <p>Artículo 26. Con base en el Plan Nacional de Desarrollo aprobado, cada organismo público de todo orden deberá realizar el plan de acción alineado al del Estado.</p> <p>Artículo 31. Los planes de desarrollo de las entidades territoriales requieren una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo.</p> <p>Artículo 33. El Alcalde o Gobernador será el máximo orientador de la planeación de la respectiva entidad territorial.</p> <p>Artículo 40. Los planes serán analizados y aprobados o no por parte de la Asamblea departamental o el Consejo de municipio dentro de los primeros 4 meses de la nueva administración.</p>

<b>Marco referencial</b>	<b>Instrumento</b>	<b>Concepto</b>												
Constitución Política de Colombia de 1991	Artículo 302	“La ley puede establecer para uno o varios departamentos diversas capacidades y competencias de la gestión administrativa y fiscal”. Se categorizan los departamentos en 4 categorías.												
Ley 617 de 2000	Se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto	Artículo 1. Categorización presupuestal de los departamentos. De acuerdo con la población e ingresos corrientes de libre destinación, se establecen cinco categorías analizadas posteriormente en el capítulo (especial, primera, segunda, tercera y cuarta). Artículo 4. Los valores máximos de gastos de funcionamiento de los departamentos.												
		<table> <thead> <tr> <th>Categoría</th> <th>Límite</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Especial</td> <td>50%</td> </tr> <tr> <td>Primera</td> <td>55%</td> </tr> <tr> <td>Segunda</td> <td>60%</td> </tr> <tr> <td>Tercera</td> <td>70%</td> </tr> <tr> <td>Cuarta</td> <td>70%</td> </tr> </tbody> </table>	Categoría	Límite	Especial	50%	Primera	55%	Segunda	60%	Tercera	70%	Cuarta	70%
Categoría	Límite													
Especial	50%													
Primera	55%													
Segunda	60%													
Tercera	70%													
Cuarta	70%													

*Nota.* Elaboración propia (2020).

Del mismo modo, algunos de los sistemas de medición que tienen los departamentos en el país se resumen en la Figura 6.

**Figura 6** Sistema de medición de departamentos



*Nota.* Elaboración propia con base en la Procuraduría General de la Nación (2012).

### ***Metodología para la Medición del Desempeño Administrativo en las Entidades Territoriales***

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) a través de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS), en trabajo articulado con las administraciones departamentales y otras instancias del gobierno nacional, construye una metodología para la medición y análisis del desempeño integral de los departamentos y municipios del país. La metodología responde a las directrices establecidas en las leyes 152 de 1994 y 617 de 2000. Este sistema de evaluación se ha desarrollado en dos versiones; la primera se constituyó en la medición de cuatro componentes (eficacia, eficiencia, requisitos legales y capacidades administrativas), desde el año 2006 al 2016, mientras que la segunda integra los componentes de dos subsistemas (gestión y resultados) en un solo indicador; esta versión de 2017 cubre las administraciones territoriales del país.

#### **Medición del Índice de Desempeño Integral**

Desde el año 2006, la DDTS diseña y calcula en Colombia el Índice de Desempeño Integral (IDI), el cual busca evaluar el desempeño administrativo en las entidades territoriales de Colombia. El análisis se desarrolla con base en los recursos disponibles para las etapas de programación, ejecución, seguimiento y de toma de decisiones de la administración pública. Durante los primeros diez años, el IDI se midió a través de cuatro componentes: 1) gestión, 2) requisitos legales, 3) eficiencia y 4) eficacia, cada uno de ellos se detalla en la siguiente tabla. Para cada componente el cálculo del valor de este se determina por el promedio simple de los resultados de las variables que lo determinan.

**Tabla 20** *Índice de Desempeño Integral*

<b>Componente</b>	<b>Concepto</b>	<b>Variable</b>	<b>Medición</b>
Eficacia	Cumplimiento de las metas de los Planes de Desarrollo propuestos	Avance en el Plan de Desarrollo	Metas asociadas vs. el promedio de avance por los sectores de 1) Educación 2) Salud 3) APSB

<b>Componente</b>	<b>Concepto</b>	<b>Variable</b>	<b>Medición</b>
			4) Deporte y recreación 5) Cultura 6) Servicios públicos diferentes al acueducto, alcantarillado y aseo 7) Vivienda 8) Agropecuario 9) Transporte 10) Ambiental 11) Reclusión, prevención y atención a desastres, promoción del desarrollo 12) Grupos vulnerables, equipamiento, desarrollo comunitario 13) Fortalecimiento institucional 14) Justicia y seguridad
Eficiencia	Provisión de los servicios básicos	Cumplimiento de las metas de producto	1) Eficiencia de la calidad de educación 2) Eficiencia de la cobertura de educación 3) Régimen subsidiado 4) PAI 5) APSB 6) Calidad del agua
Requisitos legales	Basado en la ejecución presupuestal definida por la ley	Sistema General de Participaciones asignado en CONPES. Sistema General de Participación incorporado en presupuesto Sistema General de Participación ejecutado en gasto	1) Educación 2) Saludos cordiales 3) Agua 4) Propósito general 5) Alimentación escolar 6) Primera infancia
Capacidad administrativa	Administración de los recursos económicos, sociales, culturales y políticos de un territorio	Capacidad administrativa	1) Número de funcionarios de libre nombramiento y remoción (LNR) en cargos directivos que permanecieron en su cargo durante la vigencia. 2) Total de funcionarios en cargos directivos de LNR en la vigencia. 3) Número de funcionarios que desempeñan cargos en los niveles directivo, asesor y profesional y tienen formación profesional.

Componente	Concepto	Variable	Medición
			4) Total de cargos de la planta de personal en los niveles directivo, asesor y profesional
			5) Total de funcionarios de planta de la administración central de los niveles directivo, asesor, profesional y técnico que cuentan con un equipo de cómputo en la vigencia
			6) Total de funcionarios de planta de la administración central de los niveles directivo, asesor, profesional y técnico de la vigencia.
			7) Contratación
			8) Nómina
			9) Presupuesto
			10) Banco de proyectos
			11) Estratificación
			12) Servicios de acueducto
			13) Recaudo tributario
			14) Tesorería
			15) Contabilidad
			16) Control interno
			17) Pasivos pensionales
			18) Tablas de retención documental
			19) Estabilidad del personal directivo EDP
			20) Profesionalización de la planta
			21) Disponibilidad de computadores de los niveles directivo, asesor, profesional y técnico
			22) Automatización de procesos
			23) Modelo estándar de control interno
		Capacidad fiscal	1) Autofinanciación de los gastos de funcionamiento
			2) Respaldo del servicio de deuda
			3) Dependencia de las transferencias de la nación y las regalías
			4) Generación de recursos propios
			5) Magnitud de la inversión
			6) Capacidad de ahorro.

*Nota.* Elaboración propia (2019) con base en el DNP (2015).

Los cinco rangos establecidos por el DNP para evaluar el desempeño de las entidades territoriales bajo esta metodología son 1) sobresaliente, si el resultado obtenido por la entidad

territorial es mayor o igual a 80; 2) satisfactorio, si el valor está entre 70 y menos que 80; 3) medio, si se encuentra entre 60 y menos de 70; 4) bajo, si está entre 40 y es menor a 60 y 5) crítico, si está por debajo de 40.

### ***Novedades en la Medición del Índice de Desempeño Integral***

Los resultados obtenidos de la primera versión del IDI presentaron algunas dudas e inconsistencias por parte de los alcaldes y gobernadores, que expresaban inconformidades en la estrategia de análisis de la información, por ejemplo una escala estándar para medir el desempeño municipal presenta inconvenientes por la disparidad de recursos, cultura, características, tamaños, presupuestos y población (Figura 7). El principal motivo era la ineffectividad de medir con la misma regla a todas las entidades territoriales cuando las asignaciones financieras, condiciones geográficas, culturales, de producción y educación, entre otras variables, eran diferentes.

**Figura 7** Razones para ajustar el IDM



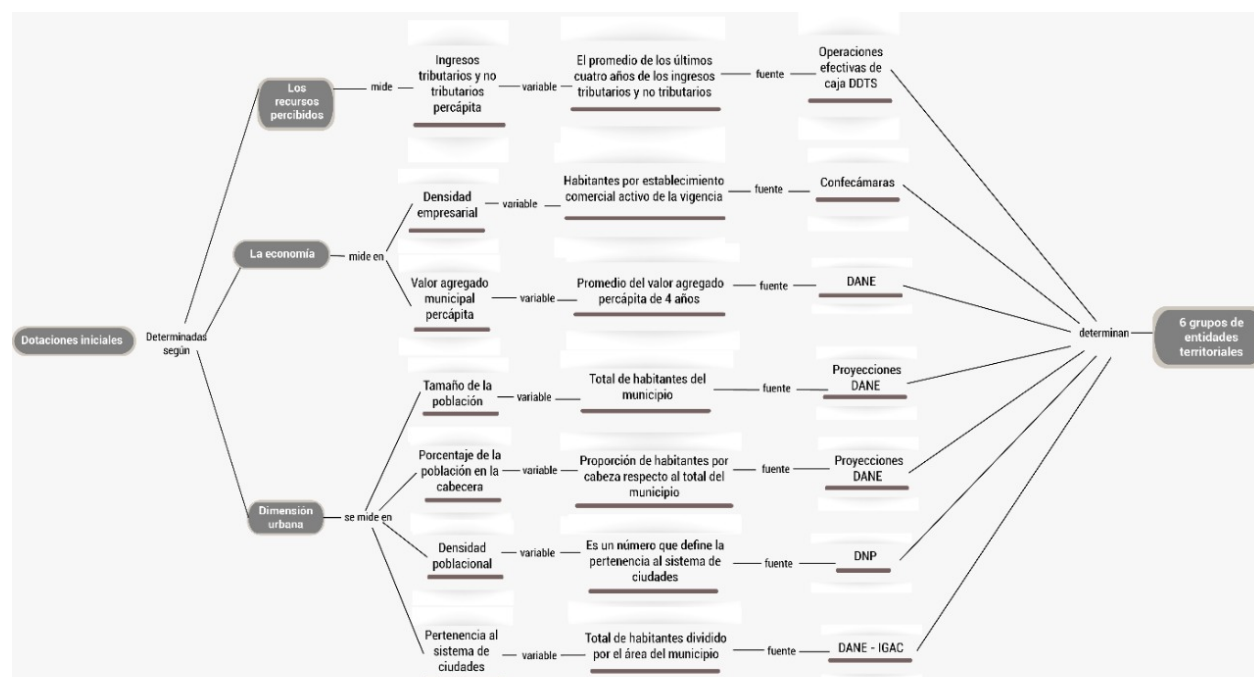
*Nota.* Elaboración propia (2019).

Por lo anterior, el DNP (2017) reestructura y presenta una nueva Medición de Desempeño Municipal (MDM) que tiene como objetivo principal:

Evaluar el desempeño de las entidades territoriales en cuanto a la eficacia en el cumplimiento de las metas de sus planes de desarrollo, la eficiencia en la provisión de los servicios básicos, el cumplimiento de los requisitos de ejecución presupuestal definidos por la Ley y la gestión administrativa y fiscal.

En consecuencia, el desarrollo de la nueva metodología del índice MDM se enfocó en articular la medición de la gestión y los resultados de las administraciones locales, permitiendo comparar los niveles de bienestar y gestión pública en las alcaldías y gobernaciones. Por lo que la meta principal de la política del Estado se refleja en la metodología al trabajar para cerrar las brechas de inequidad en los territorios del país. Por otro lado, para categorizar las entidades territoriales y lograr tener grupos homogéneos, el DNP crea el concepto de dotaciones iniciales, en el que se clasifican las entidades territoriales municipales de acuerdo con los recursos percibidos (tributarios y no tributarios), el desarrollo de su economía (cantidades de empresas y valor agregado municipal per cápita) y la caracterización de su población (tamaño de la población, porcentaje de la población en la cabecera, densidad poblacional, y si está en el sistema de ciudades del gobierno nacional), como se evidencia en la siguiente Figura 8.

**Figura 8** Clasificación de entidades territoriales por dotaciones iniciales



*Nota.* Elaboración propia (2019).

El resultado de este componente permite categorizar la entidad territorial en seis grupos de municipios, en los cuales existen unos rangos para comparar los municipios con aquellos que tienen características similares. Una vez categorizada la entidad territorial en alguno de los seis grupos definidos por las dotaciones iniciales, el cálculo del índice MDM se genera a través de dos componentes; el primero es el de gestión, el cual consiste en las acciones y decisiones que adelanta la administración local para alcanzar el bienestar de la población; el segundo se denomina resultados y contiene la materialización de los elementos de bienestar construidos en la gestión que afectan directamente el bienestar de la comunidad, como fin último de la política pública del país.

### ***Componente de Gestión***

De acuerdo con el DNP (2017, 2018), este componente consiste en las decisiones y actividades desarrolladas por la administración pública para alcanzar mejores niveles de bienestar y desarrollo en la comunidad. Se construye a través de la sumatoria de cuatro subcomponentes— 1) movilización de recursos propios; 2) ejecución de recursos; 3) gobierno abierto; 4) transparencia y ordenamiento territorial— y 12 variables como se muestra en la Tabla 21. Los resultados de cada variable se miden de cero a cien, el indicador agregado de gestión es el promedio ponderado de cada uno de ellos.

**Tabla 21** *Componente de gestión del índice MDM*

<b>Subcomponente</b>	<b>Variable</b>	<b>Fórmula para calcular la variable</b>	<b>Fuente</b>	<b>Peso en %</b>
Movilización de recursos propios	Ingresos tributarios y no tributarios per cápita.	(Ingresos tributarios + ingresos no tributarios – recaudo por instrumentos del ordenamiento territorial) /población.	Operaciones efectivas de caja del DNP, FUT y DANE.	8.3
	Recaudo por instrumentos de ordenamiento territorial per cápita.	Recaudo total de los cuatro instrumentos del ordenamiento territorial (predial, delineación urbana, valorización y plusvalía) /población total.	FUT y operaciones efectivas de caja.	8.3
	Participación de los recursos propios de la inversión.	Inversión financiada con recursos propios/inversión total del municipio.	FUT y operaciones efectivas de caja.	8.3
Ejecución de recursos	Ejecución del Sistema General de Participaciones.	Inversión financiada y obligada con SGP en la vigencia/SGP asignado al municipio. (A excepción de FONPET).	DNP-SICODIS-FUT	6,25
	Ejecución de recursos propios.	Inversión financiada con recursos propios obligados/Inversión financiada con recursos propios comprometidos.	DNP-FUT	6.25

Subcomponente	Variable	Fórmula para calcular la variable	Fuente	Peso en %
	Ejecución de otras fuentes (crédito interno y externo, FONPET, rendimientos financieros, transferencias, entre otros).	Inversión financiada con otras fuentes obligadas/inversión financiada con otras fuentes comprometidas.	DNP-FUT	6.25
	Cumplimiento en el plazo inicial de los proyectos del Sistema General de Regalías.	Solo aplica a municipios que tienen un proyecto en regalías y corresponde con el promedio de calificación de cuatro trimestres del Índice de Gestión de proyecto de regalías (IGPR).	DNP-GESPROY	6.25
Gobierno abierto y transparencia	Organización de la información.	Elaboración, aplicación y actualización de las tablas de retención documental.	Archivo General de la Nación	8.3
	Rendición de cuentas.	Promedio de calificación obtenida en los últimos 4 trimestres del año del IGPR.	SGR	2.76
		Inclusión de la estrategia de rendición de cuentas en el Plan Anual de Acción.	Gestión WEB	2.76
	Publicación de los resultados de la rendición de cuentas.	Gestión WEB	2.76	
	Atención al ciudadano.	Procesos de servicio al ciudadano documentados (peticiones, quejas, reclamos, entre otros). Servicio al ciudadano en el plan anticorrupción.	Gestión WEB	8.3
Ordenamiento territorial	Recaudo predial efectivo.	(Recaudo predial de la vigencia/avalúo catastral total predios del municipio) *1000	IGAC-FUT	12.5
	Uso del instrumento de recaudo del ordenamiento territorial.	Uso de instrumentos sobre los posibles a recaudar.	FUT	12,5

*Nota.* Elaboración propia con base en el DNP (2017).

### ***Componente de Resultados***

Para Santistevan (2016) el análisis de la teoría organizacional en el enfoque de la administración pública busca contribuir al bienestar máximo posible de una comunidad; por esta razón, el DNP (2017) presenta el nuevo IDM evalúa la consecución de los resultados a partir de la gestión desarrollada por las autoridades público-administrativas en las entidades territoriales, al punto de establecer un nivel de reducción de la brecha socioeconómica presentada en los municipios y departamentos del país en un periodo inicial. Este nuevo componente es el de resultados y se conforma por seis subsistemas: 1) salud, 2) educación, 3) niñez y juventud, 4) condiciones de la vivienda, 5) servicios públicos y 6) seguridad. En la Tabla 22 se detallan los subcomponentes y sus doce variables. Estos se evalúan una vez al año y cada variable está dentro de un rango de 1 a 100; el cálculo del índice agregado se obtiene por la suma ponderada de cada una de ellas.

**Tabla 22** *Componente de resultados de la MDM*

<b>Subcomponente</b>	<b>Variable</b>	<b>Fórmula para calcular la variable</b>	<b>Fuente</b>	<b>Peso en %</b>
Educación	Cobertura educación media	Cobertura en la educación media neta	Ministerio de Educación Nacional	8.3
	Pruebas saber 11 en matemáticas y lenguaje	Pruebas Saber de matemáticas y de lenguaje	ICFES	8.3
	Cobertura de transición	Cobertura en la educación transición neta	Ministerio de Educación Nacional	8.3
Salud	Mortalidad infantil	Mortalidad infantil de menores de un año	DANE	8.3
	Cobertura de vacunación pentavalente	Cobertura de vacunación pentavalente	MinSalud	8.3

<b>Subcomponente</b>	<b>Variable</b>	<b>Fórmula para calcular la variable</b>	<b>Fuente</b>	<b>Peso en %</b>
	Cobertura de salud	Cobertura en salud	MinSalud	8.3
Servicios	Cobertura de energía	Cobertura de energía en la zona	UPME	8.3
	Penetración de internet	Banda ancha residencia/población DANE	MinTIC	8.3
	Cobertura de acueducto y alcantarillado	Cobertura de acueducto Cobertura de alcantarillado	REC-Súper servicios	8.3
Seguridad y convivencia	Hurtos	Hurtos por 10 mil habitantes	Fiscalía General de la Nación	8.3
	Homicidios	Homicidios por 100 mil habitantes	Policía Nacional	8.3
	Violencia intrafamiliar	Violencia intrafamiliar por 10 mil habitantes	Medicina Legal	8.3

*Nota.* Elaboración propia con base en el DNP (2017).

Del mismo modo, el DNP presenta el siguiente esquema que sintetiza la información que genera la MDM en Colombia.

**Tabla 23 Estructura de la Medición de Desempeño Municipal (MDM)**

CAPACIDADES INICIALES	GESTIÓN	RESULTADOS
<p><b>Económicas (33,3%)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Densidad empresarial.</li> <li>Valor agregado (promedio 4 años).</li> </ul>	<p><b>Movilización de recursos propios (25%)</b></p> <p>Tributario + no tributario – Recaudo por instrumentos de OT (per cápita).</p> <p>Recaudo por instrumentos de OT (per cápita).</p> <p>Participación de los recursos propios en la inversión.</p>	<p><b>Educación (25%)</b></p> <p>Cobertura de educación media.</p> <p>Pruebas SABER 11 matemáticas y lenguaje.</p> <p>Cobertura de transición.</p>
<p><b>Urbanas (33,3%)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Tamaño de la población.</li> <li>% de población en cabecera.</li> <li>Densidad poblacional.</li> <li>Pertenencia al SC (Economías de aglomeración).</li> </ul>	<p><b>Ejecución de recursos (25%)</b></p> <p>Ejecución Sistema General de Participaciones.</p> <p>Ejecución de recursos propios.</p> <p>Ejecución otras fuentes.</p> <p>Cumplimiento en el plazo inicial de los proyectos (SGR).</p>	<p><b>Salud (25%)</b></p> <p>Mortalidad infantil.</p> <p>Cobertura de vacunación pentavalente.</p> <p>Cobertura de salud</p>
<p><b>Recursos (33,3%)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ingresos tributarios y no tributarios per cápita (promedio 4 años).</li> </ul>	<p><b>Gobierno abierto y transparencia (25%)</b></p> <p>Organización de la información.</p> <p>Rendición de cuentas</p> <p>Atención al ciudadano</p>	<p><b>Servicios públicos (25)</b></p> <p>Cobertura de energía rural</p> <p>Penetración de internet</p> <p>Cobertura de acueducto y alcantarillado</p>
<p><b>GRUPOS</b></p> <p>C: Grupo de las 13 ciudades principales.</p> <p>G1 Municipios con mayores dotaciones iniciales</p> <p>G2</p> <p>G3</p> <p>G4</p> <p>G5 Municipios con menores dotaciones iniciales</p>	<p><b>Gestión de Instrumentos de Ordenamiento Territorial (25%)</b></p> <p>Recaudo predial efectivo.</p> <p>Uso instrumentos de recaudo de Ordenamiento Territorial.</p>	<p><b>Seguridad y convivencia (25%)</b></p> <p>Hurtos por 10.000 habitantes</p> <p>Homicidios por 10.000 habitantes</p> <p>Casos de violencia intrafamiliar por 10.000 habitantes</p>
<b>GRUPOS COMPARABLES</b>	<b>COMPONENTES</b>	

Nota. Tomado del DNP (2017).

En los rangos de calificación, el Índice de Medición de Desempeño Municipal es bajo si alcanza menos de 45 puntos, medio si está entre 45 y 55 puntos y alto si obtiene más de 55 puntos (DNP-DDDR, 2018).

### Componentes del IDI que Continúan como Complemento al Índice MDM

Los componentes de eficacia, requisitos legales y el subcomponente de gestión fiscal, seguirán siendo evaluados de forma independiente por el DNP con la información reportada por las autoridades público-administrativas. La única novedad reportada para las entidades territoriales se presenta en la circular 08-5 del 12 de abril de 2018 del DNP:

Lineamientos, orientaciones y procedimientos para el reporte de la información requerida para la evaluación de la gestión y resultados de las entidades territoriales- Evaluación de Desempeño Integral, vigencia 2017 y de la nueva Medición del Desempeño Municipal 2017, en los sistemas de información SIEE y Gestión Web.

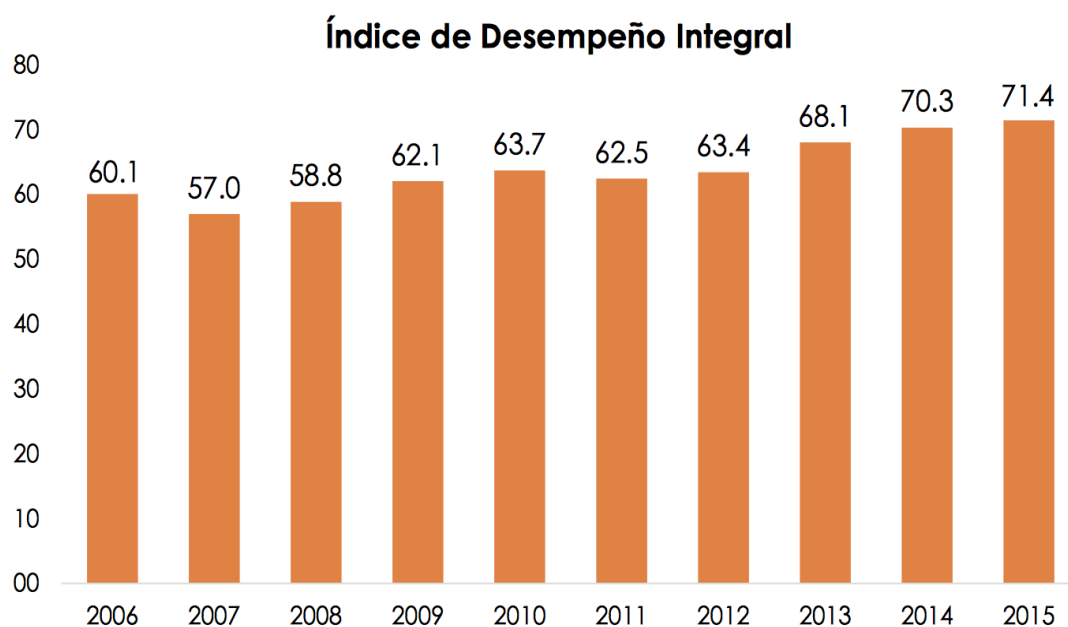
En el componente de eficacia se agregó una columna para que la relación entre lo ejecutado y lo planeado por cada meta, producto del plan de desarrollo, se seleccione a qué pilar del Acuerdo de Paz se asocia; por ejemplo, en derechos humanos, reparación integral para la construcción de paz, solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos, prevención del consumo y la salud pública, entre otros. Del mismo modo, el DNP, para la vigencia de 2018, habilitó un nuevo sistema de información denominado Gestión Web, el cual permitirá reportar por cada entidad territorial un sistema de identificación de necesidades de asistencia técnica y la incorporación de buenas prácticas para compartirlas con otras entidades. En el 2017 se realiza el pilotaje con nueve temáticas orientadas a los retos de la gestión pública del país: 1) usos de las herramientas del DNP, 2) gestión financiera y presupuestación, 3) gestión de proyectos, ejecución e inversión, 4) Objetivos de Desarrollo Sostenible, 5) planeación estratégica, 6) ordenamiento territorial, 7) seguimiento y evaluación, 8) crecimiento verde y 9) atención al ciudadano y transparencia.

Cada entidad territorial solamente podrá remitir dos iniciativas y cada una de ellas estará vinculada a una de las 9 temáticas presentadas. Las gobernaciones deberán pedir el diligenciamiento de las buenas prácticas y verificar que se hayan desarrollado en el municipio; además, podrán participar remitiendo una iniciativa.

## Resultados del IDI en Entidades Territoriales del País

Según el DNP (2017) el promedio del IDI de las entidades territoriales en el país en el 2015 fue de 71.4, mejorando 11.3 puntos con respecto a la primera medición realizada en el 2006. El promedio anual obtenido por estas entidades se presenta en la siguiente Figura 9.

Figura 9 Índice de Desempeño Integral en Colombia

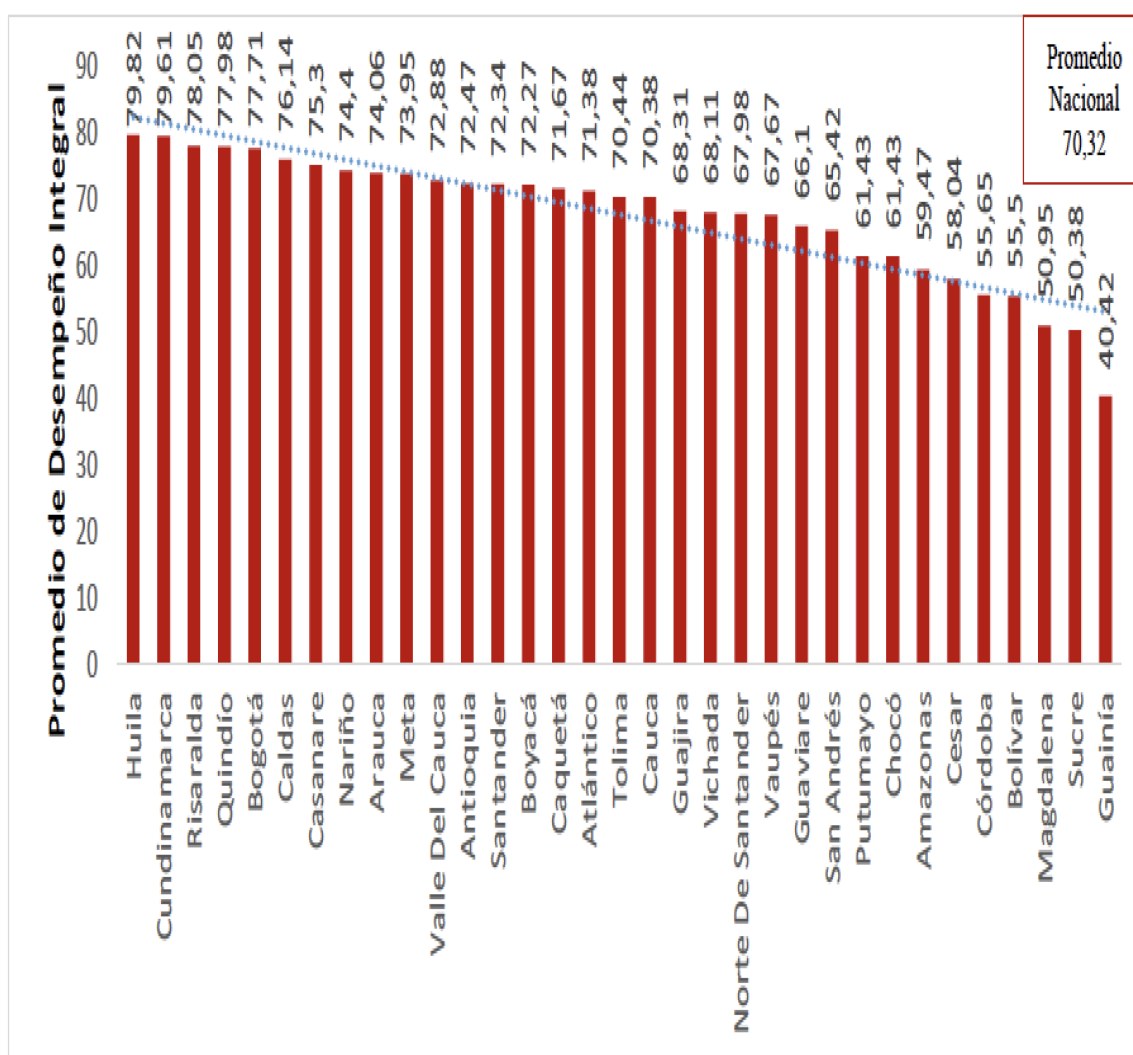


### Nueva Medición de Desempeño Municipal – MDM 2017

En los resultados para la vigencia 2014 el DNP los presenta a través del promedio municipal que se agrega a cada departamento, incluyendo aquellos municipios que no reportaron información, para evidenciar las inconsistencias y vacíos que generan la falta de entrega de información. En la Figura 10 se muestran los 32 departamentos y municipios que para ese año tenían un promedio del 70,32; vale resaltar que ninguna entidad territorial logro el grado de sobresaliente y el 50% de los departamentos obtuvieron la posición de satisfactorio. Por otra

parte, 7 departamentos están en el rango bajo y no hay ninguno en crítico, el más cercano a ello es Guainía con 40,32.

**Figura 10** *Gráfica de resultados IDI departamental 2014*



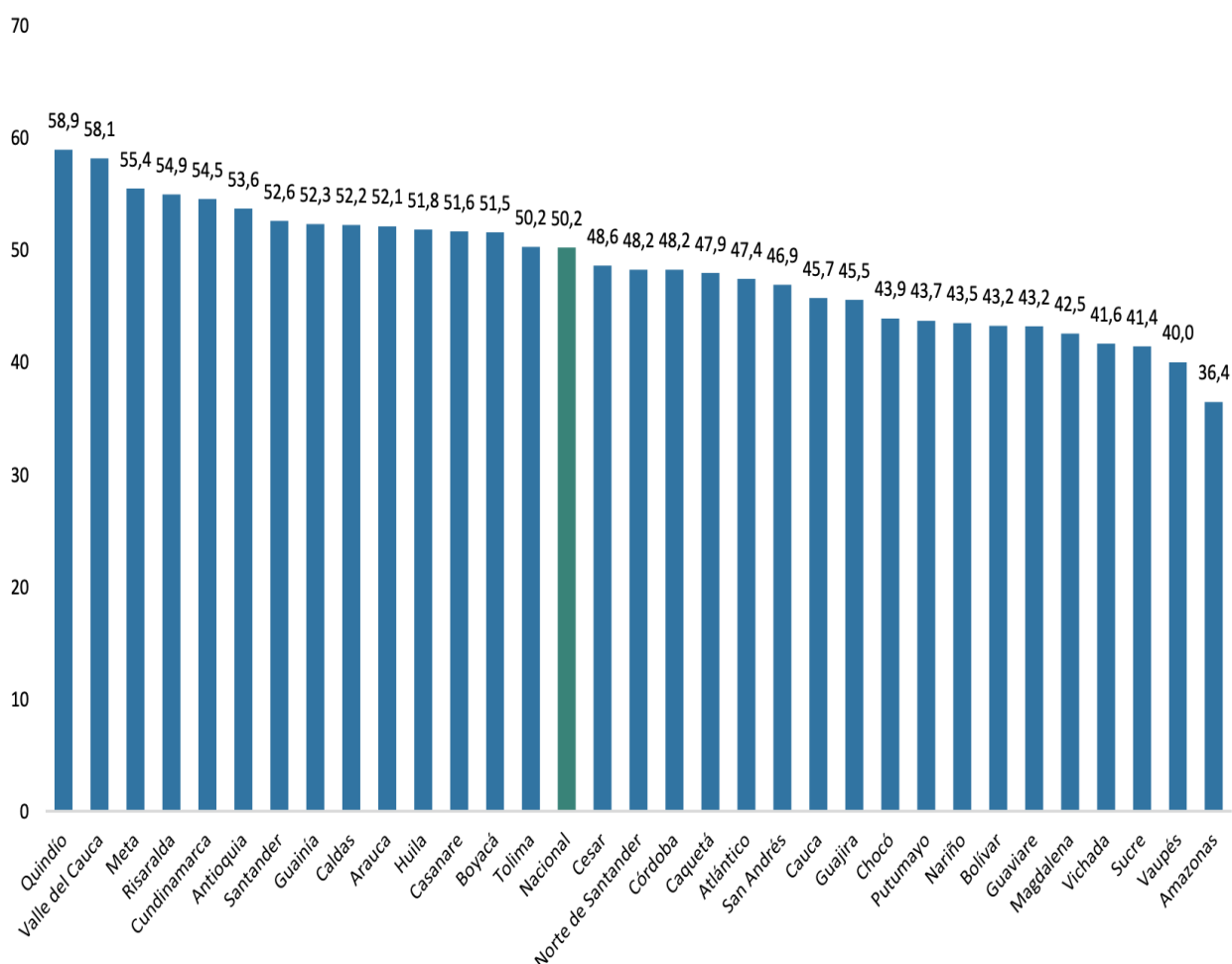
*Nota.* Tomado de DNP-DDTS (2015).

### Resultados del Índice MDM

En la última información reportada por el DNP, en su repositorio oficial a la fecha de elaboración de esta investigación, se encuentra el índice MDM de la vigencia de 2018 con la

información procesada en el 2019 por esta institución. Como se observa en la Figura 11, el promedio nacional fue de 50,2. Los departamentos de Quindío, Valle del Cauca, Meta y Risaralda son los de mayor puntaje, siendo ejemplos para el país; por el contrario, Sucre, Vaupés y Amazonas son los de menor calificación.

**Figura 11** Resultados del índice MDM departamental 2018

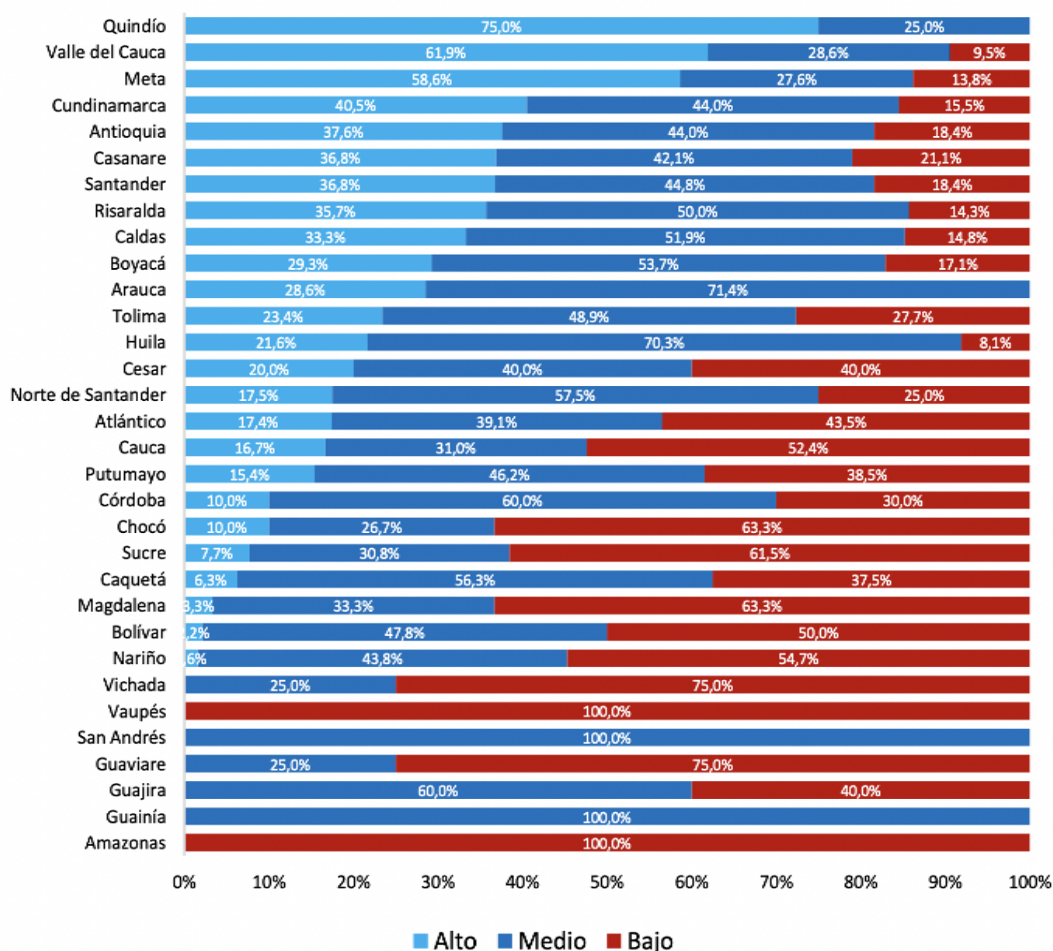


*Nota.* Tomado del DNP (2018).

Cabe añadir que los principales departamentos que mejoraron su desempeño frente al promedio del año anterior fueron Vichada con 10 puntos, Tolima con 8,5 puntos, Guainía con 7,4 puntos y Guaviare con 5,2 puntos (DNP, 2018). En la Figura 12 se observa el porcentaje por cada

departamento de los municipios que obtuvieron una calificación alta, media y baja en el índice de Medición de Desempeño Municipal, sin considerar las condiciones y/o dotaciones iniciales de los municipios al interior de cada departamento.

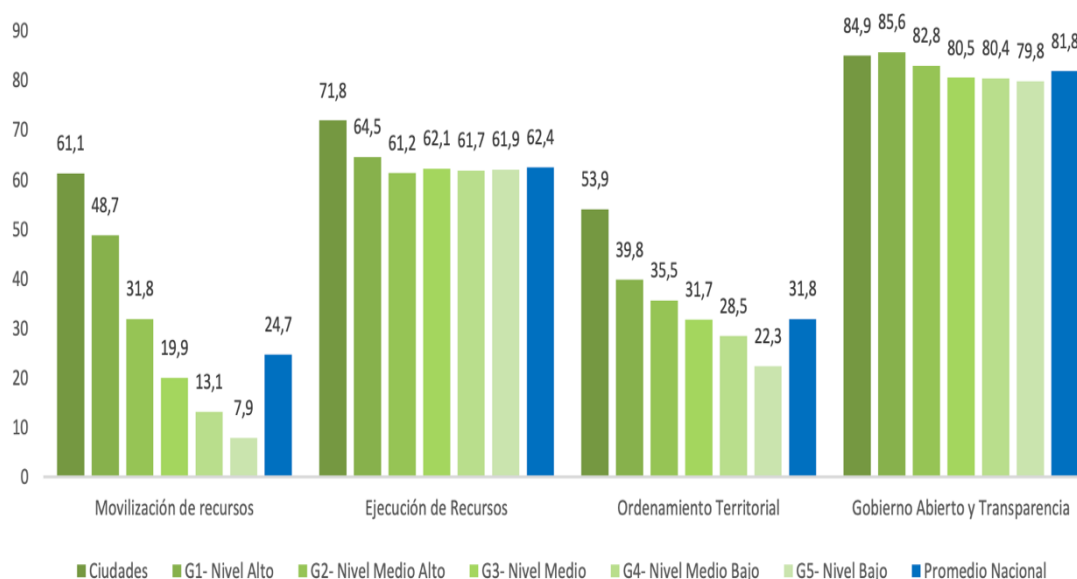
**Figura 12** *Porcentaje de municipios en calificación alta, media y baja en el índice MDM por departamento*



*Nota.* Tomado del DNP (2018)

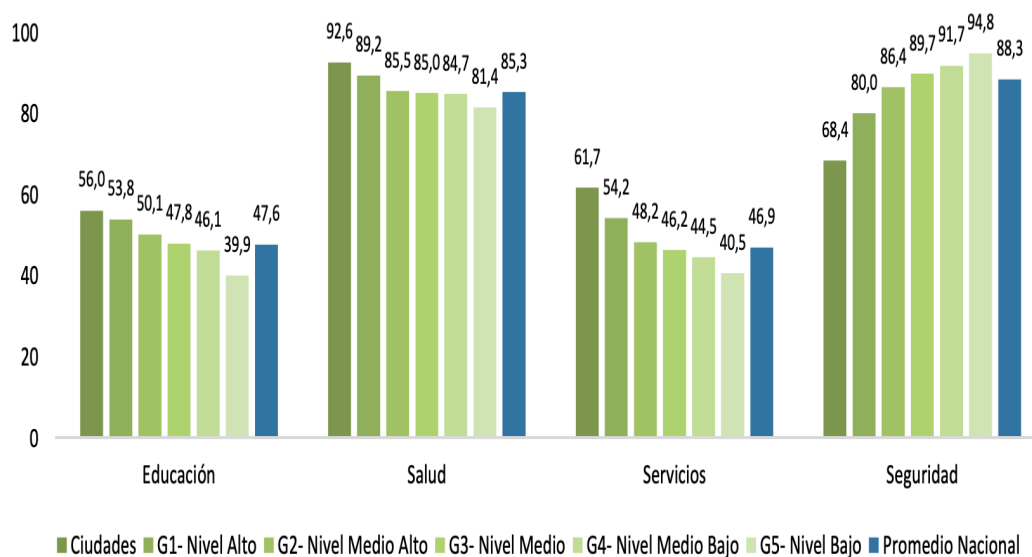
En la Figura 13 se resume la puntuación obtenida de las cuatro dimensiones del componente de gestión por grupo de dotaciones iniciales.

**Figura 13** *Puntajes del componente de gestión 2018*



*Nota.* Tomado del DNP (2018).

De acuerdo con el informe del DNP, los retos más importantes para los departamentos y municipios del país son la movilización de recursos y el recaudo a través de instrumentos de ordenamiento territorial, tales como los impuestos prediales, la valorización, delimitación urbana y plusvalía para los municipios. Asimismo, en cuanto a los resultados alcanzados en el 2018, en relación con el estudio del DNP, se presenta la Figura 14.

**Figura 14** Puntajes del componente de resultados 2018

*Nota.* Tomado de DNP (2018).

En definitiva, todas las entidades territoriales tienen problemas con la baja calidad de los servicios públicos y de educación y, de acuerdo con las capacidades iniciales, se encuentra que las ciudades tienen los niveles más bajos en seguridad, debido a los criterios de hurtos, violencia intrafamiliar y homicidios en sus territorios.

### **Lecciones Aprendidas de los Principios Clave de la Gestión Eficaz del Desempeño en el Sector Público**

En un estudio realizado por Heinrich (2014) sobre el desempeño administrativo en la función pública en Estados Unidos, el autor entrega una serie de recomendaciones, desde el enfoque de la Nueva Gestión Pública, para que las autoridades público-administrativas en otros países las tengan en cuenta en la investigación de estos conceptos.

**Tabla 24** *Recomendaciones para la evaluación del desempeño administrativo del sector público*

No	Recomendación	Autor
1	Los directivos y/o gerentes públicos necesitan identificar indicadores de gestión e impacto en el corto plazo, lo que genera un feedback eficaz y oportuno para fortalecer o modificar las estrategias y proyectos de inversión social.	Courty y Marschkesi (2004)
2	Los esfuerzos de gestión del desempeño en el sector público deben equilibrar el costo de desarrollar estándares precisos de rendimiento esperado del valor público.	Heinrich (1999)
3	Se debe delimitar y determinar los factores externos que afectan la evaluación del desempeño administrativo en los procesos de monitoreo. Se debe analizar y gestionar los niveles de riesgo, sobre todo aquellos que son altos para los proveedores públicos.	Grubb (2007)

*Nota.* Elaboración propia con base en Heinrich (2004).

## Conclusiones

El desempeño de la gestión pública se concibe como el desarrollo de acciones y decisiones (Arriagada, 2002), encabezadas por los servidores públicos del nivel directivo que buscan identificar los resultados alcanzados con respecto a una planeación inicial (Yamakawa y Ostros, 2011). Por su parte, Camejo (2008) la define como el conjunto de factores que determinan la productividad y la calidad del cumplimiento de los resultados de una persona u organización.

Asimismo, en América Latina, el CLAD (2008) presenta las variables y formas que la nueva gestión pública debe utilizar para mejorar la orientación y control de los resultados alcanzados por las administraciones públicas desde enfoques nacionales, regionales y locales. Dentro de ello, Colombia y Chile alcanzan los mayores niveles de representatividad en la

transformación de sus sistemas y estrategias para alcanzar sistemas de medición de desempeño efectivo de sus gobernantes en el territorio (Ospina, 2001; Bonnefoy y Armijo, 2005).

La evaluación del desempeño de la gestión, es uno de los procesos de mayor impacto en la administración, para Landy y Farr (1980) estos esquemas de valoración dependen de la organización. Para el sector público, Dwyer et al (2009) indican la importancia para medir los resultados de la acción pública y la satisfacción de los ciudadanos frente a la gestión de sus gobernantes. Para medirla la OCDE (2005) propone las dimensiones de eficiencia, eficacia, economía y calidad de servicio.

Por otro lado, el DNP a través de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS), con base en las leyes 152 de 1994 y 617 de 2000 diseña un Indicador de Desempeño de la Gestión Pública a los mandatarios territoriales, denominado Índice de Medición del Desempeño Municipal, el cual busca evaluar el desempeño de las entidades territoriales a través de dos componentes complementarios. El primero es el de gestión y consiste en examinar las decisiones y actividades desarrolladas por los alcaldes con respecto a la satisfacción del bienestar de la comunidad de forma integral, para ello determina cuatro subcomponentes: 1) movilización de recursos propios, 2) ejecución de recursos, 3) gobierno abierto y 4) transparencia y ordenamiento territorial. El segundo componente es el de resultados y es el que permite conocer los logros alcanzados en 1) salud, 2) educación, 3) servicios públicos y 4) seguridad.

Desde la experiencia de autores norteamericanos, se establece una serie de recomendaciones para la adecuada evaluación de desempeño de la gestión pública, la primera es la necesidad de construir indicadores de gestión y de impacto en el tiempo, la segunda es diseñar estándares de medición que permitan evaluar el valor público de la acción gubernamental, y el tercero es analizar los niveles de riesgos para los tomadores de decisión en el sector público, generando acciones de mitigación que busquen la calidad de los resultados.

## Capítulo III. Estado del Arte

### Estado del Arte de la Toma de Decisiones

#### Introducción

La toma de decisiones en la gestión de las organizaciones es un concepto estudiado desde diferentes disciplinas, enfoques y teorías, que buscan establecer un modelo que les permita a los directivos elegir la mejor solución para alcanzar la máxima utilidad de la empresa. (Morales y Segoviano, 2016; Pinto y Malcón, 2018). Por su parte, Edwards (1954) plantea que los seres humanos deben tomar decisiones cada día para alcanzar los resultados que esperan, y de esta manera se diferencian de los animales, ya que pueden utilizar la razón para lograrlo. En el entorno organizacional de la administración pública, la toma de decisiones es el núcleo de la planeación y se desarrolla con base en la visión, los medios y el buen uso de los recursos del sistema (Jones et al. 2014; Kinicki y Kreitner, 2003).

Una decisión es la alternativa óptima para solucionar una problemática específica (Moody, 1983). Para analizar el proceso de toma de decisiones, es necesario analizar los niveles de certidumbre que tenga el decisor en un momento determinado. Así mismo el impacto que alcanza la puede clasificar en estratégica, táctica y operativa respectivamente.

Las decisiones pueden clasificarse con base en su frecuencia, conocimiento y complejidad, que en conjunto determinan el proceso necesario para analizar y tomar de referencia una decisión específica. Para Giffin (2011) existen factores internos y externos que afectan el proceso de toma de decisión, entre ellos se encuentra los humanos, ambientales e institucionales.

En el sector público, los procesos de toma de decisión están principalmente priorizados para satisfacer las necesidades de las personas, a través del bienestar social en el territorio (Blanco y Díaz, 2005).

## Aproximaciones Teóricas de la Toma de Decisiones

El concepto de decisión proviene del latín *decisio* y está compuesto por el prefijo *-de* que significa separación, *caedere* que significa cortar, y el sufijo *-sión* que significa acción. Por ende, la etimología señala que una decisión es una opción escogida dentro de un conjunto de alternativas. Del mismo modo, Moody (1983) la define como la mejor alternativa que se debe tomar con el grado de información disponible. Por su parte, Francis y Philbrick (1993), la describe como la elección entre las alternativas con base en unos criterios establecidos.

Neuberger y Duffyt (1976) determinan tres componentes de una decisión, el primero es la autoridad que ejecuta la actividad de la elección, el segundo es la decisión seleccionada dentro de una serie de posibles acciones, y el tercero es el procedimiento que la autoridad pone en marcha para alcanzar dicha decisión. Una vez se cumple el objetivo propuesto por la decisión tomada, se construye un mecanismo heurístico de aprendizaje organizacional aplicable en el futuro (Ostrom, 1990; Greif, 1998).

Asimismo, Simon (1965) establece que el tomador de decisión es el actor que elige una opción en búsqueda de la máxima utilidad esperada dentro de un conjunto de acciones posibles. Existen dos métodos para su desarrollo, el primero consiste en la racionalidad completa, la cual le permite al decisor tener toda la información disponible para la valoración de cada uno de los efectos alternantes; el segundo se denomina racionalidad limitada, la cual accede de manera parcial a la información necesaria para que el responsable de la decisión seleccione una alternativa que cumpla con los requisitos mínimos establecidos por el problema.

Para Annherys et al. (2015) y García (2016) tomar decisiones basadas en la información es esencial en el proceso de planeación de una empresa. Sobre esto, Gallagher y Watson (1982) la conceptualizan como el proceso de pensamiento que se encamina a solucionar problemas. Por ende, en el momento de encontrar la mejor alternativa dentro de un proceso organizacional es

viable crear y mantener una ventaja competitiva (Del Río y Santisteban, 2020; Kules & Capra, 2012).

Por otro lado, Mintzberg (1989) sostiene que la toma de decisiones de alto nivel dentro de la organización es desarrollada por el ápice estratégico, donde son los directivos los responsables para la definición y el seguimiento de las metas. De ellos depende que el éxito en la decisión establecida fortalezca el bienestar y el desarrollo organizacional (Annherys et al. 2015). Sin embargo, este proceso de decisión, para Howard y Sheth (1969), está supeditado al relacionamiento de los factores internos y externos de la empresa. North (1990) y North, Wallis y Weingast (2009) describen como factores internos las normas, la cultura, la comunicación, las restricciones, los insumos, los recursos y las experiencias, y Easton (1965) cita como factores externos el dinamismo del mercado, las expectativas de los interesados, la competencia y las presiones burocráticas.

### **Estado del Arte de la Toma de Decisiones en las Organizaciones**

Easton (1965) plantea que la toma de decisiones ha sido abordada desde diferentes disciplinas y ciencias del saber; por ejemplo, en la psicología se estudian las razones y motivaciones que tiene un decisor en el momento de la elección<sup>2</sup>; en las ciencias económicas se analiza la relación entre la toma de decisión y las perspectivas de los consumidores, productores e inversores; y finalmente, en la administración, los estudios se concentran en el incremento de la eficiencia, eficacia y efectividad de la toma de decisiones de los directivos en las organizaciones. Para Drucker (1995), en las últimas décadas, el estudio de la toma de decisiones se ha convertido en uno de los conceptos más estudiados por la administración en el planeta. Gracias a esto se han

---

<sup>2</sup> En psicología (Ranyard et al. 1997) y (Payne et al. 1993) analizan las condiciones y procesos en los que el decisor, con base en sus características humanas y organizacionales, toma la decisión.

definido modelos que permiten la optimización de los procesos organizacionales y los mecanismos para la descentralización del poder en la toma de decisiones.

En el sector público, Laswell (1970) y De León (1997), citados por Farr, Hacker y Kazee (2006), sostienen que la toma de decisiones está enmarcada en el desarrollo de actividades que permiten no solo inventariar sino alcanzar el bienestar social de la comunidad. El proceso para tomar una decisión explica las reglas, los componentes, los mecanismos y los estándares que hacen funcionar las organizaciones (Simon, 1965; Nutt, 1984; Gavetti et al., 2007; Hodgkinson y Starbuck, 2008; Luhmann, 2005).

Según Soldevilla (1984), el estudio formal de la toma de decisiones se inicia con la teoría clásica de decisión. Dicha teoría analiza el proceso para alcanzar una acción por medio de la certidumbre, lo que implica que previamente el decisor tiene acceso a toda la información disponible, permitiéndole definir la utilidad y el valor agregado de cada alternativa de solución. Con respecto a esto, en 1958, Wasserman y Silander (1958), defendieron esta tesis al trabajar en la búsqueda de la optimización del funcionamiento de las pequeñas organizaciones americanas.

En los casos en los que existe certidumbre es necesario recurrir a los procesos matemáticos, tales como los estudios desarrollados para analizar y pronosticar la utilidad esperada; por ejemplo, la utilización de métodos estocásticos para prever los estados posibles de cada elección (Córdoba, 2004). Para las situaciones en que existe incertidumbre podemos traer a colación lo propuesto por Simon (1955), quien habla de la teoría racional limitada, en la cual el decisor es concebido como un agente racional, objetivo y lógico que, con parte de la información, puede definir una solución que cumpla con los criterios mínimos establecidos (Morales y Segoviano, 2016). En la Tabla 25 se puede ver una síntesis de los principales autores y sus aportes en el proceso de la toma de decisiones organizacionales.

**Tabla 25** *Evolución del concepto de toma de decisiones en la organización*

<b>Autor</b>	<b>Año</b>	<b>Campo de aplicación</b>
Tucidides (Guerra del Peloponeso)	485 a.C.	Estudia las razones para que los líderes del Estado elijan entre la paz y la guerra.
Daniel Bernoulli	1738	Define los criterios para el análisis del riesgo con base en el deseo o el temor por cada alternativa de decisión.
Francis Galton	1886	Establece la regresión hacia la media para la toma de decisiones en el mercado bursátil.
Irving Fisher	1907	Presenta el valor neto como herramienta para la toma de decisiones.
Arthur F, Bentley	1908	Estudia la participación de los grupos de interés en el proceso de toma de decisiones.
John Von Neumann	1944	Desarrolla la teoría de juegos partiendo de la racionalidad como eje en la toma de decisiones.
Freud	1955	Descubre la influencia del inconsciente, que afecta la racionalidad, en el proceso de toma de decisiones.
Herbert Simon	1955	Establece la teoría de la racionalidad limitada, la cual consiste en el que el decisor toma la decisión con base en una información disponible y parcial del problema.
Waseserman y Fred Silander	1958	Define que el ser racional conoce los escenarios y escoge el que más le conveniente (iluminismo).
Michael Brecher	1959	Define que el entorno operativo afecta directamente los resultados del proceso de la toma de decisiones.
Robinson y Majak	1967	Plantea que la toma de decisiones se desarrolla por medio de los procesos intelectuales, sociales y cuasi mecánicos de una organización.
Howard Raiffa	1968	Establece los árboles de decisión y el valor esperado para la muestra.
David Singer	1970	Plantea que los decisores tienden a actuar de forma irracional en los escenarios de alta tensión y ansiedad.

<b>Autor</b>	<b>Año</b>	<b>Campo de aplicación</b>
Martin Patchen		Indica que la presencia de los factores irracionales e inconscientes en la personalidad aceleran el proceso de la toma de decisión.
Braybrooke y Lindblom	1970	Sostienen que los tomadores de decisión realizan un ejercicio para conocer las diferentes alternativas de solución, utilizando la probabilidad y los conceptos matemáticos para la selección (máxima utilidad esperada).
Henry Mintzberg	1976	Define diferentes tipos de decisiones y decisores en la gerencia de las organizaciones.
Snyder	1981	Analiza las preferencias en el proceso de toma de decisiones, las cuales están mediadas por las reglas de y la experiencia de la empresa, la biografía de los decisores y la información disponible.
Daniel Kahneman	1979	Estudia la teoría prospectiva para enfrentar problemas e incertidumbre en la vida real.
Richard Snyder, H.W. Bruck y Burton Sapin	2002	Investiga el proceso de la toma de decisiones en entornos complejos caracterizados por el componente internacional.
Snyder y Diesing	2005	Señala que la teoría clásica contempla la racionalidad limitada y la política burocrática, las cuales pueden ser utilizadas de forma complementaria en el proceso de la toma de decisiones.

*Nota.* Elaboración propia con base en O'Connell y Buchanan (2006) y Amaya (2010).

### **Caracterización de la Toma de Decisiones**

Según Menguzzato y Renau (1991), la clasificación de la toma de decisiones se constituye a través del factor jerárquico de la importancia del decisor en la organización. (Claver et al. 2010), en concordancia, establecen tres categorías de autoridad. En primer lugar, la estratégica, caracterizada por los máximos directivos de la organización, quienes plantean las decisiones vinculadas con los objetivos generales, metas y planes a largo plazo. En segundo lugar, la táctica,

la cual se compone por los directivos de mandos medios de la organización, quienes tienen como función desarrollar las decisiones del primer nivel basándose en la efectividad del uso de los recursos de la organización. Por último, la tercera categoría se denomina operación, liderada por los ejecutivos y profesionales (gerentes), que deciden sobre las actividades de ejecución que permitan el aseguramiento de los dos niveles anteriores (Sánchez, 2016).

### ***Frecuencia***

López y Herrero (2006) clasifican la toma de decisiones en la organización con base en la frecuencia en que estas se presentan; por ejemplo, aquellas que son rutinarias y sencillas, se denominan abiertas, mientras que las esporádicas y complejas son cerradas dicha información la podemos visualizar mejor en la Tabla 26.

**Tabla 26** *Clasificación de la toma de decisiones*

<b>Autor</b>	<b>Abiertas aporte</b>	<b>Cerradas aporte</b>
(Benjamín, 2011)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Rutinarias</li> <li>● Comunes</li> <li>● Simples</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Esporádicas</li> <li>● No comunes</li> <li>● Complejas</li> <li>● Modifican la rutina organizacional</li> </ul>
(Jennings y Stuart, 2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Registradas dentro de la organización (normas)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Nuevas en la organización</li> </ul>
Simon (1988)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Simples</li> <li>● Niveles bajos de riesgo</li> <li>● Resultados son previamente conocidos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Complejas</li> <li>● Altos niveles de riesgo</li> <li>● No se conoce el resultado de implementarla</li> </ul>

*Nota.* Elaboración propia con base en Annherys et al. (2015).

### ***Conocimiento***

Simon (1980), desde la racionalidad limitada, clasifica la toma de decisiones en programadas y no programadas. Las primeras son producto de la gestión del conocimiento organizacional, por lo que la cotidianidad es su característica principal, mientras que las segundas se desarrollan por la presentación de nuevos escenarios, retos, necesidades o problemas, que requieren de soluciones innovadoras y adaptables a la organización (Sánchez, 2016).

Por otra parte, Hansson y Jonsson (1994) establecen una categorización por el orden de construcción en la toma de decisiones. Los decisores que siguen una ruta secuencial, organizada y preestablecida encuentran una solución que satisface sus necesidades (Gärdenfors, 1973; Dewey, 1910; Brim et al. 1959; Simon, 1965). Por el contrario, Mintzberg et al. (1976) plantean que el proceso de la toma de decisión no es lineal y requiere de esfuerzos y retroalimentación entre las etapas de su estructuración.

### ***Complejidad***

Finalmente, Howard y Sneth (1969) presentan un factor adicional para la clasificación de la toma de decisiones basada en el nivel de complejidad de la organización. En este sentido Contreras y Acosta (2011) las clasifica como de baja complejidad, aquellas decisiones que son producto de procesos sencillos, rutinarios y eficaces; y de alta complejidad, las que se dan por procesos esporádicos, nuevos para la organización y que requieren de análisis y de recursos adicionales para su determinación.

### **Proceso de la Toma de Decisiones**

Para Bodenhausen y Todd (2010), el proceso de toma de decisiones busca resolver un problema mediante una solución que integre eficientemente unas condiciones iniciales, criterios de evaluación, habilidades cognitivas y capacidades socioambientales. A su vez, Guerrero y

Gómez (2014) sostienen que estos procesos dependen del nivel democrático, jerárquico los cuales soportan la decisión de la organización. En el escenario estratégico organizacional los decisores analizan la incertidumbre, las fortalezas, las debilidades y las oportunidades de diferentes alternativas de solución (Annherys et al., 2015).

De acuerdo con Gehrlein (1981), la primera conceptualización sobre el proceso para la toma de decisiones fue elaborada por Condorcet en 1793, quien estableció tres etapas sistemáticas para la toma de una decisión organizacional: a) la evaluación de las características del problema y de los efectos de cada una de las posibles alternativas de solución; b) la definición de la alternativa de solución; y c) la elección de implementar o no la decisión seleccionada en la etapa anterior (Hansson y Jonsson, 1994). Por otro lado, Mondy y Noe (2005) plantean que el proceso de la toma de decisiones es afectado directamente por el entorno organizacional, por lo que adicionan una etapa posterior denominada el reconocimiento del contexto.

Por otra parte, Evans (2006) establece que este proceso en las organizaciones tiene su origen en el conocimiento, las experiencias e intereses que tiene el decisor, y termina en las acciones que materializan o no la solución seleccionada. Sin embargo, Reales y Estrada (2012) argumentan que no solo la mente del decisor, sino también la cultura colectiva e individual, determinan el grado y la profundidad de la decisión.

Por su lado, Hernández (2007), determina que, en el sector público, el proceso de toma de decisiones se desarrolla en tres etapas. En primera instancia, se elabora un análisis de las reglas de solución con base en los aprendizajes organizacionales; luego, se ejecutan las reglas exitosas en la organización u otros contextos públicos; por último, se analiza la información para que el tomador de la decisión defina una regla frente al problema (Dopfer y Potts, 2017).

Con base en Annherys et al. (2015), el proceso de la toma de decisiones es complementado por varios autores e investigadores. En la Tabla 27 se evidencian las etapas que cada uno de ellos considera relevante para el proceso de decisión.

**Tabla 27** *Clasificación por etapas de la toma de decisiones*

<b>Clasificación</b>	<b>Etapas</b>	<b>Autor</b>
Secuenciales	1) Evaluación de las características del problema y las alternativas de la solución. 2) Discusión y selección de la alternativa. 3) Decisión de si se implementa la solución.	Condorcet (2001), Ladha (1992)
	1) Reflexión sobre la dificultad presentada. 2) Establecimiento del nivel de la dificultad. 3) Análisis de las posibles soluciones. 4) Evaluación de las alternativas. 5) Selección de la alternativa más coherente.	Dewey (1910)
	1) Identificación del problema. 2) Recolección de información. 3) Determinación de las posibles soluciones. 4) Evaluación de cada alternativa. 5) Escogencia de la solución. 6) Implementación de la alternativa escogida. 7) Revisión del proceso para llevar a cabo dicha solución.	Brim et al. (1959)
	1) Inteligencia: identificación de un problema solucionable. 2) Diseño: definición de las posibles alternativas de solución. 3) Elección: elección de la solución más favorable.	Simon (1965)
	1) Reconocimiento de una necesidad o problema. 2) Recolección de información. 3) Evaluación de las alternativas posibles. 4) Elección de la mejor alternativa.	Blackwell et al. (2002)
	1) Identificación de una serie de problemas, causas y efectos. 2) Priorización del objetivo.	Huber (2012)

<b>Clasificación</b>	<b>Etapas</b>	<b>Autor</b>
No secuenciales	1) Reconocimiento 1.1) Diagnóstico 1.2) Retroalimentación 2) Desarrollo 2.1) Diseño 2.1) Búsqueda 2.2) Retroalimentación 3) Selección 3.1) Evaluación de la alternativa 3.2) Autorización 3.3) Retroalimentación	Mintzberg, et al. (1976)

*Nota.* Elaboración propia a partir de Annherys et al. (2015).

### **Factores que Intervienen en la Toma de Decisiones**

Griffin (2011) define los factores en la toma de decisiones como las circunstancias del entorno interno y externo que facilitan el cumplimiento de los objetivos. Para Sánchez (2016), los principales factores son la precisión, el tiempo y la información disponible. Sin embargo, North (1990) y Weingast (2009) señalan que el factor clave para este proceso es la cultura organizacional. En cambio, Cosmides y Tooby (1994) especifican que es el contexto organizacional el componente que limita o favorece la decisión. En la Tabla 28 se relacionan los factores humanos, ambientales e institucionales establecidos por algunos autores.

Tabla 28 *Factores que intervienen en la toma de decisiones*

<b>Factor</b>	<b>Categorías</b>	<b>Aspectos específicos</b>
1. Humanos	1.1 Creencias	Religión Valores Consideraciones políticas Ética
	1.2 Personalidad	Salud mental Motivación Manejo de las crisis y conflictos Grado de incertidumbre

<b>Factor</b>	<b>Categorías</b>	<b>Aspectos específicos</b>
		Inteligencia emocional Intuición Liderazgo
	1.3 Conocimiento	Conocimiento previo Experiencias vitales críticas Educación Idiomas Manejo de herramientas Conocimiento del sector
	1.4 Organización	Apoyo político Metas externas Metas internas Compromiso
2. Ambientales	2.1 Relacionamiento en el trabajo	Grupos de interés Competencia Proveedores Usuarios Trabajo en equipo Planeación y ejecución participativa
3. Institucionales	3.1 Internos	Normas Cultura Jerarquía Calidad y posibilidad de acceder a la información Entrenamiento profesional Reglas
	3.2 Externos	Política Mercado Competencia organizacional Gobierno Proveedores Clientes

*Nota.* Elaboración propia a partir de Halperin y Clapp (2007), Rainey y Steinbauer (1999), Moynihan y Pandey (2004), Snyder y Diesing(2015) y Easton(1965).

### **Bienestar social**

Para Jiménez (2012), el proceso de toma de decisiones en el sector público busca alcanzar los mejores resultados para la comunidad. Blanco y Díaz (2005) lo conciben bajo el concepto de bienestar social, el cual está relacionado con la prestación de soluciones a las necesidades de la comunidad, problemas y expectativas colectivas. Entendiendo que la acción pública debe garantizar integralmente el contacto social, el relacionamiento positivo personal y el funcionamiento colectivo (Erickson, 1996; Ryff y Keyes, 1995).

Keyes (1998) indica que el bienestar social se compone de cinco dimensiones; 1) integración, que representa la calidad de las relaciones de la comunidad, 2) la aceptación, es el sentido de pertenencia a un grupo con base en la confianza y la aceptación social, 3) contribución, es el aporte o la utilidad que un miembro entrega y es valorado por la comunidad, 4) actualización, significa que la sociedad y las instituciones son dinámicas y a través de su transformación mejoran la calidad de la vida en comunidad, y 5) coherencia social, trasciende a la capacidad que tienen las personas para percibir y comprender el dinamismo y los factores que modifican la realidad.

## Conclusiones

La toma de decisiones en las organizaciones es uno de los conceptos más estudiados en las ciencias de la administración durante los últimos cincuenta años (Drucker, 1970). La definición de modelos que permitan a los tomadores de decisión elegir la mejor solución, dentro de un escenario de certidumbre o incertidumbre, ha invitado a otras disciplinas del saber humano a preocuparse y abordar, desde sus enfoques, este fenómeno, con el fin de generar una respuesta más integral (Easton, 1953; Morales y Contreras, 2016; Ortega, 2016).

Según Moddy (1983), una decisión es la elección de la mejor alternativa posible ante la problemática analizada. Por su parte, Simon (1945) la orienta a la identificación de la alternativa que entrega la máxima utilidad esperada. Ahora bien, en la administración pública esta búsqueda se establece con el fin de alcanzar el máximo bienestar social de la comunidad (Laswell, 1979; Brewer y De León, 1983). El cual se concibe como la prestación de soluciones a las necesidades y expectativas integrales de la comunidad (Blanco y Díaz, 2005).

Keyes (1998) relaciona cinco dimensiones del bienestar social, que son la integración, aceptación, contribución, actualización y coherencia social de las soluciones generadas por la acción pública hacia la comunidad.

En el proceso de toma de decisiones, existen niveles jerárquicos de impacto en la organización, los hacedores de decisión dependiendo del nivel de autoridad y de poder establecen decisiones estratégicas, tácticas y operativas respectivamente (Menguzzato y Renau, 1991). Por otra parte, las decisiones pueden clasificarse por medio de los atributos de la frecuencia, el nivel de conocimiento, y la complejidad.

Por último, Griffin (2011) señala que existen factores internos y externos que afectan el proceso de la toma de decisiones; los factores internos se clasifican en a) humanos, que están direccionados por las creencias, la personalidad, el conocimiento y la organización; b)

ambientales, los cuales son los elementos que alteran el relacionamiento con el trabajo; y c) los institucionales, en los que se rigen de forma interna a través del desarrollo de las normas, la identidad cultural y el funcionamiento por reglas, y los factores externos están determinados por los clientes, los actores políticos y comerciales (Halperin y Clapp; 2007).

## PARTE II. REFERENTES TEÓRICOS

### Capítulo IV. La Organización Bajo la Administración Pública

#### Introducción

El presente capítulo expone el marco conceptual que explica el significado y el contexto de la organización, la administración y la gestión, partiendo de lo general y profundizando en el sector público. Asimismo, se describe el concepto del servidor del Estado como base del objeto de estudio de la investigación, y se estudia desde la perspectiva del directivo público, las principales competencias que necesita para alcanzar los objetivos planteados en un periodo de gobierno.

#### Administración

Es importante destacar definiciones como la de Agüero (2007), quien plantea que la administración evoluciona conceptualmente como disciplina científica desde principios del siglo XX y abarca una serie de paradigmas, teorías y modelos que buscan conocer y aportar al comportamiento de las organizaciones. Para Dubrin (2000), la administración se entiende como los estudios en los procesos de diseño, planificación, ejecución, validación y cierre de insumos en una organización (Vargas, 2019).

Por un lado, Taylor (1903), conocido como el padre de la administración, la presenta formalmente bajo un enfoque de carácter científico, en donde la racionalidad del trabajo de los operarios, y la orientación a la eficiencia dentro de las organizaciones, se convierten en lo primordial para el estudio de tiempos y movimientos. Por otro lado, en la perspectiva de Fayol (1916), la eficiencia se alcanza con base en una actividad gerencial que permita planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar la organización.

Dichos autores constituyen la teoría clásica de la administración y definen que la clave en la dirección de una empresa se encuentra, principalmente, en la división mecanicista del trabajo; no obstante, conceptualmente, tienen diferencias. Por ejemplo, para Taylor (1903) los estudios prácticos se basaron desde la visión del nivel del operario a la gerencia y, en los de Fayol (1916), se analizaron teóricamente desde el gerente al obrero.

Posteriormente, Gulick (1937) atribuyó la importancia del liderazgo organizacional para la búsqueda de resultados eficientes a la administración. La define como “administración por objetivos” y recalca nuevas funciones, como la de generar informes de dirección y administrar el presupuesto de la organización. Por otra parte, Drucker (1966) afirma que cada organización contempla una teoría administrativa específica, es decir, que toma una posición con base en un marco referencial y esta la lleva a determinar los recursos necesarios para alcanzar el máximo nivel de eficiencia organizacional.

Ahora bien, esto también lo resumen muy bien Daly y Walsh (2010) en tres hipótesis fundamentales: la primera, la suposición del entorno con base en la sociedad, la tecnología, los clientes, entre otros; la segunda, las suposiciones sobre la misión específica de la organización; y la tercera, las suposiciones sobre las competencias que la empresa requiere para cumplir sus objetivos.

En ese sentido, según Alcérreca (2000), la administración es el proceso de diseño en donde se establecen una serie de acciones y recursos necesarios para alcanzar un propósito en común. En la Tabla 29 se sintetizan los aportes de algunas teorías de la administración, con sus respectivos autores, al igual que la crítica correspondiente realizada por otros exponentes en este campo del conocimiento.

**Tabla 29** *Referentes de la administración pública y sus críticos*

<b>Teoría</b>	<b>Autor(es)</b>	<b>Aporte</b>	<b>Crítica</b>	<b>Autor(es)</b>
Clásica	Taylor (1903)	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Organización racional del trabajo (administración científica).</li> <li>b) Medición de tiempos y movimientos para capacitar a los trabajadores.</li> <li>c) Identificación de las aptitudes humanas necesarias para cada tarea.</li> <li>d) Establecimiento de un sistema salarial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Existe una omisión de los aspectos humanos que afectan la organización.</li> <li>b) El modelo es rígido y fuertemente lineal.</li> </ul>	Barnard y Simon (1947)
	Fayol (1916)	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Definición de las funciones administrativas.</li> <li>b) División del trabajo por áreas funcionales.</li> <li>c) Definición de principios (división del trabajo, la autoridad se relaciona con responsabilidad, disciplina, unidad de mando, centralización, subordinación de los intereses individuales a los generales, espíritu de equipo y jerarquía o cadena escalar, entre otros).</li> </ul>		
Humanista	Mayo (1924)	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Conducta y comportamiento humano.</li> <li>b) Promover el bienestar de los trabajadores.</li> <li>c) Mejorar las condiciones físicas del trabajo incrementa la productividad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Alto distanciamiento con el conflicto laboral.</li> <li>b) Omisión de aspectos externos (políticos y culturales).</li> <li>c) Pretensión de entender la organización exclusivamente como una relación entre personas.</li> </ul>	Perrow (1991)
Racional	Weber (1947)	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Burocracia.</li> <li>b) Normas escritas como modelo administrativo para la eficiencia de la organización.</li> <li>c) Sistema mecánico.</li> <li>d) Sistema autoritario.</li> <li>e) El eje de la organización es la tarea.</li> <li>f) Utiliza los aportes de la teoría clásica y la humanista.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Carece de análisis del carácter psicológico de las personas.</li> <li>b) Existen relaciones y subestructuras y su interacción define la consecución de los resultados propuestos.</li> </ul>	Selnick (1949)  Perrow (1991)

Teoría	Autor(es)	Aporte	Crítica	Autor(es)
		g) Programación de decisiones.		
	Barnard (1938)	a) El eje de la organización es el ser humano. b) El modelo organizacional es democrático. c) Sistema orgánico. d) La organización es un sistema cooperativo.		
Institucional	Parsons (1976)	a) Funcionalismo estructural. b) La importancia de las relaciones de poder, los conflictos y los valores e intereses influidos por el entorno.	a) Resalta la importancia de las funciones de la institución sobre la forma en que está construida.	Rodrick (2003)
	Selznick (1957)	c) Proceso adaptativo, sensible y orientado por los valores.	b) No existe una clara relación entre la	Pratts (2008)
	Meyer y Scott (1992)	d) Las organizaciones se amoldan a los grupos de personas y a los valores de la sociedad.	interacción de los niveles institucionales formales e informales.	
	Sen (2000)	e) Se estudian a través de los niveles cognitivo, normativo y regulativo.		
	Milgrom, North y Weingast (1990)			
Contingencia racional	Thompson (1967)	a) Influencia en el marketing. b) Diseño de organizaciones. c) Es utilizado en consultorías.	a) Bajo sustento académico. b) Su planteamiento es exclusivamente tautológico.	Hall (1996)
	Lawrence y Lorsch (1967)	d) Las organizaciones se desarrollan bajo los criterios de racionalidad y mantienen una alta adaptabilidad al contexto.	c) No considera aspectos políticos e históricos.	
	Burrell y Morgan (1979)	e) La organización es un organismo que se adapta a su medio ambiente.	d) Omite actores clave de la organización.	
Dependencia de recursos	Aldrich y Pfeffer (1976)	a) Decisiones que se toman dentro de la organización.	a) Bajo enfoque hacia la consecución de resultados.	Portes (1977)

Teoría	Autor(es)	Aporte	Crítica	Autor(es)
		<p>b) Las organizaciones tienen un contexto político interno dentro del cual se toman decisiones estratégicas para obtener ventajas.</p> <p>c) La organización depende del contexto para alinear recursos humanos, tecnológicos, financieros y materiales.</p> <p>d) Especialización de tareas.</p> <p>e) Las decisiones surgen de la distribución interna de poder y tienen en cuenta las restricciones, la incertidumbre y las contingencias del contexto.</p>	<p>b) Se debe fortalecer la teoría con la incorporación de los propósitos organizacionales.</p> <p>c) Implementación de criterios óptimos de organizaciones más desarrolladas en otras de menor tamaño.</p>	
Ecológica evolucionista	Hannan y Freeman (1989)	<p>a) Estudia las formas organizacionales y sus poblaciones.</p> <p>b) La organización no se adapta al entorno, sino que esta lo selecciona.</p> <p>c) Analiza cómo evoluciona la organización y su población.</p>	<p>a) No considera los procesos internos de la organización.</p> <p>b) No explica los procesos o las relaciones de ajuste entre la organización y su medio ambiente.</p> <p>c) Se basa en los principios de la economía perfecta.</p>	Perrow (1991) Van de Ven (1979)
Costos de transacción	Williamson (1975)	<p>a) La unidad básica es la transacción o el intercambio de bienes y servicios.</p> <p>b) Se centra en los mercados.</p> <p>c) Establece una relación directa entre la organización y el mercado.</p>	<p>a) Posee una visión limitada de la organización.</p> <p>b) No se analizan las integraciones verticales y horizontales de la organización que crean mercados internos aislados de competencia.</p>	Granovetter (1985) Lazerson (1988)
Sistemas	Von Bertalanffy (1968)	<p>a) Organizaciones como sistemas.</p> <p>b) Sistemas abiertos de interacción con el entorno que determina su desarrollo.</p>	<p>a) Pretender implementar desarrollos exitosos en sistemas cerrados a abiertos es inconsistente.</p> <p>b) Falta de control.</p> <p>c) Coevolución de la organización se realiza por una adecuación dinámica y no estática.</p>	Hoss (1973) Coronado (2000) Lucas (2007)

Teoría	Autor(es)	Aporte	Crítica	Autor(es)
Situacional	Hersey y Blanchard (1972)	a) Las decisiones organizacionales se basan en el micro y macroentorno.	a) Posee una ambigüedad conceptual (curva prescriptiva y su relación lineal). b) Consistencia interna (arbitrariedad en la escala del nivel de madurez).	Graeff (1983)
	Skinner (1953)	b) La tecnología como variable clave para una eficiente administración. c) Gestión del cambio. d) Concepto del poder del líder.		Nicholls (1985)
Enfoque en las dinámicas de cambio de los países	Acemoglu y Robinson (2012)	a) La ignorancia de los líderes, la ubicación geográfica, la cultura o la religión de habitantes se convierten en motivos para la diferencia de desarrollo de los territorios y países b) El nivel de robustez, inversión e innovación de las instituciones públicas definen el éxito de los países.	a) Carece de estudios de fuentes primarias o secundarias b) Existen limitaciones en el análisis del discurso neoinstitucional (reglas formales, irregularidades en el path dependency y el rol de las reglas informales)	McCloskey (2010)
				Reátegui (2014) (Méndez (2013)

*Nota.* Elaboración propia (2019) con base en Santa Barbara y Fernández (2010), Hersey y Blanchard (1972), Nicholls (1985), Graeff (1983), Rodrik (2003), North y Thomas (1973), Hoos (1973), Skinner (1953), Sen (2000), Coronado, Espinto y Barrientos (2000), Perrow (1991), Hall (1996), Pratts (2008), Guevara (2017), Portes (2007), Hannan y Freeman (1989), Burrell y Morgan (1979), Taylor (1903).

Dentro del marco referencial de la presente investigación, una vez se revisan los aportes y las críticas principales de las teorías de la administración, se procede a analizar la evolución de esta desde el sector público; es decir, de aquellas organizaciones que de por sí buscan alcanzar los fines de la sociedad y del Estado.

### **Administración Pública**

Es esencial traer a colación la definición propuesta por Collazos (2016), quien plantea que la administración del sector público suministra los servicios que aumentan el nivel de bienestar en una sociedad. Además, agrega que esta obedece a una política pública que está orientada a responder las necesidades de la comunidad. Por otro lado, para Weber (1947), el proceso que permite alcanzar la eficiencia en el Estado se denomina burocracia, y se define como el conjunto

de actividades que permiten racionalizar el trabajo dentro de una organización que busca alcanzar la eficiencia.

La evolución del estudio de la administración pública inicia de la mano con los principios de Taylor y Fayol sobre la productividad y la eficiencia. Por su parte, Hood (1995) y Dunleavy y Hood (1994) agregan algunos elementos que se profundizarán en los próximos capítulos, donde se expondrán los nuevos enfoques de gobernanza. Dentro de los factores que se encontrarán presentes allí están la visión y la búsqueda de la satisfacción del cliente, la vinculación de la tecnología para fomentar la innovación en los procesos administrativos, la flexibilización tanto de la estructura organizacional como del trabajo del servidor público, la cogobernabilidad entre diferentes actores, entre otros.

Las organizaciones públicas, al igual que las organizaciones privadas, no pueden generalizarse. Esto debido a que cada entidad del Estado es única y posee características, recursos, obligaciones, objetivos y estructura específicos Claver et al (1999). La administración pública, según Mintzberg (1984), se caracteriza por tener: a) una estructura organizacional definida por un sistema jerárquico; b) una distribución de funciones con base en los niveles de especialización y de división del trabajo; c) una toma de decisiones basada en la racionalidad. Adicionalmente, Waline (1945) enfatiza que esta administración se piensa y se ejecuta por servidores públicos.

Ahora bien, para Thompson (2008), que sea de carácter público significa que la actividad y la finalidad de la organización es de orden estatal. En ese sentido, implica, según Ramos (2009), que busca el bienestar social y la protección del Estado. Por ejemplo, esto se evidencia en el artículo 209 de la Constitución colombiana:

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad,

imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. (Constitución Política de Colombia, 1991)

De igual manera, como afirma Luhmann (1971), la administración pública es una red de redes que responden ante las necesidades y/o expectativas de los ciudadanos. Adicionalmente, López (1961) sostiene que las ideas y afinidades políticas de sus líderes tienen un relacionamiento positivo con el desempeño de las instituciones.

En términos generales, Martínez y Navarra (2006) argumentan que, en el siglo XXI, cada administración pública es una organización de conocimiento que puede ser abordada para replicar buenas prácticas dentro del sector, y de esta manera, se genera un impacto positivo en el valor social. Sobre esto Canel (2019) afirma que la virtualización permite innovar en la burocracia y esto, a su vez, ayuda a preservar y promover, principalmente, la paz, la seguridad ciudadana y la estabilidad económica.

### ***Modelos de Administración Pública***

En los últimos años, los problemas económicos, políticos, sociales y medioambientales han motivado una serie de propuestas académicas que buscan que los gobiernos desarrollen nuevas políticas, redefinan las estructuras y procesos burocráticos para mejorar el propósito de este tipo de administración (Vidal, 2016). En la Tabla 30 se mencionan los modelos más importantes.

**Tabla 30** Modelos de administración pública

<b>Modelo</b>	<b>Descripción</b>	<b>Ejemplos</b>	<b>Autores</b>
Continuidad	La relación Estado y mercado se manifiesta por medio de la externalización de servicios, mientras que la relación entre el Estado y el ciudadano se transforma bajo el enfoque del cliente.	-Nueva administración pública. -Gobernanza. -Buenas prácticas.	Pollitt, Van Thiel y Homburg (2007)  Barzelay y Gallego (2006)  Prats (2008)  Christensen y Læg Reid (2007)  Drechsler (2009)
Transición	Fortalece los canales de comunicación con los ciudadanos para incentivar su participación a través de instrumentos como la tecnología.	-Pos nueva gestión pública. -Gobierno abierto. -Nueva gobernanza pública.	Cobo (2012)  Oszlak (2013)
No institucional	Pretende optimizar los procesos de la administración pública, aumentando el bienestar social, a través de lógicas del sector privado.	-Administración social. -Prácticas y proyectos desde abajo.	França Filho (2008)  Losada y Dove (1999)

*Nota.* Elaboración propia con base en Vidal (2016) y Vargas (2019).

## **Organización**

Para definir la organización es preciso mencionar autores como Martínez (2005), quien la define como un conjunto de personas que desarrolla una serie de actividades dentro de un marco referencial establecido (físico, cultural, social y político). Esta tiene como fin alcanzar unos objetivos basados en unas normas de funcionamiento y un sistema de responsabilidades, de recompensa y de poder.

Por su parte, Checkland (1994) identifica dos periodos en la teoría de las organizaciones: el primero, bajo una visión ortodoxa de la ciencia de 1930 a 1960, donde los investigadores

estudiaban la eficiencia del trabajo desde el punto de vista de la competencia de los trabajadores y sus métodos de producción; y el segundo, que persiste en la actualidad, busca relacionar el factor humano con su entorno organizacional, con el fin de maximizar los beneficios. Para Berger y Luckman (1966) dichos factores modifican la realidad de las organizaciones en términos de procesos dinámicos que cambian con el tiempo. En cuanto a Bertalanffy (1992), la organización es un sistema basado en el orden y la complejidad, el cual integra constantemente información, energía y materia, cuyo fin es el cumplimiento de un propósito específico. Mientras que Figueroa (2002) la define como un organismo compuesto por un sistema abierto, que interactúa con el entorno a través del equilibrio de sus necesidades y sus componentes internos.

Hay que mencionar también a Miller y Rice (1967), quienes identificaron que la organización se puede analizar principalmente bajo los esquemas de:

- a) un cerebro que almacena y utiliza la información para la toma de decisiones;
- b) la creación de una realidad social a través de la cultura;
- c) y la visualización de las organizaciones como sistemas políticos basados en intereses, conflictos y poder.

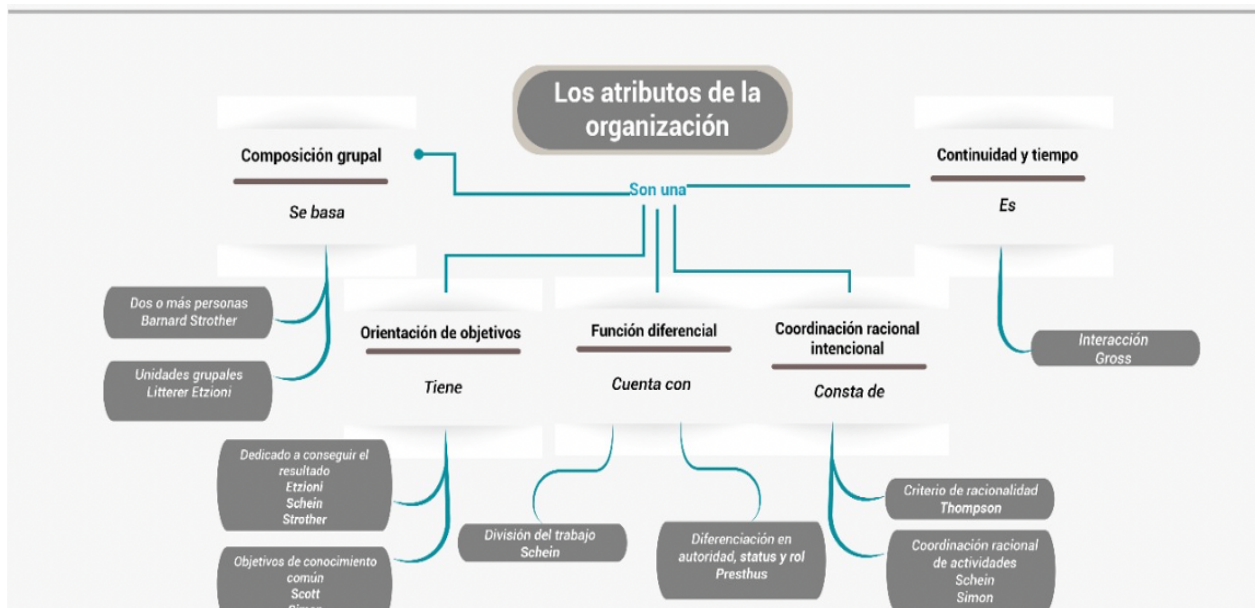
Por otro lado, Dailey (2012) expone la ciencia del comportamiento organizacional, la cual entrega al administrador las herramientas para crear un clima favorable para los trabajadores, con base en la adecuada gestión de sus atributos. Dichos atributos fueron sintetizados por Porter et al. (1975) y se pueden visualizar en la Figura 15.

Por otra parte, Weber (1947) sostiene que la relación directa entre la mecanización de la industria y la proliferación de formas burocráticas, permite que la burocracia normalice los procesos de administración de la misma manera como la mecanización normaliza la producción. Debido a esto, es necesario fortalecer los procesos de aprendizaje organizativo obtenidos en las dimensiones de distribución, en el procedimiento y en la interacción de la información, producto

y/o servicio en cada una de las unidades de trabajo (Zhang y Agarwal, 2009; Cyert y March, 1963).

Con respecto a De Geus (1998), el aprendizaje organizativo permite tanto a los individuos, como a la misma organización, construir, aplicar, almacenar y replicar conocimiento, que les permita cumplir con el objetivo establecido. Esto es complementado por Choo y Díaz (1999), quienes indican que la organización utiliza la información para entender el mercado, crear conocimiento y tomar decisiones. Lo anterior, según Porter (1998), genera una ventaja competitiva que deberá posicionarse al interior de la organización. Adicionalmente, Guerrero y Escorcía (2011) aseguran que es el factor principal para alcanzar mayores niveles de competitividad en el mercado nacional e internacional.

**Figura 15** *Relación de los atributos de la organización*



*Nota.* Elaboración propia con base en Porter, Lawler y Hackman (1975) y Calvo (1999).

Las organizaciones han sido analizadas desde los enfoques comercial y académico de la historia de la administración. Inicialmente, los administradores científicos perseguían la

eficiencia (la capacidad de las personas para obtener los resultados con una cantidad mínima de insumos). Después, se prestó atención a la eficacia, es decir, a la capacidad de las personas para lograr las metas organizacionales (administración por resultados o por objetivos). Luego, el foco se centró en la productividad, que, de acuerdo con Drucker (1998), es la capacidad de los seres humanos para alcanzar los objetivos a través de la eficiencia y eficacia. Es preciso añadir que, según la visión de Toffer y Cabrilla (1997), la competitividad es la tendencia con la que las organizaciones elevan su capacidad para generar, adaptar, transferir, apropiar y usar eficientemente el conocimiento (Vargas, 2020).

La organización tiene diferentes manifestaciones. En primera instancia, basado en Marín y Berrocal (1999), la empresa es un ejemplo de organización, que se construye como un conjunto de personas que desarrollan una serie de actividades con el uso de diferentes medios para alcanzar un objetivo común. Una organización social persigue objetivos con ánimo de lucro; sin embargo, no necesariamente todas las organizaciones persiguen una finalidad de contribución económica. Existen, además, organizaciones públicas que buscan la satisfacción de las necesidades y el bienestar de una comunidad determinada (Puyo & Gómez, 2015). Lo anterior permite reflexionar sobre la importancia de estudiar a dichas organizaciones en Colombia, que se categorizan como entidades territoriales (gubernaciones, alcaldías y provincias), las cuales son dirigidas por unos mandatarios elegidos democráticamente, y en conjunto se convierten en ejes estratégicos de la administración pública (Valdivieso y Ramírez, 2020).

Las organizaciones poseen características comunes (agrupación de personas, búsqueda de objetivos y desarrollo de actividades), al igual que específicas (tamaño, estructura, razón y recursos), lo que les permiten coexistir y competir en el mercado. Sobre esto, en la Tabla 31 se puede observar la taxonomía de las organizaciones basada en Perrow (1967) y citado por Hall (1996).

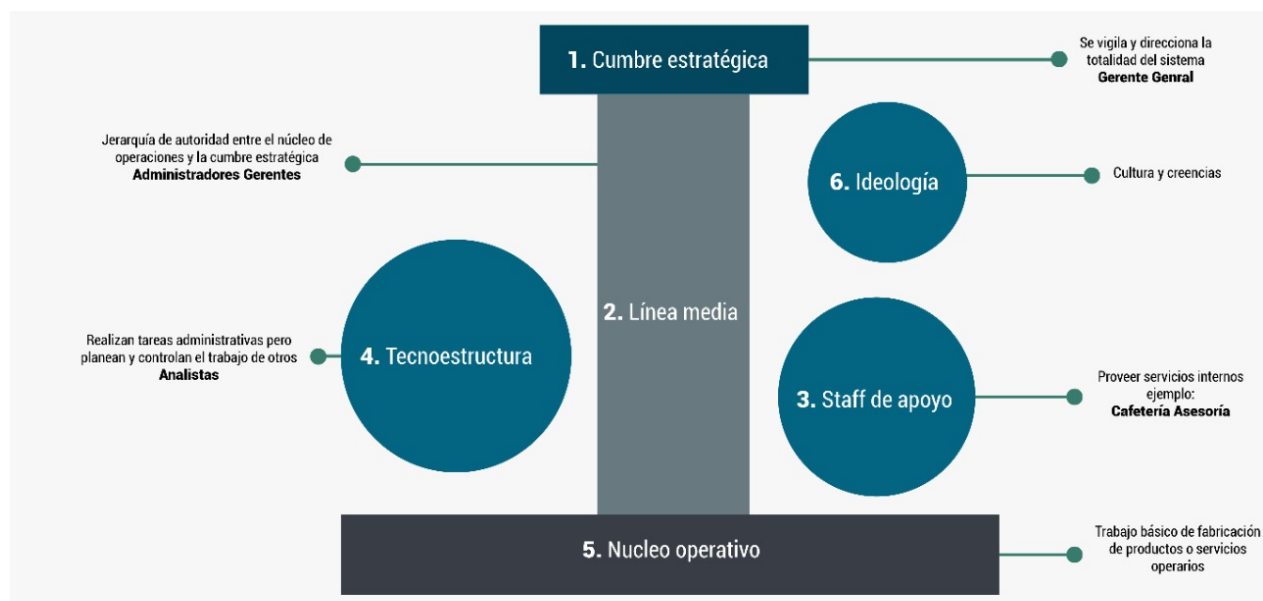
**Tabla 31** *Taxonomía de las organizaciones*

<b>Finalidad</b>	<b>Descripción</b>	<b>Subcategoría</b>	<b>Autor</b>
Lucrativa	Persiguen un beneficio económico (rentabilidad).	-Producto (bienes y servicios).  -Tamaño del capital y número de trabajadores (pequeñas, medianas y grandes empresas).  -Alcance espacial del mercado (local, nacional o multinacional).	Chaves y Monzón (2001)
No lucrativa	Persiguen el bienestar social.	-Del Estado: centralizadas: (ministerios y departamentos administrativos) y descentralizadas (departamentos y municipios).  -Tradicionales (ejército, iglesia, ONG's y asociaciones).	Escobar (2012)
Orientadas a los objetivos	Dependen de la finalidad que persiga la organización.	-Productivas.  -De servicio.  -Públicas.  -Privadas.  -Con estructura interna.  -Basadas en la efectividad.	Bullinger y Sheridan (2001)
Actividad, naturaleza o magnitud	Se pueden identificar con base en 3 subcategorías.	-Actividad (empresas industriales, comerciales y de servicio).  -Naturaleza de su capital (capital nacional, capital extranjero y coparticipación).  -Magnitud (pequeña, mediana y grande).	Castillo y Juárez (2008)

*Nota.* Elaboración propia con base en Chaves y Monzón (2001), Escobar (2012) y Bullinger y Sheridan (2001).

Según Mintzberg (1984) la organización, entendida como el conjunto de personas y procesos orientados al cumplimiento de unos fines determinados, es efectiva en el momento en el que logra tener una coherencia dentro de los seis componentes resumidos en la Figura 16. Dentro de dichos componentes, la cumbre estratégica es la encargada de direccionar la organización a través de un gerente general y la línea media se refiere a los gerentes que buscan armonizar las decisiones de la cumbre estratégica con el núcleo operativo, es decir, quienes realizan el trabajo básico para la construcción de productos o servicios. Además, la tecno estructura está compuesta por analistas que tienen como función principal supervisar el trabajo de los operarios en subordinación de los gerentes. Por otro lado, el *staff* de apoyo son las personas que entregan un servicio al interior de la organización. Por último, la ideología compuesta por la cultura y las creencias permean los demás componentes.

**Figura 16** Componentes de la organización



*Nota.* Elaboración propia con base en Mintzberg (1984).

Para la presente investigación es importante destacar que la cumbre estratégica es garantizar que la organización cumpla con su misión de forma efectiva, y así satisfaga los intereses de los actores que tienen poder sobre ella, por ejemplo, sus propietarios (Mintzberg, 1991). Ahora bien, para Franz y Robey (1986) existen tres tipos de obligaciones que tiene este componente con la organización, ilustrados en la Tabla 32.

**Tabla 32** *Obligaciones de la cumbre estratégica de la organización*

No	Obligación	Descripción
1	Supervisión directa	Es un mecanismo de coordinación en el cual se emiten órdenes de trabajo para controlar, remunerar o sancionar a los diferentes trabajadores.
2	Administración de las condiciones fronterizas	Son las relaciones que el gerente general debe realizar con los contactos más relevantes para el crecimiento y el posicionamiento de la organización. Por ejemplo: acuerdos, recibimientos, visitas, ceremonias, entre otros.
3	Desarrollo de la estrategia	Una vez formulada la estrategia del entorno o el ápice estratégico, con base en la suma de los aportes de los demás componentes, se establecen las acciones necesarias para su implementación.

*Nota.* Elaboración propia con base en Franz y Robey (1986) y Mintzberg (1991).

### **Servidor Público**

Para comenzar, es primordial mencionar autores como Arango (2012), quien afirma que el servidor público es la persona que desempeña una función específica en la administración pública, en contraprestación de un beneficio económico.

Por otra parte, Moragues (2018) extrae conceptos de Ariño (1993) para indicar que el servicio público es una actividad administrativa del Estado, que asegura un servicio permanente entregado por una delegación del gobierno a una persona u organización que busca cumplir con actividades fundamentales para el bienestar social. En la Tabla 33 se presentan otras definiciones claves para entender la evolución del concepto:

**Tabla 33** *Conceptos del servidor público*

<b>Autor</b>	<b>Definición</b>	<b>Año</b>
Appleton	Organización establecida por los poderes públicos para satisfacer las necesidades sociales por medio de procedimientos administrativos.	1927
Álvarez	Coordinación o conjunto de actividades jurídicas, administrativas, financieras y técnicas organizadas por el Estado o las Corporaciones autárquicas. Están encaminadas a satisfacer económicamente las necesidades públicas de una manera regular y continua.	1927
Royo	La organización de todos los elementos y actividades que trascienden la esfera de los intereses privados y que afectan las necesidades o conveniencias de un colectivo.	1926
Ranelletti	Toda la serie de acciones y prestaciones que el Estado, u otro ente público, efectúa para la satisfacción de una determinada necesidad colectiva.	1916
Cammeo	La satisfacción de las necesidades colectivas mediante manifestaciones de la actividad del Estado.	1960

*Nota.* Elaboración propia con base en Fierro (2017).

El servicio público es ejecutado por personas denominadas servidores públicos, según Cedamano (2016) y Villegas (2007). Ellos son los actores principales, vinculados contractualmente, de la administración pública, y están encargados de desarrollar las actividades que mantienen y promueven el cumplimiento de los objetivos de carácter estatal.

El correcto funcionamiento de la administración pública solo es posible gracias a la actividad intelectual y física de las personas naturales al servicio del Estado. Sobre esto, Martínez y Ramírez (2008) definieron tres componentes que conforman el régimen del servidor público, a saber:

- a) Teórico: compendio de normas legales que determinan el quehacer de lo público.

- b) Práctico: son las formas en cómo se desarrolla lo dispuesto por la teoría.
- c) Cautelar: reserva que se debe disponer antes de aplicar la práctica.

### ***Perspectiva del Servidor Público en Colombia***

La Constitución Política de Colombia de 1991 señala que el servidor público es una persona que trabaja directamente para el servicio de la comunidad y del Estado. Adicionalmente, el artículo 123 sostiene que son miembros de las corporaciones públicas, y los define como los empleados del gobierno y de sus entidades territorialmente descentralizadas. Sus funciones son otorgadas por la administración pública y sus servicios se basan en lo expuesto en el artículo 113, en las ramas del poder público, legislativo, ejecutivo, judicial y los órganos autónomos e independientes que cumplen funciones estatales.

La Constitución, sin importar si son empleados de carácter nacional, territorial o departamental, clasifica a los servidores públicos bajo tres categorías expuestas en la Tabla 34.

**Tabla 34** *Clasificación del servidor público*

<b>Categoría</b>	<b>Denominación</b>	<b>Características</b>
1	Miembros de las corporaciones públicas.	Integrantes del Congreso de la República, Asamblea Departamental de los Consejos Municipales y de las Juntas de Acción Comunal.
2	Funcionarios o empleados públicos.	Deben ser nombrados por la administración al pasar por un concurso (art. 126). Para ingresar al servicio, se deben posesionar y prestar juramento para defender la Constitución y desempeñar las labores dispuestas (art. 125).
3	Trabajadores oficiales del Estado.	Son aquellos que están en un régimen de prestación social, diferente bajo la figura de la ley marco, por ejemplo, docentes, militares, entre otros.

*Nota.* Elaboración propia con base en la Constitución política (1991).

El régimen general del empleo público, en el artículo 122 de la Constitución colombiana, establece que “no habrá empleo que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente” (Constitución Política de Colombia, 1991).

El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) es una institución del orden nacional que trabaja por el bienestar de los servidores estatales y las entidades públicas, como se establece en los Decretos Ley 770 de 2005, y Ley 785 del 2005. De ahí que se hayan definido unos valores fundamentales que los servidores deben tener en todas y cada una de las actividades que desarrollan en su carrera administrativa, tales como honestidad, respeto, compromiso, diligencia y justicia (Código de Integridad del Servicio Público Colombiano, 2015).

### **Gestión**

La palabra gestión proviene del latín *gestio* y hace referencia al proceso donde los recursos se administran de manera correcta para llegar a un objetivo. Por otro lado, para Villamayor y Lamas (1998) la gestión es “una acción integral, entendida como un proceso de trabajo y organización en el que se coordinan diferentes miradas, perspectivas y esfuerzos para avanzar eficazmente hacia objetivos asumidos institucionalmente”, en otras palabras, se refiere a la articulación entre procesos y resultados.

Para Zabaleta (2003) la gestión es la operacionalización de procesos organizacionales que buscan cumplir con los criterios de calidad, productividad, eficiencia, eficacia, efectividad, satisfacción, coherencia, compromiso y participación individual y colectiva. Por otra parte, para Blejmar (2006) este concepto es entendido como las acciones que desarrolla un grupo de trabajo para alcanzar los objetivos propuestos. Por su parte, para Huergo (2013), es la coordinación de

procesos de trabajo en el marco de una organización, donde se otorgan roles y tareas diferenciadas.

La gestión como concepto en las ciencias de la administración, representa un cambio de paradigma en el entendimiento de las nuevas organizaciones, cuyos escenarios son más dinámicos, flexibles y centralizados en la atención al cliente “ciudadano” (Galinelli et al., 2015 ). Sin embargo, Vidal (2016) desde una perspectiva histórica de la administración y la gestión entiende que la primera se compone de toda la estructura organizacional, mientras que la segunda, contiene un conjunto de herramientas que se adoptan de la administración para cumplir objetivos y favorecer a los procesos de la toma de decisión (planificación, ejecución, monitoreo, control y evaluación). Estos paradigmas son estudiados en Colombia desde la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, en Estados Unidos en la Universidad de Harvard y en Francia en la Escuela Nacional de Administración.

Hay que mencionar, además, a autores como Chiara y Di Virgilio (2009), quienes proponen que la gestión posee cuatro aspectos estratégicos que es preciso tener en cuenta para lograr un objetivo. Un grupo de personas debe tener claro que: 1. el resultado es la referencia de toda la gestión organizacional; 2. la participación del talento humano, desde sus diferentes posiciones organizacionales, es esencial para alcanzar dicho resultado; y 3. se debe establecer un marco de integración y una manera de maximizar la eficiencia en el desarrollo de los subsistemas, elementos, recursos y capacidades de la organización. Adicionalmente, es importante construir una cultura organizacional, ya que consolida un ambiente sano dentro del espacio de trabajo y permite asegurar el éxito de los resultados propuestos. Los modelos de gestión de la actualidad se presentan en la Tabla 35.

**Tabla 35** *Modelos de gestión*

<b>Tipo</b>	<b>Descripción</b>	<b>Autor</b>
Gestión del talento humano	-Manejo efectivo de las potencialidades que poseen las personas en la organización. -Es detectar, apoyar, impulsar e incentivar el talento de los trabajadores y el del personal administrativo. -Es la piedra angular de la organización.	Elís, Olea y Espín (2015)  Goleman (2010)  Daft (2005)
Gestión del conocimiento	-Busca aprovechar el conocimiento, el talento y la experiencia colectiva e histórica para el aprendizaje organizacional.	González, Joaquín y Collazos (2009)  Larsen, Bukh y Mouritsen (1999)
Gestión por competencias	-Son estructuras formadas por los recursos personales y las habilidades de los trabajadores (conocimiento, afecto, desempeño y estilo) para alcanzar unos determinados niveles de desempeño.	Saracho (2005)  Drucker (2012)
Gestión estratégica	-Es el sistema de dirección creado para enfrentar una contingencia en un entorno que está en constante cambio, y se desarrolla en un corto, mediano y largo plazo.	Matas y Salvador (1999)  Bueno (1987)  Galibraith (1993)  Arellano (2013)
Gestión por procesos	-Se desarrolla en organizaciones horizontales en las que la estructura se basa en los procesos organizacionales y se orientan a lo que desea el cliente. -Se visualiza la empresa como un conjunto de procesos efectivos y eficientes que generan un	Daft (2000)  Lochmüller y Tabares (2010)

<b>Tipo</b>	<b>Descripción</b>	<b>Autor</b>
	valor importante para los clientes internos y externos.	Palacio, Patiño y Pérez (2012)

*Nota.* Elaboración propia con base en Zabaleta (2003).

### ***Gestión Pública***

Para definir este concepto se debe traer a colación a Manrique (2016), quien explica la gestión pública en términos de la utilización de los recursos de manera organizada para alcanzar los objetivos socialmente deseados. Por su lado, Garrido (1980) la describe como una gestión totalmente subordinada al gobierno. Ahora bien, para Cunill (1997), la gestión pública es el proceso de organizar estratégicamente las acciones de una institución del Estado. En ese sentido, en Colombia, la Constitución ordena al Departamento Nacional de Planeación (DNP) construir, bajo la propuesta del presidente de la república, un plan nacional de desarrollo que permita materializar las políticas públicas durante el mandato.

Dicho concepto ha sido abordado desde diferentes perspectivas: desde la académica, Ospina (1993) la define como el ideal de expertos que desempeñan cargos públicos (tecnocracia); desde la psicología, la define como un escenario de construcción social (Thompson, 2008). Adicionalmente, Gunn (1987) establece diferentes perspectivas para analizar la gestión pública, las cuales se pueden observar en la Tabla 36.

**Tabla 36** *Perspectivas de la gestión pública*

<b>Perspectiva</b>	<b>Objeto</b>	<b>Característica</b>	<b>Autor</b>
--------------------	---------------	-----------------------	--------------

Razón para gestionar	Los bienes públicos e intereses generales.	-Son bienes indivisibles, insusceptibles al consumo individual y excluyen potenciales consumidores como: los servicios educativos, los sanitarios, los pensionales, los sociales, los de seguridad, entre otros. -El interés general supera los intereses particulares.	Moore y Mark (1995) Palomar (1990) Platón (1979)
Toma de decisiones	Proceso político en que se encuentra en contraposición a la lógica del mercado.	-Son aquellas decisiones de oferta y demanda que no toma el mercado. -Multiplicidad de actores implicados en el proceso de decisión. -Pluralidad de objetivos. -Discontinuidad en las políticas.	Lindblom (1959) Dror (1995) Prats (2008)
Instrumento	Administración pública.	-Se ha realizado desde la parcial transformación de las administraciones monárquicas absolutas (Europa) o se ha diseñado a través de un fuerte poder legislativo (Estados Unidos). -Se reglamenta y normatiza a través de la Constitución.	Garrido (1980) Barcelona (1991)

*Nota.* Elaboración propia con base en Losada (1994).

Para López (2005), la gestión pública se desarrolla directamente con base en los intereses de los administradores públicos, quienes direccionan no solo el sentido sino la velocidad de ejecución, y se convierten en fuentes de problemas de tipo clientelista, partidista, entre otros. En la agenda pública del presidente Iván Duque este tipo de gestión se orienta a la cultura de la legalidad y se denomina “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. Esto se construye con el fin de cumplir con los nuevos objetivos del milenio de la ONU, que se reflejan en la Tabla 37.

**Tabla 37** *Objetivos de la gestión orientada a resultados*

No.	Objetivo
-----	----------

- 
- 1 Contribuir a mejorar la capacidad de las autoridades, y de los organismos públicos, para que puedan rendir cuentas y así permitir que la ciudadanía, los órganos de control y el nivel nacional puedan evaluar su gestión.
  - 2 Ofrecer a los responsables de la administración pública la información, el conocimiento y el poder de intervención que les permita controlar y optimizar el proceso de la creación de valor. Esto con el fin de alcanzar el mejor resultado posible respecto a lo que se espera del gobierno.
  - 3 Buscar generar la capacidad suficiente en las organizaciones para que logren los resultados establecidos en los planes de gobierno, mediante la creación de valor público.
- 

*Nota.* Elaboración propia con base en Sanahuja (2019).

Ahora veamos, Douglas (1982) plantea que la gestión pública se desarrolla bajo dos direcciones: la primera, llamada “*down grid*”, busca la reducción de los límites de la rigidez y la uniformidad de las reglas que se imponen sobre la administración pública; la segunda, denominada “*down group*” representa una reducción entre las brechas del sector privado y el público, en términos de estructura de salarios, métodos de actuación y flexibilización orgánica. Sobre esto, Dunleavy y Hood (1995) reafirman la transición de la gestión pública a la gobernanza, que es caracterizada por la disminución de cargas operativas, la eficiencia de los procedimientos, la implementación de la tecnología y la creación de incentivos para la innovación.

### **Alta Gerencia Pública**

Según Sanín (1999), las organizaciones, sin importar sus características, necesitan contar con empleados capacitados para el desarrollo de tareas, actividades y procesos. Para (Mitrani et al.,1992) las principales competencias que los directivos de la administración pública deben tener son:

a) El razonamiento estratégico: es la capacidad de comprender rápidamente las tendencias cambiantes y las oportunidades del entorno, así como las amenazas para determinar acciones claras que permitan mitigarlas.

b) El liderazgo: es la capacidad de comunicar la estrategia de la organización de una manera atractiva a quienes están involucrados en su cumplimiento.

c) La gestión de las relaciones: es la capacidad de establecer relaciones e influir en las redes formadas con otros actores necesarios para el éxito de la organización.

d) La fiabilidad: es la capacidad para cambiar las estructuras y los procesos de dirección, cuando sea necesario poner en práctica la estrategia de cambio que la organización necesita.

e) La delegación: es el conjunto de conductas establecidas para el correcto funcionamiento de los procesos, algunas de ellas son: compartir información, solicitar ideas al equipo de trabajo, fomentar el desarrollo de los empleados y delegar responsabilidades.

Las principales competencias se pueden clasificar en básicas, profesionales y de profundización, como se describe en la Tabla 38.

**Tabla 38** *Competencias básicas de un gerente público*

<b>Competencias</b>	<b>Clasificación</b>
Básicas	Técnicas. Interpersonales. Conceptuales. El dominio de las teorías y los enfoques de administración. La comprensión de la administración y otras disciplinas.
Profesionales o de especialización	La capacidad de aplicar métodos y fundamentar teorías en el campo administrativo y gerencial. Las destrezas para realizar una investigación en el campo de la administración.
Profundización o avanzadas	La capacidad de generar conocimiento. La capacidad de innovar en la teoría de la administración.

*Nota.* Elaboración propia con base en Sánchez (2019) y Forero (2013).

Adicionalmente, Mitrani et al. (1992) establecen las seis competencias principales que un alto directivo público debe tener, las cuales están descritas en la Tabla 39.

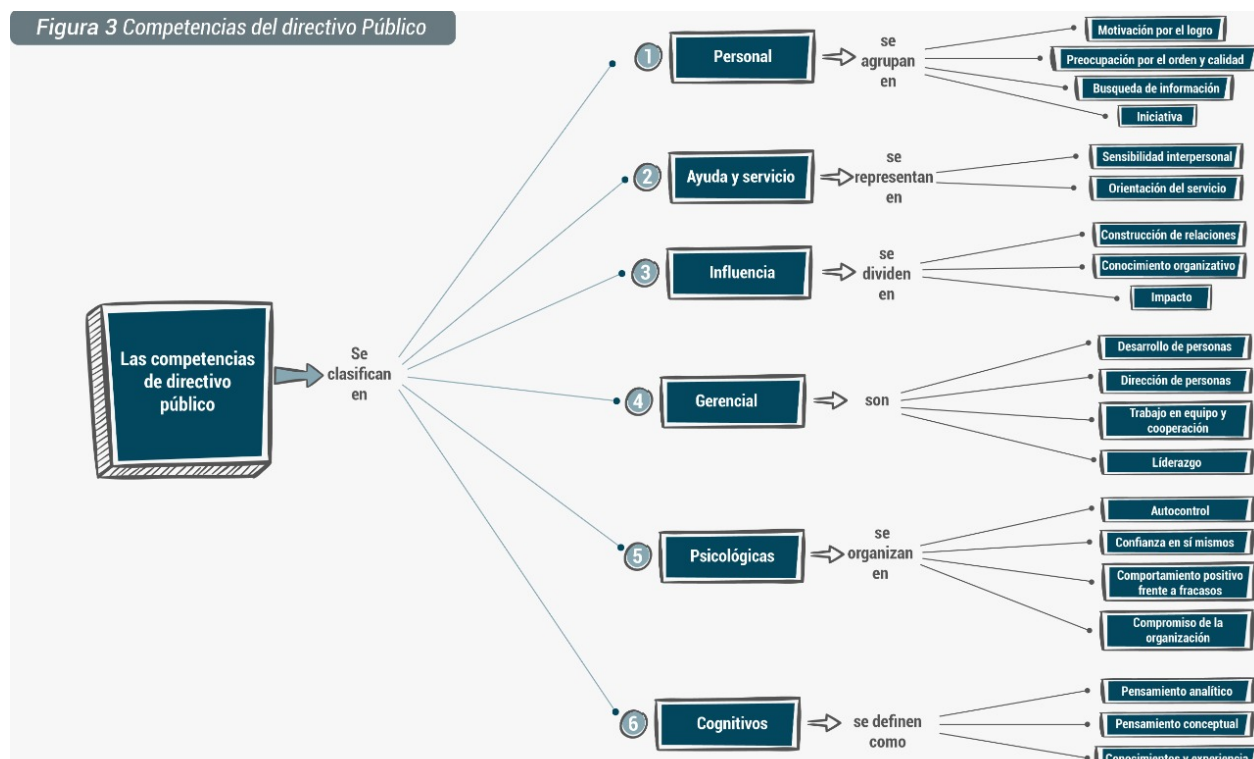
**Tabla 39** *Competencias principales del directivo público*

<b>Categoría</b>	<b>Competencia</b>	<b>Descripción</b>
Personal	Motivación por el logro	Preocupación por trabajar bien o por competir para superar un estándar de alto nivel.
	Preocupación por el orden y la calidad	Preocupación por disminuir la incertidumbre mediante controles y comprobaciones. Capacidad para establecer sistemas claros y ordenados en el trabajo.
	Iniciativa	Disposición para emprender acciones, mejorar resultados y crear oportunidades.
	Búsqueda de información	Curiosidad por actualizar y ampliar la información existente sobre un tema determinado.
Ayuda y servicio	Sensibilidad interpersonal	Capacidad para escuchar, comprender y reaccionar a los intereses de los demás sin que estos los hayan expresado explícitamente.
	Orientación al servicio	Deseo de servir a los demás a partir de la satisfacción de sus necesidades.
Influencia	Construcción de relaciones	Capacidad para crear y mantener relaciones fuertes con personas que agregan valor en el cumplimiento de las metas.
	Impacto	Deseo de producir, a partir de la persuasión, un efecto determinado sobre los demás, con el fin de motivarlos para perseguir un objetivo.
	Conocimiento organizativo	Capacidad para comprender y trabajar con la dinámica existente dentro de las organizaciones.
	Construcción de relaciones	Capacidad para crear y mantener un contacto con personas que son o serán útiles para alcanzar las metas.
Gerenciales	Desarrollo de personas	Capacidad para emprender acciones eficaces para aprovechar el talento y las habilidades de los demás.
	Dirección de personas	

<b>Categoría</b>	<b>Competencia</b>	<b>Descripción</b>
		Capacidad para comunicar a los demás lo que es necesario para el bien de la organización, con el fin de que aporten a dicho objetivo.
	Trabajo en equipo y cooperación	Capacidad para trabajar en equipo y promover lo mismo en los otros.
	Liderazgo	Capacidad para desempeñar el rol del líder de un grupo.
Cognitivas	Pensamiento analítico	Capacidad para comprender las situaciones y resolver los problemas meditando sobre ellos de una manera lógica.
	Pensamiento conceptual	Capacidad para identificar aspectos clave en asuntos complejos.
	Conocimiento y experiencias	Capacidad para utilizar y ampliar el conocimiento técnico y de conseguir que los demás hagan lo mismo.

*Nota.* Elaboración propia con base en Mitrani et al. (1992).

Lo anterior también se resume en la Figura 17.

**Figura 17** Competencias del directivo público

*Nota.* Elaboración propia con base en Mitrani et al. (1992).

Para complementar lo anterior es preciso traer a colación a Pereda (2016) y Manrique (2006), quienes definieron los atributos principales que un líder del sector público debe tener, para cumplir con los retos y compromisos de la administración pública.

**Tabla 40** Atributos del directivo público

No	Atributo	Descripción
1	Ética de lo público	Consiste en actuar de forma correcta a partir de dos aspectos principales: establecer un estándar a seguir y poseer la voluntad para cumplirlo.
2	Legitimidad	Se da cuando la actuación pública se ejerce con transparencia y honestidad, de acuerdo con las leyes y las normas vigentes.
3	Gobernabilidad	Consiste en poseer los requisitos de legalidad, participación ciudadana y eficacia gubernamental.

No	Atributo	Descripción
4	Transparencia	Es el principio propio de los actos estatales y una condición de credibilidad en el ejercicio del buen gobierno. Está conformada por el cumplimiento en las metas colectivas, la participación ciudadana, toda la normatividad vigente y los pactos de integridad.
5	Responsabilidad pública	Es el compromiso de la alta dirección pública para tomar las decisiones y desarrollar las actividades enfocándose en los principios y derechos constitucionales.

---

*Nota.* Elaboración propia con base en Pereda (2016) y Manrique (2006).

### **Conclusiones**

La administración es una disciplina que estudia a las organizaciones mediante el análisis y la teorización de sus procesos de inicio, planeación, implementación, dirección y evaluación. Desde la conceptualización de sus fundadores, se han presentado diferentes enfoques científicos, humanistas, sistémicos, burocráticos, estructurales, entre otros. Dichos enfoques pretenden comprender el comportamiento, las técnicas, herramientas, estrategias para su creación, crecimiento y posicionamiento en los mercados. Para resumir dicho concepto, la administración en el sector público está orientada al desarrollo del bienestar social, el cual es liderado por funcionarios públicos idóneos con el fin de alcanzar la máxima eficiencia, efectividad y eficacia de los sectores presentes en una sociedad.

La administración pública tiene como objetivo alcanzar el máximo bienestar social de un territorio, se compone de todo el andamiaje organizacional que representa el Estado, por lo que las instituciones, servidores públicos, recursos, procesos, herramientas y cultura entre otros, se convierten en los insumos necesarios para desarrollar las políticas públicas en un territorio

determinado. Los modelos de la administración pública son el de continuidad, transición y no institucional.

Por otro lado, la organización es un conjunto de personas que desarrolla esfuerzos articulados de responsabilidades para alcanzar unos objetivos definidos. Estas poseen un sistema jerárquico definido en niveles de especialización de trabajo y autoridad, así como normas, procedimientos, tecnologías y cultura organizacional. En la taxonomía de las organizaciones se clasifican según su finalidad, pueden ser lucrativas, no lucrativas, orientadas a los objetivos, y definidas por actividad, naturaleza o magnitud.

La gestión se comprende como la operacionalización de los procesos organizacionales, que buscan alcanzar los objetivos mediante el uso de roles y tareas diferenciales, este concepto crea un cambio de paradigma en el análisis de las organizaciones, sobre todo aquellas que tienen mayores niveles de dinamismo, flexibilidad y orientación al cliente. Por otra parte, existen los modelos de gestión del talento humano, conocimiento, competencias, estratégica y por procesos.

La gestión pública es el proceso de dirigir las acciones de las instituciones del Estado, se puede analizar desde las perspectivas de razón para gestionar, toma de decisiones e instrumentos, en cada una de ellas es responsabilidad directa de los gobiernos, quienes a través de la estructuración de planes de desarrollo, establecen escenarios estratégicos, operativos y financieros para transformar las realidades de las comunidades, en mejores condiciones de bienestar social y dignidad humana.

Las organizaciones sin importar su finalidad, están direccionadas por personas que representan su ápice estratégico, y cuya responsabilidad es el diseño de una visión y desarrollar cada una de las funciones gerenciales para alcanzarlas. Es por ello, que los directivos de la administración pública deben tener un adecuado razonamiento estratégico, altos niveles de liderazgo, excelente gestión de relaciones, altos niveles de fiabilidad, y buenos niveles de

delegación. Por otra parte, las principales características que caracterizan a un gerente público se resumen en las competencias básicas (técnicas, interpersonales, conceptuales), profesionales y de profundización (construcción de conocimiento)

Para un directivo público se requiere que cumpla adecuadamente con las competencias personales, ayuda y servicio, influencia, gerenciales, y cognitivas, que en conjunto facilitarán el propósito de la gestión pública en una institución determinada. Así mismo, es necesario que dentro de los atributos que definan su perfil, logre tener los mejores niveles en ética de lo público, legitimidad, gobernabilidad, transparencia y responsabilidad pública.

## Capítulo V. Nueva Gestión Pública y Gobernanza

### Introducción

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1998), define la gestión pública como la estrategia del Estado para diseñar e implementar políticas públicas, desarrolladas en el ambiente político, para la generación de resultados establecidos por la administración y orientados al bienestar social (Ospina, 1999). Para Guerrero (1999), precisamente, este modelo de administración del sector público se desarrolla por los preceptos del modelo burocrático que Weber planteó a principios del siglo anterior.

Según Monnier y Spenlehauer (1992), la gestión pública está determinada por tres dimensiones, la primera es la regulación del Estado y sus subsistemas por medio del derecho, la segunda es el sistema económico que determina al Estado, y la tercera es el funcionamiento de los actores involucrados frente a la eficiencia, efectividad y rentabilidad de los productos y servicios coordinados por la administración pública.

Sobre esto, Malamud (2020) plantea que la globalización, como proceso dinámico de interrelacionamiento de las economías, las ideologías y los países, establece nuevos esquemas que buscan la modernización de la gestión pública. Para Zurbriggen y Lago (2020), la innovación en las formas de gobernar el quehacer público marca el nacimiento de una nueva época en las ciencias de la gestión. Por su parte, Osborne y Gaebler (1995) señalan que el Estado no es la excepción de estos cambios y requiere de una reinención que le permita cumplir con las expectativas de los ciudadanos (Bresser, 1998; Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo, 1998; Moyado, 2002). Por lo anterior, surge un nuevo paradigma que trasciende los discursos neoconservadores en el modelo propuesto por Weber (Verger y Normand, 2015).

Por otro lado, Barberá (2009) presenta la Nueva Gestión Pública como un modelo que busca superar la ineficiencia de las instituciones públicas, de los principales países del planeta, de la década de 1980 en adelante (Lane, 1997; Barzelay, 1992). Esto con el fin de entender un nuevo contexto para los procesos de administrar los recursos del Estado y la satisfacción de la comunidad (Aberbach y Rockman, 1999; Wool y O'Connor, 1981). Este nuevo enfoque conceptual responde a un pensamiento neoliberal, y a la búsqueda de nuevas relaciones entre el Estado, la sociedad, las empresas y los ciudadanos (Cassetti, 2020; Piana, 2017).

Para Oslak (2013), el nacimiento de la Nueva Gestión Pública (NGP) obedece a la fuerza de la política en la administración del Estado. Sus cimientos se constituyen, principalmente, de la teoría de la elección pública, con el manejo de incentivos al desempeño de los servidores públicos, y la teoría de la economía, a través del análisis de las fallas del gobierno y del mercado (Niskanen, 1971; Albi et al. 1997; Pollit, 2003).

La NGP, para Losada (1999), es un mecanismo para administrar los recursos del Estado con una visión empresarial, en donde los gerentes públicos son emprendedores del gobierno, los ciudadanos se convierten en clientes, y la jerarquía tradicional (vertical y compleja) se simplifica a través del análisis horizontal. En lo que concierne a Barberá (2009), la NGP se caracteriza por la gestión de resultados, la transparencia de sus procesos y la búsqueda del fortalecimiento profesional de los miembros de la administración pública. Por otra parte, Shepherd (1999) sostiene que este paradigma permite aumentar el aprendizaje en el sector público, basándose en las buenas prácticas, los instrumentos y las estrategias del sector privado, como la delegación de la toma de decisiones, la orientación al desempeño y la satisfacción de los ciudadanos.

Posteriormente, para la NGP, y para las realidades de los Estados en el mundo, han empezado a surgir nuevos enfoques y modelos que continúan con el propósito de optimizar la administración pública para proveerles resultados efectivos a sus ciudadanos. En este sentido,

aparece la gobernanza, como una tendencia de cogobernar, junto con la comunidad, para disminuir las brechas históricas entre las partes y alcanzar mejores estados de bienestar social, permitiendo pensar y hacer en colectividad (Aguilar, 2006; Kooiman, 2009; Pierre y Peters, 2003).

El capítulo se divide en cinco partes, en la primera se presenta la gestión pública y la NGP, como los paradigmas más relevantes en la historia de la humanidad. En la segunda parte se analizan las teorías y enfoques que ayudan a formalizar la NGP como disciplina de las ciencias de la administración y la gestión pública; además, se complementa con el establecimiento de los principios que la caracterizan. En la tercera parte, se estudian tanto los modelos internacionales desarrollados por la NGP en el planeta, y con base en la OCDE (1998), como la estructuración de los principales enfoques que la caracterizan, presentando una aproximación conceptual clave para el entendimiento de dicho enfoque. En la cuarta parte se discuten las ventajas y desventajas de la NGP en el contexto actual, así como los modelos de la Pos Nueva Gestión Pública y el de la Gobernanza, y en la quinta parte, se plantea el constructo de Incertidumbre Percibida del Entorno en términos de la corrupción y el clientelismo político, producto del análisis de los factores que pueden influir en el desempeño de la gestión pública en el territorio.

### **Historia de la Gestión Pública**

Según Moreno (2010), la gestión pública es una disciplina que busca alcanzar la mejor forma de administrar los recursos del Estado. Por su parte, Christensen y Laegreid (2010) señalan que, por más de 70 años del siglo anterior, la gestión pública en los Estados estuvo desarrollada, principalmente, por los conceptos weberianos de jerarquización, normatización y estabilidad, por parte del gobierno de las economías mundiales.

De acuerdo con Santos, Fernández y Pérez (2008), esta forma de trabajar con los recursos del Estado comenzó a presentar problemas sobre la década de los sesenta, al no responder ante los cambios de la sociedad, la tecnología y el aparato gubernamental, y se convirtió en una estrategia obsoleta e ineficiente. Lo anterior, generó la necesidad de repensar la forma de administrar el Estado por los principales filósofos, economistas y líderes de la época, quienes, a través de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (1998) y otras entidades multilaterales, presentaron la NGP como una evolución a la gestión pública tradicional y una nueva manera de trabajar para aumentar la satisfacción de los ciudadanos.

Después de la NGP, algunos gobiernos anglosajones desarrollaron nuevos mecanismos de gestión pública en sus Estados, a través del enfoque denominado Pos Nueva Gestión Pública, el cual se compone de las dimensiones de totalidad del gobierno y la integración del mismo a la sociedad. Por último, se analiza una de las nuevas tendencias sobre administrar lo público bajo el concepto de gobernanza, entendida como el estilo reciente para dirigir, evaluar y controlar la gobernabilidad de un territorio en función y en coordinación con los actores políticos, económicos, privados, sociales y públicos en sus diferentes niveles institucionales. Esta tendencia se compone de los enfoques de gobernanza multinivel horizontal, multinivel vertical, en redes y de participación (Estrada, 2011), como se ilustra en la Figura 18 y se discutirá al final del capítulo.

**Figura 18** *Enfoques de la administración pública*



*Nota.* Elaboración propia (2020).

### **Modelo Burocrático**

Osborne y Gaebler (1994) plantean que el modelo burocrático era la forma de gestionar la administración pública durante la primera mitad del anterior siglo. Esta estuvo caracterizada por la normatividad, el seguimiento a las reglas, la jerarquía vertical en las organizaciones, la comunicación escrita y el control de la esfera política sobre la esfera de la administración (Weber, 1922).

De acuerdo con la OCDE (2005), el modelo burocrático se orienta a la construcción institucional en los Estados, para el cumplimiento de los servicios públicos con el fin de que alcancen el bienestar social. Weber (1969), el padre de la burocracia administrativa, lo conceptualiza como el mecanismo de orden del sistema de dominación<sup>3</sup> legal del gobierno con la

<sup>3</sup> La dominación es entendida bajo la capacidad de influencia en la conducta de la sociedad por parte del gobierno central.

comunidad, y lo divide en tres dimensiones. La primera es la tradicional, caracterizada por el proceso establecido de los comportamientos y las acciones que establece el Estado para con la comunidad; la segunda es la carismática, que se representa en el liderazgo de los directivos públicos, quienes son admirados por parte de los servidores públicos; y la última se entiende bajo el marco legal, el cual supedita el comportamiento y la administración al poder de la legislación (Altaba, 2010).

Por su parte, Oszlak (2006) sostiene que el objetivo del modelo burocrático es lograr la racionalidad legal en el Estado. Sobre esto, Weber (1969) se fundamenta en la legitimidad legal para la determinación de la manera en la que la comunidad se debe regular para cumplir con su deber. En ese sentido, Guerrero (2002) determina los principios de este modo en cuatro partes, la primera es que el ciudadano es marginal e irrelevante para la toma de decisiones de la administración pública; el segundo es que el Estado es en sí mismo su propio propósito en el tiempo; el tercero es que la gestión pública busca la optimización de sus procesos más que la generación real del valor social; y el cuarto se representa en que el gasto del Estado no tiene límites porque está orientado al cumplimiento de su deber como ente principal en una sociedad. En la Tabla 41 se presentan los principales postulados a favor y en contra del modelo burocrático.

**Tabla 41** *Postulados a favor y en contra del modelo burocrático*

<b>Autor</b>	<b>Año</b>	<b>Aporte</b>
Weber	1969	La burocracia es la forma más eficiente de la administración. La búsqueda de servir a la comunidad con devoción y orgullo por parte de los trabajadores del servicio público.
Keynes	1978	Sostenía que los actores principales del mercado debían ser cambiados por los mejores directivos del servicio público procedentes de la academia.
Ludwing Von Mises	1944	Criticó, en primera instancia, el modelo burocrático, al establecer que no buscaba la eficiencia del servicio público, generaba pérdidas y propendía a un deficiente uso de los recursos.

<b>Autor</b>	<b>Año</b>	<b>Aporte</b>
Parkinson y Lancaster	1958	Establece el “principio de la trivialidad”, el cual indicaba que los gastos del modelo burocrático aumentaban hasta consumir todos los recursos y sin alcanzar las necesidades básicas de los ciudadanos.
Niskanen	1968	Defiende los postulados de Weber al sostener que el comportamiento de un burócrata se debe a que es un individuo racional que provee servicios que buscan aumentar su retribución. Asimismo, entrega la visión de analizar la administración pública como subsistemas que tienen intereses propios y que al brindarles autonomía pueden mejorar los resultados obtenidos.

*Nota.* Elaboración propia con base en Fraile (2013).

### **Nueva Gestión Pública (NGP)**

Para Wright (1994) el dinamismo de las organizaciones y de los mercados, la globalización, la ineficiencia de la administración burocrática y la insatisfacción de la sociedad frente a la respuesta del Estado generó un cambio de paradigma en la forma de administrar los recursos públicos. La crisis de la década del setenta se caracterizó por las deficiencias en el sector político, económico y fiscal en gran parte del mundo. En América Latina, en general, se aumentó el endeudamiento de los Estados y se alcanzaron bajos niveles de bienestar social (Ramió y Salvador, 2005). Por lo anterior, Schmitter (2005) plantea que los límites sobrepasan la administración pública y crean ambientes de ineficiencia e inequidad en el modelo burocrático. Dichas condiciones fueron utilizadas por Simon (1946) para criticar el modelo de Weber, que no alcanzaba la efectividad y el impacto social necesario en la población.

De acuerdo con Hood (1996), esta problemática llevó a países como Inglaterra, Canadá, Estados Unidos y Australia a crear un nuevo concepto denominado la Nueva Gestión Pública (NGP). Inicialmente, dicho concepto, según Lapsley (2009), se centró básicamente en la vinculación de asesores del sector privado, la vinculación de lo público a la revolución digital y el control de resultados. Dichos factores fomentaron el fortalecimiento de los procesos de democratización y privatización de las instancias del sector público, de la modernización y

profesionalización de las carreras de los servidores públicos, así como la necesidad de fortalecer la comunicación y aceptación de la sociedad frente al Estado, con nuevos mecanismos de participación social como los informes y las reuniones de rendición de cuentas (Suleiman, 2000).

Los aportes desarrollados por Simon (1946) sobre la racionalidad y la modelación matemática en función de las organizaciones, junto con la teoría general de sistemas de Von Bertalanffy (1976) y la investigación de operaciones de Ackoff (1972), permitieron tomar elementos importantes para el desarrollo de la NGP. Burgess y Metcalfe (1999), sostienen que, en la década de los ochenta la administración pública, en los países mencionados anteriormente, se enfocó en la eficacia, eficiencia y la gestión de la economía de los recursos del Estado. Gracias a esto, se comenzó a tener resultado, que le permitieron a la NGP llegar a una gran parte del planeta (Morales, 2014).

La OCDE (1995) complementa este paradigma al definir la importancia de orientar los resultados del sector público con estándares de mayor flexibilidad y agilidad. Guerrero (2002) señala que esta nueva forma de trabajar en la administración pública busca mejorar las escuelas administrativas, para incorporar buenas prácticas en el sector empresarial, empoderar la economía de los costos de transacción al sector público, generar ambientes que flexibilicen la jerarquía vertical y ampliar la transferencia del poder para la toma de decisiones de los funcionarios de la administración pública. Del mismo modo, Altaba (2010) y McGinnis y Ostrom (1973) definen que esta reconfiguración genera cambios en la percepción del ciudadano como un cliente, quien contribuye, elige lo que requiere y exige y paga por la calidad de sus servicios.

Con respecto a esto, Subirats y Brugué (1997) enmarcan la transición de esta nueva idea de la administración sobre los recursos del Estado, debido a una demanda de la comunidad realizada con el fin de medir los resultados del gobierno, evaluando la transparencia absoluta para la contratación pública. Por su parte, Ackerman (2004) define la NGP como una estrategia de

Estado orientada al mejoramiento de la relación entre el Gobierno y la comunidad, que permite, no solo la concertación de resultados, sino también su seguimiento y verificación. Lo anterior se convierte, para Ramos y Reyes (2005), en una redefinición del concepto de lo público con un sentido de transparencia, de legalidad y de un profundo sentido social. Sobre esto, Barzelay (1998) la explica como un dispositivo que estructura una nueva discusión académica, política y empresarial de los cambios de las entidades del Gobierno. Por su lado, Miranda y Romero (2014) resumen la NGP como el conjunto articulado de conceptos, instrumentos y mecanismos que se orientan a la eficiencia de los servicios sociales. (Hammerschmid, 2007; Pollit y Bouckaert, 2000).

Ahora bien, López (2005) sintetiza los objetivos de la NGP en: a) la optimización de la administración de los recursos del Estado, b) el aumento de la calidad de los servicios con el fin de incrementar la satisfacción de los ciudadanos, y c) la eficiencia en los resultados y procesos de la administración pública. Por otra parte, Monnier y Spenlehauer (1992), entienden la NGP dentro de los esquemas del mercado, precisando que este entorno de las organizaciones distribuye los beneficios y exige la eficiencia de las actividades del Estado y de los líderes políticos de turno. En este sentido, Dunleavy y Hood (1994) agregan que esta forma de desarrollar la gestión de lo público requiere enfocarse en el eficiente desarrollo de las actividades, siendo la efectividad de la gestión pública el verdadero ejercicio de la función en los territorios (Christensen y Lægreid, 2017).

La NGP, durante la década de los noventa, se enfocó en la búsqueda de la solución para los problemas de las administraciones de diferentes países, lo que la convirtió en un paradigma transnacional. Según Arellano y Cabrero (2005), durante ese tiempo, se centró en la meritocracia de los servidores públicos para alcanzar mayores y mejores niveles de desempeño y aprendizaje. Para Bell (1972) la meritocracia es la consecución de resultados por procesos que premian el

aprendizaje, los resultados alcanzados y la preparación de los servidores públicos (Powell y Dimaggio, 1991). Para profundizar en el aporte de los principales referentes sobre la NGP, se muestra la Tabla 42, que clasifica 4 generaciones que representan este paradigma en el tiempo.

**Tabla 42** *Referentes conceptuales de la NGP*

<b>Generación</b>	<b>Autor</b>	<b>Características principales</b>
1	Clarke- Newman (1977)	Se establecen reformas presupuestarias que buscan mejorar los ingresos y el uso de los recursos en la administración pública.
	Crozier (1988)	Se desarrollan reformas que permitan superar la burocracia, como, por ejemplo, las privatizaciones, al igual que la búsqueda de la eficiencia, la eficacia y la economía.
2	Aucoin (1995)	a) La privatización de las empresas públicas; b) contratación externa de los servicios públicos; c) y estructuras y prácticas de gestión.
	Durant (1998)	Se caracteriza por el enfoque socio-técnico y la delegación en la toma de decisiones.
	Zeller (1996)	Se enfatiza en la cultura corporativa pública, a través de la dirección del gerente, el cual implementa el optimismo, el empoderamiento y la descentralización, desinstitucionalización y devolución.
	Durant (1998)	Se caracteriza por el enfoque socio-técnico y la delegación en la toma de decisiones.
	OCDE (1995)	Cambio de una administración centralizada jerárquica. Está orientada al mercado y se centra en los resultados antes que en los procedimientos.
	Peters (1996)	Se enfoca en el modelo de mercado Mayor nivel al Estado participativo.

<b>Generación</b>	<b>Autor</b>	<b>Características principales</b>
		Posee un Gobierno descentralizado y adaptativo. Posee un Gobierno desregulado.
3	Prats (1997)	La creciente capacidad de la administración pública se encamina al mejoramiento de la democracia y la eficiencia social.
	Olsen y Peters (1996)	Promueve la aplicación de instrumentos y estrategias del sector privado al público.
	Metcalf (1999)	Aumentó la gestión y evaluación en los niveles micro.
	Aberbach y Rockman (1999)	Orientación a los incentivos del mercado.
	Kettl (2000)	a) Mayor productividad. b) Aumenta el empleo del mercado. c) Orientación al ciudadano. d) Descentralización. e) Rendición de cuentas.
	Pollitt y Bouckacrt (2000)	a) Gobierno eficiente y más económico. b) Ampliación del control político. c) Mayor transparencia gubernamental. d) Aumento del compromiso de los líderes públicos.
	Guerrero (2000)	Aumento de la satisfacción de los ciudadanos con base en los pensamientos con base en Woodrow Wilson.
	Van Thiel (2001)	a) Reestructuración de la empresa con base en una jerarquía horizontal. b) Flexibilización de la burocracia. c) Transferencia de poder en la toma de decisiones.
4	Badaracco (2002)	Se cuestiona las formas de medir la eficiencia administrativa.

Generación	Autor	Características principales
		Se crean estrategias para realizar evaluaciones ex antes
	Thwaites y López (2005)	a) La gestión de calidad. b) La importancia del Estado para relacionar las diferentes organizaciones del mercado.
	Pollit (2001)	a) Cambio de administración de insumos y procesos hacia los resultados y la medición del desempeño. b) Unidades especializadas y autónomas.
	Olías de Lima (2001)	a) La reducción del tamaño del sector público. b) Mayor nivel de descentralización. c) Jerarquías aplanadas en el Gobierno. d) Fomento de la competencia interna.
	Prats (2004)	a) Orientación hacia el ciudadano como cliente. b) Prioriza los resultados.
	Bresser y Pereira (2004)	Aumento de la participación de la comunidad en la administración de la gestión pública, por ejemplo, con la elección de sus líderes y directivos.
	García (2007)	a) Introducción de los mecanismos de competencia. b) Aumento en la participación de los ciudadanos en la gestión y control.

*Nota.* Elaboración propia con base en (Peña, 2012; Aguilar, 2014; Culebro, 2014; Barberá, 2010).

### ***Perspectivas y Teorías que fomentan la NGP***

Para Barzelay (1998) y Guerrero (2002) la Nueva Gestión Pública es una filosofía administrativa constituida por diferentes doctrinas y perspectivas que buscan entender y modelar soluciones a problemas comunes. Precisamente, Ferlie y Geragthy (2005) categorizan dos

perspectivas diferentes: la “blanda”, la cual está caracterizada por desarrollar actividades que buscan la orientación al cliente, el desempeño de los directivos públicos y la calidad del servicio generado; y la “rígida” que consiste en alcanzar el control de los resultados y la creación de recompensas y sanciones en relación con lo planeado, como se plantea en la siguiente figura.

**Figura 19** *Perspectivas de construcción de la NGP*



*Nota.* Elaboración propia (2019).

La teoría económica se centra en la eficiencia de la toma de decisiones de los directivos, con base en las reglas del mercado que se desglosan en los presupuestos públicos, la competitividad y la transparencia. Por otro lado, la teoría organizacional permite la apropiación de la cultura de la administración pública para la definición de los valores y las normas que la componen, con base en su población objetivo, en este caso, los ciudadanos. Además, la teoría ambiental permite alcanzar la legitimidad de lo que las organizaciones deben cumplir, por lo que la calidad se presenta como una función de corresponsabilidad con el entorno en el que se desarrollan.

Con respecto a la teoría gerencial, esta provee a los líderes el poder para controlar los resultados, por medio de la definición de objetivos y metas, que se consigan de la especialización

de los servidores públicos, la autonomía decisional y los procesos de medición de los entregables (Hood, 1996). Por último, la teoría de la agencia y la de la elección pública generan mecanismos para evitar que el Gobierno sea ineficiente, inestable e inoportuno. Para ello establece incentivos y recompensas en el sector público, por ejemplo, nuevas agencias y contratos definidos (Culebro, 2014).

### ***Estructura de la NGP***

Según Hood (1996), la administración pública, enmarcada en la NGP, se constituye por siete componentes: 1) la dirección de las organizaciones del Estado de forma libre y por democracia; 2) el establecimiento de objetivos e indicadores de los servicios y productos del Estado; 3) el reconocimiento de incentivos o castigos por el cumplimiento de los objetivos; 4) la desagregación en agencias de las instituciones complejas y totalmente burocráticas; 5) la promoción de la competencia interna y externa de las organizaciones del Estado; 6) la incorporación de las lecciones aprendidas y las buenas prácticas del sector privado; y 7) el ahorro de los recursos que busquen la eficiencia del Estado.

Por su parte, Casseti (2020) y Laguna (2009), argumentan una nueva estructura simplificada, basada en tres componentes complementarios. En primer lugar, Blanlot y Von Baer (2009) establecen el uso de incentivos para la evaluación del desempeño. En segundo lugar, la simplificación o desagregación de las estructuras complejas por organizaciones que fomenten la especialización de los servidores públicos (Christensen y Lægreid, 2017; Echeverría, 2006). En último lugar, el aumento de la competencia en los servicios prestados por el Estado, lo que permite alcanzar mejores rendimientos y aumentar el bienestar social (Hood y Lodge, 2004).

Por otra parte, Sánchez (2007) relaciona otra estructuración de la NGP en tres partes: la primera se basa en los pilares de la transferencia del modelo de administración del sector privado

al público; la segunda se refiere a una cultura del control de los resultados de la gestión pública en el territorio; y la tercera se fundamenta en la visión del ciudadano como cliente del Estado.

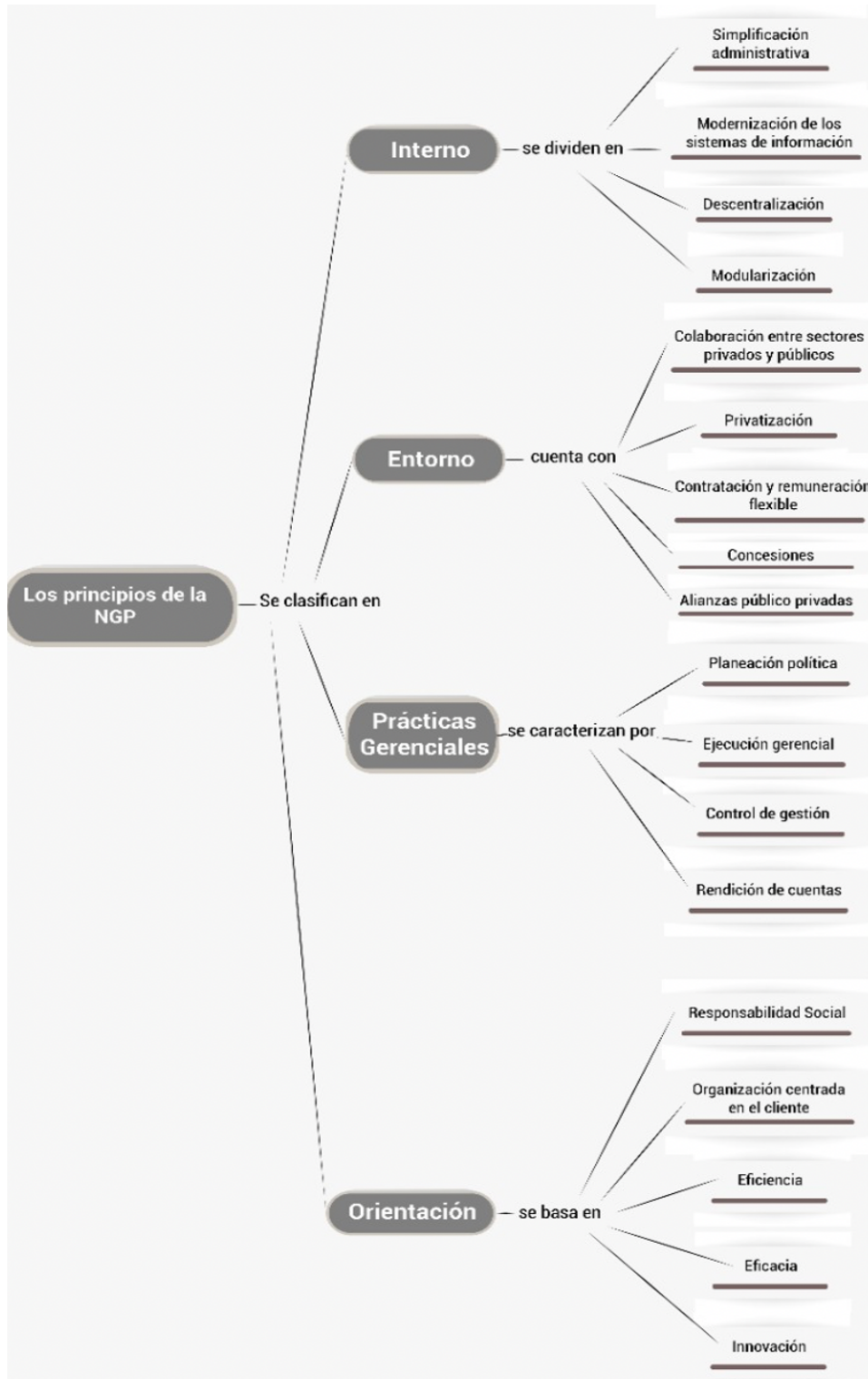
Una estructura adicional es planteada por Aparicio (2013) quien, con base en los elementos de eficacia y eficiencia, plantea la creación de agencias autónomas que apunten a mejorar el rendimiento del uso de los recursos del Estado (Hood, 1991; Leeuw, 1996), el empoderamiento para ofrecer la prestación de servicios de la mejor calidad a los ciudadanos (Arellano y Cabrero, 2005), y la transparencia de la administración pública (Pollit, 2003; Osborne y Gaebler, 1995; OCDE, 1995).

### ***Principios de la NGP***

Según Osborne y Gaebler (1994), los principios estratégicos de la NGP son la reestructuración, reingeniería, reinención, realineación y reconceptualización. Adicionalmente, Piana (2017) agrega la orientación al resultado y la capacidad de anticipación para el nuevo modelo de administración del Estado.

En la Figura 20 se describen cuatro categorías de principios de la NGP, que interactúan y son interdependientes entre sí, para el cumplimiento de una modernización de la administración del Estado. En primera instancia se analizan los principios que están al interior de la organización, como por ejemplo, la simplificación administrativa y la modularización; la segunda categoría es el entorno que rodea la gestión pública, como el caso de la privatización y la colaboración entre los sectores privados y públicos; la tercera se determina por las prácticas de los directivos públicos que buscan, a través de una planeación, la ejecución, el control y la rendición de cuentas de las actividades, productos y/o servicios alcanzados; por último, se tiene la orientación de la administración pública, que no solo apunta a la eficiencia y eficacia, sino también a la innovación y la responsabilidad social. En la Tabla 43 se explica cada uno de los principios establecidos por los autores.

**Figura 20** Clasificación de los principios de la NGP



Nota. Elaboración propia (2020).

**Tabla 43** *Principios de la NGP*

<b>Categoría</b>	<b>Principios</b>	<b>Descripción</b>
Interno	Simplificación administrativa	Optimizar la prestación de servicios y trámites públicos en términos de amigabilidad, tiempo y recursos, tanto para las entidades públicas como para los ciudadanos, algunos ejemplos de esto son: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Reingeniería de procesos.</li> <li>b) Reestructuración de los programas no efectivos ni eficientes.</li> <li>c) Establecimiento de indicadores de gestión y de impacto.</li> <li>d) Reducción de servidores públicos.</li> </ul>
	Modernización de los sistemas de información	Agilizar la gestión de conocimiento a través de herramientas tecnológicas que proporcionen facilidades en el desarrollo de los procesos de la organización. Se desarrollan nuevas plataformas para facilitar la interacción entre las comunidades virtuales y presenciales de la organización pública.
	Descentralización	Transferencia de la autoridad, la toma de decisiones, la responsabilidad y las competencias de la administración estatal a entidades territoriales, para que se desarrollen de manera autónoma y que respondan ante las necesidades del territorio. Con esto se busca acercar la administración pública al ciudadano y la consecución de resultados realmente solicitados por la comunidad.
	Modularización	Es la simplificación de los sistemas complejos del Estado en módulos, con el fin de que tengan mayor flexibilidad, gestión y responsabilidad por la toma de decisiones. Se incentivan los instrumentos para comparar el sector público y el privado en búsqueda de los principios de eficiencia y eficacia.
Externo	Colaboración entre los sectores privados y públicos	La articulación entre la administración pública y privada permite la optimización de los diferentes servicios prestados hacia la comunidad, así como el intercambio de buenas prácticas, conocimiento y herramientas. Esto, con el debido cuidado y

Categoría	Principios	Descripción
	Privatización	<p>guardando las distancias entre sectores, optimiza las actividades propias del Estado.</p> <p>Se busca reducir la intervención del Estado en la economía y que el mercado convierta más eficiente el servicio. Adicionalmente, se desregulan las actividades públicas que no afecten el bienestar de la comunidad y se fomenta la prestación de servicios públicos por actores privados, por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) La privatización material: transferencia de servicios del Estado a entidades privadas.</li> <li>b) Concesiones: los servicios públicos se entregan al sector privado para la construcción o el mantenimiento de los mismos, con unas tarifas preestablecidas.</li> <li>c) Privatización implícita: apertura de mercados que tradicionalmente eran responsabilidad exclusiva del Estado.</li> <li>d) Empresas mixtas: sociedades con capital privado y público.</li> </ul>
	Contratación y remuneración laboral flexibles y meritocráticas	<p>Se crean diferentes tipos de contrato para que las organizaciones entreguen insumos y servicios que el Estado presta de forma ineficiente. Asimismo, la gestión por contratos aumenta la transparencia y la reducción de los gastos por parte del Estado. Lo anterior se evidencia en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Los incentivos según el mérito.</li> <li>b) La remuneración relacionada con la productividad.</li> </ul> <p>Al analizar el ODS 8 – Trabajo decente y crecimiento económico, con el indicador de libertad económica de la Fundación Heritage, se evidencia que la flexibilización laboral como instrumento de la libertad económica pone en riesgo las condiciones mínimas del trabajador en términos de las condiciones mínimas de trabajo y de dignidad humana. Por lo que esta práctica debe realizarse con responsabilidad, criterio y sustento investigativo.</p>
Prácticas gerenciales	Planeación política	<p>En la administración pública se requiere que los tomadores de decisión de más alto nivel proyecten estratégicamente la visión, los objetivos, los entregables y los resultados, con base en la</p>

Categoría	Principios	Descripción
		efectividad y oportunidad sobre las necesidades de los ciudadanos.
	Ejecución gerencial	Busca que los directivos desarrollen, alcancen y monitoreen los resultados propuestos, a través de verificación de objetivos en términos de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.
	Control de gestión	El control le permite a los directivos de la administración pública identificar el estado de sus objetivos y resultados, a través de diferentes instrumentos que se apliquen al presupuesto, al desempeño gubernamental y a la evaluación de los impactos de la NGP.
	Rendición de cuentas	Entregar el monitoreo y evaluación a los ciudadanos y a los principales interesados de la administración pública, con el fin de fomentar la responsabilidad y el cumplimiento a los responsables de la organización. La rendición de cuentas puede ser financiera, ética y de resultados, y se puede generar a través de sistemas contables, de informes periódicos y carta de servicios.
	Eficiencia	Uso racional de los medios (humanos, tecnológicos, materiales, organizacionales, entre otros) para alcanzar un objetivo predeterminado con el mínimo de recursos y tiempo disponible.
Orientación	Eficacia	Es la capacidad de alcanzar el efecto que se espera tras la realización de una acción mediante un diseño adecuado. Se define como el grado de cumplimiento de los resultados y objetivos definidos por la organización. En este principio está el resultado verificable de la planeación política y la ejecución gerencial.
	Innovación	Consiste en la reconfiguración y el cambio de funciones, estructuras, comportamientos y relaciones dentro de las organizaciones gubernamentales, al

Categoría	Principios	Descripción
		punto de alcanzar que la administración pública <i>per se</i> desarrolle este principio en su cultura organizacional.
	Organización centrada en el cliente	Altos niveles de competencia. Estrategias de mercadeo para difundir la información de los usuarios como clientes con derechos y obligaciones.
	Responsabilidad social	La responsabilidad social con base en la ética de los negocios y la ética profesional, juzga a los dirigentes en cómo toman decisiones en las dimensión económica, social y medioambiental.

*Nota.* Elaboración propia (2019) con base en Aguilar y Romero (2014), Montesinos y Montesinos (2014), Brusca (2010), Lapsley (1988), Broadbent y Guthrie (2008), Osborne y Gaebler (1994), Pollit y Bouckaert (2000) y Lægreid (2014).

### ***Modelos de la Nueva Gestión Pública en el mundo***

Según Osborne y Gaebler (1994), la NGP se adoptó en las principales economías del planeta, alcanzando resultados tan importantes que otras economías buscaron incorporar dicho diseño mediante la replicación de su estructura y los principios desarrollados. Sin embargo, el nivel de profundidad y de efectividad de estas modificaciones no alcanzaron los mismos resultados (Sánchez, 2007). Para Latinoamérica, la adopción de la NGP nace en el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), que en 1998 establece la carta de navegación denominada *Una nueva gestión pública para américa latina*, la cual fue la base política para transformar 25 Estados del continente.

Hood (1996) presenta una clasificación de cuatro modelos de implementación de la NGP en diferentes países del planeta, cada uno de ellos caracterizados por unos principios determinados (OCDE, 1990), esto lo podemos observar con más detalle en la Tabla 44. En la unidad de evaluación del desempeño de la gestión pública en Latinoamérica, se profundizará en

los avances significativos y representativos de Colombia y Chile en la implementación de la NGP en región.

**Tabla 44** Modelos de implementación de la NGP

<b>Modelo</b>	<b>País</b>	<b>Aporte</b>	<b>Periodo</b>	
Anglosajón	Australia	Gestión de servicios con base en el sector privado.	1966	
		Disminución de costos de la administración. Las entidades del Estado tienen mayor autonomía financiera. Creación del departamento de servicio civil.	1970	
	Reino Unido	Construcción de unidades administrativas que orientan a los tomadores de decisión. Privatizaciones. Externalización de trabajo.	1980 1990	
		Nueva Zelanda	Reestructuración de las instituciones a favor de la transparencia y efectividad. Aumento del poder de los líderes públicos para mejorar su talento humano.	1980
	Estados Unidos	Aumento de la capacidad flexible de la administración pública. Descentralización de las agencias del Estado. Orientación hacia el cliente. Fortalecimiento en la toma de decisiones para los niveles más económicos.	1993	
	Canadá	Aumento de la flexibilidad y el poder de decisión de las entidades para administrar su presupuesto. Orientación hacia los ciudadanos.	1980	
		Construcción colectiva de los presupuestos públicos.	1990	
	Europeo oriental	Francia	Desconcentración del Estado. Gestión flexible.	1980 1990
			Concentración en el ciudadano. Renovación del procedimiento de control del presupuesto.	

<b>Modelo</b>	<b>País</b>	<b>Aporte</b>	<b>Periodo</b>
	Alemania	Separación de las funciones de política y las de administración. Creación de la oficina del Estado moderno.	1990
	España	Instaura el principio de autonomía local. Se impulsa la privatización. Orientación hacia el ciudadano.	1990 2000
Europa septentrional	Países Bajos	Reorganización de los servicios administrativos centrales. Privatizaciones. Descentralización. Optimización de los procesos presupuestarios del sector público. Gestión por resultados.	1990   1995
		Suecia	Delegación de poderes y toma de decisiones a las entidades territoriales Orientación hacia el ciudadano como consumidor de servicios del Estado
	Dinamarca	Gestión por resultados a través de la medición del desempeño.	
América	Chile	Reforma gerencial. Desarrollo económico orientado a la distribución de la renta y la democracia. Sistema de medición articulado en el sector público y orientado a la modernización. Fortalecimiento del desempeño de los servidores públicos. Creación de incentivos simbólicos y materiales para el sector público.	1998
	México	Aumentó la democracia en sus entidades del Estado. Orientación al ciudadano. Integró a sus organizaciones públicas con entidades estadounidenses para el fortalecimiento de la administración pública. Fomento del <i>Benchmarking</i> entre las entidades del Estado y las privadas.	1980

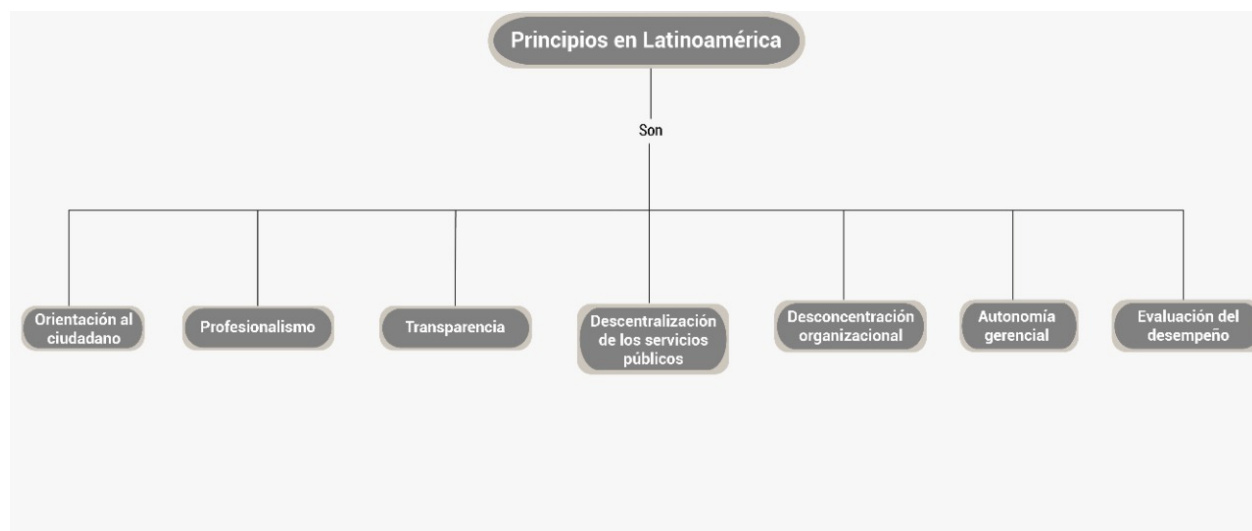
<b>Modelo</b>	<b>País</b>	<b>Aporte</b>	<b>Periodo</b>
	Colombia	Mayor énfasis en los resultados producidos.	1991 1993
		Diseño de un sistema nacional de evaluación de la gestión pública.	1998
		Creación del Departamento Nacional de Planeación para gestionar y velar por los recursos públicos.	
		Orientación hacia los ciudadanos.	
		Análisis del desempeño de las organizaciones.	
		Descentralización.	
		Privatización.	

*Nota.* Elaboración propia del autor con base en Lima et al., (2001), Barverá (2009); CLAD (2010), Caiden y Caiden (1997); Ospina (1999); Kettl, (2000).

### ***La NGP en la Administración Pública en Latinoamérica***

Según Gamboa et al. (2007), en Latinoamérica la NGP se desarrolló por medio de líneas transversales como la participación ciudadana para la formulación y el monitoreo de las decisiones públicas, la privatización de los servicios públicos, la flexibilidad organizacional, la modernización de los Estados y la contratación con base en la meritocracia (Piana, 2017).

Por otro lado, para López (2005), la incorporación de la NGP en Latinoamérica se desarrolló en dos generaciones, la primera fue en los ochenta con el liderazgo de Brasil, Argentina, Chile, México, Colombia y Venezuela, países que buscaron modificar la gestión pública en la economía, privatización y desregulación de los servicios públicos para disminuir el déficit fiscal. Mientras que Moyado (2002) señala que la segunda generación se desarrolló en los 25 países que firmaron la carta de la Nueva Gestión Pública del CLAD, por lo que la orientación fue la de promover reformas gerenciales para el cambio de la administración pública. Dentro de la propuesta del CLAD (1998) se destacan los principios determinados en la Figura 21.

**Figura 21** Principios de la reforma d la administración pública en América Latina

*Nota.* Elaboración propia con base en el CLAD (2008)

### ***Enfoques de la NGP***

Sobre esto Hood (1996) define un enfoque como una aproximación a un fenómeno investigado; en el caso de la NGP, en la actualidad, existen elementos y resultados de su doctrina en países que la consideran como la respuesta ideal para mejorar la administración pública. En la Tabla 45 se sintetizan cinco enfoques que buscan la eficiencia y el aumento del bienestar social por parte de la administración pública.

**Tabla 45** *Enfoques de la NGP*

<b>Enfoque</b>	<b>Objeto</b>	<b>Principios</b>	<b>Autor</b>
Reinvención del Gobierno	Presentar el plan de reforma de la administración pública en Estados Unidos.  Aplicar técnicas e instrumentos del sector	Los clientes son los ciudadanos. Reducir al máximo los trámites burocráticos. Empoderamiento de los servidores públicos en sus diferentes niveles.	Osborne y Gaebler (1992)

<b>Enfoque</b>	<b>Objeto</b>	<b>Principios</b>	<b>Autor</b>
	privado empresarial al servicio público.	Crear incentivos que reemplacen la normatividad. Fortalecer la competitividad.	
Posburocrático	Se desarrolla en el Estado de Minnesota Estados Unidos.  Construir un esquema que contiene principios para una nueva cultura organizacional basada en el interés público de los resultados y la valoración de los ciudadanos.	Servidores públicos que tengan mayor poder de toma de decisiones. La administración pública requiere ser comprendida en términos de producción de valor social. Rendición de cuentas. Búsqueda de la mejora continua de los procesos. La retroalimentación cobra importancia. Ampliar las opciones para los ciudadanos. Privatización.	Barzelay (1998)
Creación del valor público	Cambiar la concepción del que el fin de la administración pública es la eficiencia, cuando realmente es el producto o servicio de calidad y valor.	Transformación cultural para la creación de valor. Mejorar la gerencia del servicio público. Cumplimiento de los objetivos. Buscar la satisfacción ciudadana. Promover la humanización de los procesos administrativos.	Moore (1995)  Barzelay (1998)
Gestión por procesos	Desarrollar las actividades, tareas y operaciones en la administración pública que permitan gestionar los resultados.	Implementación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el Estado. Orientación a los procesos de la organización.  La autoridad es responsable del proceso.	Manganelli y Klein (1995) Aguilar (2006)

<b>Enfoque</b>	<b>Objeto</b>	<b>Principios</b>	<b>Autor</b>
		Se deben tomar decisiones con base en la descentralización, flexibilidad y eficiencia.	
Gestión por resultados	Establecer los resultados e impactos que satisfagan y aumenten el bienestar de la sociedad.	Rediseño de las organizaciones del Estado.	Banco Mundial (1977)
		Sinergia y colaboración entre la comunidad y los formuladores de la política pública.	Banco Interamericano de Desarrollo (2007) García y García
		Potencialización de la transparencia. Rendición de cuentas.	(2010)

*Nota.* Elaboración propia con base en Vélez (2011).

### ***Indicadores de la NGP***

La medición de la NGP es uno de los asuntos más relevantes para los administradores del Estado. La CEPAL (2011) establece que estos instrumentos de medición de la administración pública permiten evaluar acciones en el corto y mediano plazo y, a su vez, pueden validar el impacto en el largo plazo. Por su parte, Saltamacchia y Ziccardi (1997) proponen un sistema de indicadores que evalúen el nivel de buena gobernanza tanto de un Estado como el de sus organizaciones públicas. Para ellos, los indicadores deben estar relacionados en los siguientes componentes:

- a) La disposición a la eficacia.
- b) La disposición a la eficiencia.
- c) La disposición al desempeño responsable.
- d) La disposición al desempeño transparente.
- e) La disposición al desempeño honesto.

Según Stiglitz (1999), la medición del buen gobierno requiere de la relación entre la asignación, la distribución y la estabilización de presupuestos con el cumplimiento de las necesidades básicas de una comunidad, como, por ejemplo, la educación, el fomento a la tecnológica, el mantenimiento de la red de seguridad social, el control ambiental y el apoyo financiero. Por otra parte, Fleury y Limongi-Franca (2002) construyen un indicador con base en tres ejes que miden el buen gobierno: el primero es el control y medición de las actividades desarrolladas por la administración pública; el segundo es la capacidad de gestión y ejecución de los programas planteados por el Gobierno; y el tercero es el grado de satisfacción y aprobación de la confianza de la comunidad.

La medición de la eficiencia del Estado, con base en Afonso et al. (2005) se realiza con el resultado de las políticas públicas implementadas. Para Martos y Enrique (2016) el indicador que mejor evalúa el servicio de la administración pública es el Índice de Desarrollo Democrático (IDD), el cual permite evaluar el desempeño gubernamental de los Estados en términos de la gestión pública. Este indicador tiene siete dimensiones clasificadas en dos grupos, cómo se evidencia en la Figura 22. El primer grupo son los indicadores de oportunidad y se refieren a la generación de políticas públicas que contemplen la igualdad de la comunidad, por ejemplo, en educación, energía, salud o infraestructura. El segundo grupo son los indicadores de costo-beneficio en las finanzas públicas, que analizan la estabilidad, distribución y desempeño económico de la administración del Estado (Musgrave, 1939; Musgrave, 1969).

**Figura 22** Constitución del Indicador de Desarrollo Democrático

*Nota.* Elaboración propia con base en Andara y Abraham (2016).

### ***Ventajas y Desventajas de la Nueva Gestión Pública***

La NGP ha propiciado el camino para que los tomadores de decisión de la administración de los recursos del Estado logren mejorar la gestión de las organizaciones públicas y la consecución de resultados. Sin embargo, después de más de dos décadas de trabajo en esta disciplina, diferentes autores presentan argumentos sobre las ventajas y desventajas que esta ha presentado a lo largo y ancho de los países donde se ha establecido. En la Tabla 46 se presentan los principales elementos de discusión.

**Tabla 46** *Ventajas y desventajas de la NGP*

<b>Elementos</b>	<b>Ventajas</b>	<b>Desventajas</b>
Beneficios	Se aumenta la productividad y se optimiza el uso de los recursos (Sindicatura de Comptes de Catalunya, 2000).	Se disminuye la confianza ciudadana en el entendido de que los líderes del sector privado que llegan al público pueden buscar objetivos institucionales orientados por la necesidad de una renovación de contrato o la meritocracia

Elementos	Ventajas	Desventajas
Contratación	Se aumenta la transparencia en la contratación, definiendo entregables, tiempos y recursos para desarrollar actividades encaminadas al bienestar de la comunidad (Barberá, 2009).	(Sindicatura de Comptes de Catalunya, 2000). Con la creación de los contratos públicos se presenta un distanciamiento entre el sentido social del gobierno debido a los intereses de los directivos que provienen del sector privado, además de las posibilidades de corrupción (Barberá, 2009).
Convergencia	En los países en vía de desarrollo fomenta la transformación de sus estructuras públicas, a través de programas de ajuste estructural que modifican la política fiscal, la privatización y la búsqueda de la eficiencia del mercado (Bangura, 2000).	En los países desarrollados se atomizan las agencias, presentando problemas relacionados con la democracia y la pérdida de visión colectiva de las agencias frente a una institución de carácter nacional (Caulfield, 2004).
Fragmentación	Desconcentración de actividades operativas y políticas encaminadas a la eficiencia. (Flinders y Buller, 2006)	Dificultad en el control y la revisión de los presupuestos y los alcances de las organizaciones. Asimismo, la reducción del poder del Estado y los problemas de coordinación entre las instituciones (Christensen y Laegreid, 2004).
Organizaciones públicas híbridas	Inclusión de los nuevos actores en la estructuración y gestión de las instituciones del Estado (Giauque, 2003).	Modelo donde existen nuevas estructuras organizacionales junto con las tradicionales, lo que crea problemas de comunicación (Christensen y Laegreid, 2010).

*Nota.* Elaboración propia con base en Culebro (2018) y Barberá (2010).

### Pos Nueva Gestión Pública

La NGP ha tenido diferentes críticos que plantean que sus principios y su estructura están obsoletos frente a los nuevos contextos que naturalmente han modificado el comportamiento de

los países (Aparicio, 2013; Argyriades, 2002). Por ejemplo, Denhardt y Denhardt (2003), señalan que el principio de visualizar al ciudadano como el cliente de la administración pública ha generado una cultura de satisfacción del individuo que está por encima de las necesidades y expectativas de la comunidad. Para Ramió y Salvador (2005), concentrar los esfuerzos del Estado en la eficiencia o en la eficacia genera una brecha importante en la equidad social. Del mismo modo, Arellano (2013) señala que la NGP no es la receta mágica que permite solucionar todos los problemas de gestión que las administraciones tienen en el presente.

Debido a esto, Chapman y Duncan (2007) presentan la Pos Nueva Gestión Pública (PNGP) como la gestión pública enfocada en la gestión por resultados, la cual propone nuevas estructuras de las organizaciones con base en un vínculo abierto entre ciudadanos, empresas, actores políticos, organizaciones y demás involucrados que se ven afectados directa o indirectamente con la prestación de los servicios públicos. Un aspecto esencial para la PNGP es la recentralización de las agencias u organizaciones que se habían fragmentado a causa del direccionamiento de la NGP, al punto de tener que diseñar nuevos sistemas de integración entre los sectores privado y público, como las alianzas público-privadas, o el trabajo mancomunado por preservar el medio ambiente, la seguridad, el deporte, entre otros (Jun, 2009; Goldfinch y Wallis, 2010).

Como complemento de lo anterior, Moreno (2014) establece que la PNGP trae conceptos de Weber que fueron debatidos por la NGP como la recentralización y la cooperación entre entidades del orden nacional que permiten incrementar la confianza de los habitantes. Dicha variable, junto con la transparencia y la eficacia en el largo plazo, plantean la nueva ruta que deberán establecer los gobiernos (Christensen y Lægreid, 2007). Por último, June (2009) define que el modelo de Gobierno, propuesto por la PNGP, abarca mucho más, en el sentido de analizar el papel de la administración pública dentro de una red integral, compuesta por varios actores

que, a través de la equidad social, la democracia y la humanización, aumenta la confianza en los servicios y la gestión prestada por el Gobierno y sus entidades territoriales.

**Tabla 47** *Enfoque de la PNGP*

<b>Enfoque</b>	<b>Objeto</b>	<b>Principios</b>	<b>Autor</b>
Totalidad del Gobierno	Inicia en Inglaterra con el gobierno de Blair en 1997.	a) Delegación estructural. b) El desempeño directivo. c) Organizaciones especializadas. d) Coordinación horizontal.	Christensen y Laegreid (2006)
	Es un enfoque que engloba la totalidad del gobierno desde el punto de vista interdisciplinar.	e) El orden de la prestación de servicios para mejorar el desempeño de las instituciones. f) Establecer innovadoras estructuras para la prestación de servicios públicos a través de diferentes actores. g) Asociaciones entre los sectores públicos y privados para atender las necesidades básicas de los ciudadanos. h) Aumentar la colaboración y negociación entre las entidades del Estado.	Halligan (2005) Kim et al. (2005)
Enfoque integrador del Gobierno	Concentra de forma sinérgica los servicios públicos que no lograron la efectividad, al modularizarlos en agencias, como lo propone la NGP.	a) Fortalecimiento de los poderes centrales. b) Diseño de sistemas flexibles de regulación. c) Creación de redes e instrumentos de gobernanza que promuevan la integración vertical y horizontal.	Christensen y Laegreid (2007) OCDE (2006)

*Nota.* Elaboración propia con base en Christensen y Laegreid (2006); Culebro (2004); Aguilar (2014).

## **Gobernanza**

La NGP y la PNGP se desarrollaron en diferentes países de forma simultánea durante los últimos treinta años. La NGP logró una mayor credibilidad y difusión en la administración de las entidades territoriales, como respuesta a la mejora de la administración pública con el fin de satisfacer a los ciudadanos. Sin embargo, a finales del siglo anterior, Kooiman (1993) planteó que los líderes públicos de diferentes países entienden que sus esfuerzos son insuficientes bajo los

paradigmas en la gestión pública, por lo que analizan nuevos esquemas que les permitan alcanzar la eficiencia del Estado en la prestación de los servicios públicos. El Banco Mundial (1992), el libro Blanco de la Comisión Europea (2001) y el BID (1991) presentan la gobernanza como un enfoque cuyo objetivo es brindar respuestas integrales a las nuevas dinámicas sociales, políticas y económicas del mundo. (Aguilar, 2014; Dussage, 2009).

Por su parte, Vélez y Ortiz (2016) sostienen que, a partir de 1990, la crisis de la NGP generó el espacio para que la gobernanza apareciese como una respuesta a lo que sucedía en el momento. Sobre esto Peters (2004) define dicho enfoque como el mecanismo de orientación que tiene la administración pública para intervenir y satisfacer las necesidades de una población. En este sentido, Paz (2016) la describe como un modelo multiparticipativo, descentralizado, con varios centros de poder que promueven una lógica de que “hay un gobierno más allá del gobierno”. Con respecto a esto, Christensen y Lægreid (2005) establecen que su funcionamiento se basa en la confianza, compromiso, coordinación, colaboración, comunicación, concurrencia, economía, eficiencia y efectividad.

Ahora bien, Kooiman (1999) comprende la gobernanza como la construcción de una estructura compuesta de múltiples actores, en donde se complementa la presencia de lo público y lo privado con el fin de diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas (Cerrillo, 2005). Por su parte, la FAO (2020) señala que la gobernanza es la capacidad de los Estados para solucionar sus asuntos en procesos de participación incluyentes en el territorio. En este sentido, Osborne (2010) establece que su objetivo es obtener la mayor eficiencia posible de la administración pública, con base en una planeación estratégica que les permita a los ciudadanos participar, monitorear y controlar los productos o servicios prestados a la comunidad en general, dando continuidad a los Estados sociales de derecho (Wagner, 2009).

La gobernanza es la oportunidad para que la ciudadanía participe directamente en la agenda del Estado a través de un alto relacionamiento, mejores niveles de transparencia y eficientes mecanismos de rendición de cuentas (Kooiman, 2005). Bevir y Rodhes (2003) conceptualiza la articulación de los diferentes actores en la administración pública como redes políticas, que incluyen sindicatos, grandes empresas y asociaciones entre otros. Es decir, que la gobernanza es una nueva forma de gobernar a las entidades territoriales y depende del liderazgo de los actores mencionados para la solución de problemas de interés del Estado (Robichau, 2011; Altaba, 2010).

Por otra parte, Marenghi (2007) y Ferraro (2007) plantean que la gobernanza está compuesta por dos dimensiones, una estructural y otra dinámica, la primera hace referencia a la forma en que los actores de una sociedad pueden intervenir en el proceso de toma de decisiones de la administración pública; mientras que la segunda se encarga de analizar las actividades que los diferentes actores pueden afectar a la estructura de la administración para su propio beneficio y de la comunidad. Prats (2005) complementa lo anterior, al agregar que este enfoque se adapta, aprende y es flexible ante la realidad de una comunidad. El estudio de la gobernanza, como nuevo enfoque de la gestión pública, ha permitido desarrollar diferentes marcos teóricos que buscan explicar de la mejor forma el relacionamiento entre actores gubernamentales, no gubernamentales y la comunidad. Desde esta perspectiva, el autor presenta los nuevos enfoques de la gobernanza de la siguiente manera: 1) la gobernanza multinivel territorial vertical, 2) la gobernanza multinivel territorial horizontal, 3) la nueva gobernanza pública, definida como la gobernanza urbana integrada “redes” y 4) la gobernanza holística participativa.

### ***Gobernanza Multinivel y Territorial***

Para definir este concepto, es relevante mencionar a varios teóricos como Cortés (2013), quien considera que la gobernanza multinivel define los niveles y las relaciones de los gobiernos para realizar sus procesos de gestión pública y toma de decisiones. Por su parte, Prats (2005) establece que el gobierno multinivel es la descentralización del poder y la autoridad mediante diferentes formas de cogobernar entre actores privados, públicos o sociales, entre otros. Para Morata (2004), estas formas de gobernar se encuentran definidas en la normatividad y en el respectivo relacionamiento intergubernamental.

De igual modo, según Noferini (2015), la gobernanza multinivel aparece en la administración pública desde hace dos décadas tiene sus cimientos en las relaciones internacionales y las ciencias políticas y analiza los niveles de gobiernos regionales, locales, organizaciones civiles, actores privados, movimientos de comunidad, entre otros, de en un territorio. Así mismo, Ferrero (2000) define la gobernanza multinivel como “los procesos de intercambio negociado y no jerárquico entre instituciones del nivel transnacional, nacional, regional y local”. Fukuyama (2013) determina que, dentro de esta nueva forma de pensar, el gobierno reorganiza los instrumentos de poder de decisión en el trabajo público.

Por otro lado, para Closa (2003), la gobernanza describe los propósitos de la Unión Europea, debido a que los procesos de toma de decisión se generan por una gran variedad de actores públicos y privados que se asocian desde diferentes formas. Dentro de los estudios de Kohler-Koch y Eising (1999) y Hix (1998) se encuentra que la gobernanza responde a un gobierno no jerárquico, apolítico y deliberativo (Jachtenfuchs y Kohler-Koch, 2004).

La gobernanza multinivel entiende el nivel de descentralización del poder en diferentes organizaciones; de ese modo, Noferini (2015) señala que esta gobernanza invita a las administraciones públicas nacionales, regionales y locales a mejorar el proceso de toma de

decisiones, manteniendo los regímenes normativos y políticos. Cabe añadir que las características principales de la gobernanza multinivel son: 1) competencias interrelacionadas entre los niveles de gobierno; 2) interacción constante de actores no gubernamentales con los de Gobierno en cada nivel; 3) instrumentos novedosos que aumentan la coordinación entre actores gubernamentales y no gubernamentales (Hooghe y Marks, 1999; Morata, 2004; Cortés, 2013).

Hooghe y Marks (1999) presentan la siguiente clasificación de tipos de gobernanza multinivel:

**Tabla 48** *Tipo de gobernanza multinivel*

<b>Factor</b>	<b>Tipo 1</b>	<b>Tipo 2</b>
Jurisdicciones con propósitos	Múltiples	Específicos
Límites territoriales	Sin traslapes	Con traslapes
Jurisdicciones organizadas	En niveles	Sin límite de niveles
Diseño	Amplio y perdurable	Flexible

*Nota.* Elaboración propia con base en Hooghe y Marks (2003).

En esa misma línea, para Llamazares y Marks (1999), la gobernanza multinivel contempla distintos niveles de decisiones que mediante la competencia y la jurisdicción crean un mecanismo de trabajo del gobierno local y el gobierno central. De este modo, la flexibilización, la autonomía y la corresponsabilidad de agendas y asuntos públicos entre ellos, propician un gobierno colectivo en un ambiente político democrático y social.

Dentro de la gobernanza multinivel es posible analizar la perspectiva territorial, en la que los gobiernos metropolitanos, regionales y locales tienen disparidades político-administrativas, económicas y de poder que afectan la decisión pública en los territorios. Ahora bien, Romero y Farinós (2008) explican la gobernanza territorial, desde una visión multinivel, como el proceso en el que diferentes organizaciones presentes en un territorio resuelven sus problemas de interés común.

Para Rosas et al. (2012), la gobernanza con enfoque territorial, además de buscar la descentralización del poder y la autoridad del gobierno central, se puede analizar bajo las

relaciones horizontales y multiniveles verticales que están supeditadas al grado de poder político de un actor dentro de un territorio. (Piattoni, 2009; Calvo et al. 2020)

### **Gobernanza Vertical**

La gobernanza vertical ha sido tratada por varios autores, entre ellos, Rosas et al. (2012) determinan que el enfoque de gobernanza vertical o multinivel busca alcanzar el bienestar social a través del trabajo mancomunado de los diferentes niveles político-administrativos en un territorio, especialmente aquellos regionales y locales. Así mismo, representa la oportunidad para analizar la multiplicidad y flexibilidad de actores subnacionales, nacionales y supranacionales (Kang, 2019; González y Dasí, 2011).

Del mismo modo, según Farinós y Ferrão (2015), la gobernanza vertical genera espacios para que los territorios decidan y gestionen políticas públicas, mediante procesos de participación y empoderamiento de diferentes actores multiescalares en la toma de decisiones, lo que genera una gobernabilidad efectiva entre diferentes niveles de autoridad y poder que se caracterizan por tener los principios de responsabilidad, coordinación, cooperación, subsidiariedad y proporcionalidad de acuerdo con las competencias y recursos disponibles (Ubilla, 2016; Mavrot y Sager, 2018).

Por su parte, la FAO (2020) define la gobernanza vertical como la relación entre la sociedad civil y las agencias públicas y privadas localizadas en diferentes organizaciones de un territorio; es decir, la interconexión entre el gobierno nacional, regional, departamental y municipal. Lo anterior, RIMISP (2010) y Sha (2011) lo delimitan al entendimiento y coordinación entre los niveles centrales, regionales y locales en términos de complementariedad y coherencia entre ellos.

Por lo tanto, se entiende que la gobernanza vertical es una condición en la que existen interrelaciones entre los diferentes niveles de poder en un territorio, desde el gobierno nacional, regional y local, y en la que se tiene en cuenta el orden internacional con su alcance en las actividades del territorio. Para la FAO (2020) con base en Jones (2013), la gobernanza multinivel vertical relaciona la sociedad civil, las agencias públicas localizadas territorialmente y el sector privado; además, permite el entendimiento y coordinación entre el nivel central, regional y local, bajo principios de complementariedad y coherencia entre ellos.

### **Gobernanza Horizontal**

La gobernanza horizontal se puede definir desde distintas ópticas; por ejemplo, Farinós (2008) señala que el gobierno, como actor de un Estado, mantiene un interés social común a otras organizaciones públicas, privadas y civiles en un mismo territorio. Conjuntamente, la FAO (2020) define que la gobernanza horizontal se enfoca en analizar las oportunidades de los territorios, a través de la inclusión social participativa de actores del mismo nivel de gobierno en un espacio geográfico determinado. Por lo que se hace necesario crear espacios de participación y corresponsabilidad entre los actores; por ejemplo, los debates y mecanismos de comunicación bidireccional para actores no políticos de la sociedad (RIMISP, 2010).

De igual manera, para Ferrao y Ferrão (2015), esta forma de gobernanza busca implementar estrategias para la coordinación de políticas intersectoriales entre territorios, generando escenarios de articulación de organizaciones, entidades territoriales, asociaciones y empresas que buscan objetivos específicos y comunes en el espacio geográfico que comparten principalmente.

Por su parte, Calame y Talmant (1997) y Rosas et al. (2012) indican que esta gobernanza busca crear canales que fomenten la sinergia entre actores contiguos de un territorio; en otras

palabras, que diseñen e implementen políticas, planes, programas, proyectos e iniciativas de integración:

- a) Público-Privados (alianzas público-privadas, consorcios, fundaciones, sociedades)
- b) Público-Público (convenios, alianzas, regiones administrativas)
- c) Partenariados

En definitiva, los principios de la gobernanza horizontal son la cooperación y la coherencia entre territorios y sectores del mismo nivel en un espacio geográfico delimitado (Termeer, 2009; Riviera, 2016, Farinós y Dasí, 2014).

### ***Nueva Gobernanza Pública –Gobernanza Urbana Integrada “Redes”***

Desde una visión espacial, la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis (2011) plantea la necesidad de nuevas formas de gobernanza que logren además de coordinar políticas y cooperación entre actores, la integración horizontal de los sectores políticos e integración intergubernamental vertical que superen las barreras de la administración pública (Rosas et al. 2012).

Por otro lado, para Uvalle (2012), la nueva gobernanza pública se conceptualiza como una gobernanza de redes organizacionales, en la que su principal instrumento es la teoría de redes, la cual entiende la complejidad de la interacción de múltiples actores con multipropósitos y una disponibilidad de recursos únicos. Lo anterior, para Rhodes (2005) fomenta la democracia, la satisfacción colectiva y confianza de la sociedad.

Según la OCDE, esta nueva gobernanza se centra en la formulación de innovadoras e inteligentes políticas y sistemas legislativos que fomenten las decisiones colectivas de la mano de los gobiernos centrales, pues la gobernanza multinivel vertical y la horizontal, como mecanismos de funcionamiento jerárquico, no logran resolver todos los problemas sociales de interacción de actores, máxime con la apertura tecnológica, la integración de los medios de

comunicación y el conocimiento que adquiere la sociedad en el tiempo (Aguilar, 2006; Rossanvallon, 2008). Por su parte, Arellano y Cabrero (2005) plantean que esta nueva forma de pensar se vincula fuertemente a los cimientos de la Nueva Gestión Pública discutidos anteriormente.

Sumado a lo anterior, para Sørensen y Torfing (2005), la gobernanza en redes es el enfoque de mayor visión en la actualidad porque permite comprender los procesos de gobierno y de relacionamiento de actores y organizaciones que intercambian recursos bajo instrumentos de coordinación, cooperación y confianza; aquello genera la utilización de recursos del Estado en sinergia con el gobierno para responder a las necesidades de la sociedad y la autorregulación. En adición, Kooiman (2005) y Rhodes (1996) entienden la gobernanza en red bajo el precepto de que el gobierno es un actor más y que no solo se relaciona con instituciones públicas, sino que requiere ampliar la colectividad de actores para su funcionamiento. En suma, este enfoque genera la responsabilidad política dentro de los sectores e instituciones.

Para Aguilar (2006), la capacidad de gobernar no radica tanto en la subordinación de niveles en la gestión pública, sino a través de la interacción entre los actores públicos y privados, en la que existen múltiples actores conectados en redes organizacionales (Carlsson y Sandström, 2008). Igualmente, Castro (2010) caracteriza este enfoque de gobernanza en redes de organizaciones que se autoorganizan para intercambiar recursos, definir los mecanismos de coordinación y generar autonomía participativa.

Asimismo, en Latinoamérica, las Naciones Unidas han establecido siete pautas para alcanzar este enfoque: equidad, seguridad, eficiencia, sustentabilidad, descentralización, transparencia y gestión responsable, compromiso cívico y ciudadano; por su parte, el Banco Mundial agrega la capacidad de respuesta de los diferentes actores de la red y el poder de la rendición de cuentas (Rosa et al., 2012).

Este sistema de gobernanza en red se caracteriza por: a) la interdependencia de múltiples actores con múltiples intereses; b) el gobierno es simplemente un actor más en la red; c) la red tiene una estructura conformada por vínculos de servicios y productos entre sus integrantes (Díaz y Civis, 2013; Riviera; 2016). Del mismo modo, este enfoque de gobernanza busca generar incentivos más allá de los económicos en la sociedad; es decir, que logra la concientización, comprensión y significación social de problemas que estaban relacionados directamente al gobierno (Aguilar, 2006). Por ejemplo, al contar con más actores cooperando y desarrollando actividades complementarias en el territorio, es posible que el gobierno tenga más capacidad y tiempo para realizar actividades de supervisión y evaluación de los resultados e impactos alcanzados (Arellano, 2014), y así, lograr reducir la asimetría de información y la desigualdad (Hirst, 2000).

Cabe añadir que existen tres clases de redes, la primera es la instrumental que busca que la red sea la meta; la segunda es la interactivas que busca que exista la mayor interacción posible entre los actores; y la tercera es la institucional que funciona a través de la definición de reglas y marcos normativos de la organización.

Por último, Prats (2005) señala que los principios de esta nueva gobernanza son la apertura, eficacia, responsabilidad de actores públicos, privados, sociedad civil y gobierno.

### ***Gobernanza Holística Participativa***

Para comenzar con las diferentes visiones que se tienen sobre este concepto, Montiel (2010) establece que la gobernanza participativa se define principalmente en el Congreso de América-Europa de Regiones y Ciudades en el 2005, como el entendimiento de “un nuevo arte de gobernar los territorios, cuya finalidad sea el desarrollo humano”. Para Ballesteros (2018), lo más relevante de este enfoque es brindar el poder ciudadano para participar, permear y validar las decisiones públicas realizadas por los diferentes actores y niveles.

Del mismo modo, la construcción de espacios públicos que permitan el intercambio de información, mayores y mejores niveles de comunicación, transparencia y búsqueda de la rendición de cuentas, son los ejes principales de este enfoque de gobernanza (Fariñas y Beltrán, 2005), el cual se relaciona directamente con la acción pública; esta última es explicada por Cabrero (2005) como el espacio social y territorial que busca transformar la acción de gobierno y actores en lo local. Duran y Thoenig (1996) indican que esta nueva forma de pensar sobre los métodos tradicionales genera coaliciones urbanas para el crecimiento o, lo que es definido por Galés (1995), como el modelo de los regímenes urbanos que busca una gobernanza urbana desde la participación de la ciudadanía (Rosas et al. 2012). Por otro lado, Stoker (1998) resume tres corrientes que sustentan este enfoque de gobernanza: en primera instancia, la teoría política urbana, definida como el poder comunitario; en segundo lugar, el modelo de protesta urbana que presenta la capacidad de movilización de los diferentes grupos de una sociedad, cuyos intereses son diferentes y tiene el propósito de fortalecimiento del rol del Estado; por último, la teoría de contexto que analiza la interacción entre la internacionalización de la economía y su impacto en la acción pública local.

Por lo anterior, Farinós (2008) y Farinós y Ferrao (2015) definen la gobernanza de participación, o democrática, como el enfoque de gobernar con la sociedad como centro principal de la gestión pública, logrando trascender del concepto al hecho del Estado de Derecho, en el que la participación, la transparencia y la satisfacción de necesidades es una práctica de la forma de gobernar con la ciudadanía, manteniendo la conexión con actores gubernamentales y privados (Dunsire, 1990). Los nuevos enfoques de gobernanza se resumen en la Tabla 49.

**Tabla 49** *Nuevos enfoques de gobernanza*

<b>Enfoque</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Principios</b>	<b>Autores</b>
Gobernanza multinivel	Buscar la articulación entre las organizaciones del Estado del orden nacional y regional, para mejorar la eficiencia de la inversión pública con un enfoque sistémico.	<p><b>Vertical</b></p> <p>a) Transferencia de poder de decisión a las entidades territoriales.</p> <p>b) Disminución de disparidades de la población.</p> <p>c) Articulación y cumplimiento entre las políticas del orden nacional con políticas territoriales concretas y reales.</p> <p>d) Búsqueda de una política de descentralización, con enfoque de Estado que apunte a la gobernanza multinivel eficaz (orden supranacional, nacional, regional, local).</p> <p>e) Coordinación del nivel central, regional y local.</p>	<p>Cortés (2013), OCDE (2018), Prats (2005), Noferini (2015), Fukuyama (2013), Hooghe y Marks (2003), FAO (2020), RIMISP (2010)</p>
		<p><b>Horizontal</b></p> <p>f) Coordinación entre las agencias del Estado del mismo territorio.</p> <p>g) Coordinación con el sector privado y no gubernamental en su área de influencia.</p> <p>h) Fortalecimiento de los canales de diseño, implementación y seguimiento del desempeño de la estrategia establecida en los territorios.</p> <p>j) Fomento de la cooperación horizontal entre el nivel local con incentivos financieros.</p> <p>k) Coherencia y cooperación entre sectores por intereses comunes en el territorio.</p>	<p>Ferrao (2015), Calame y Talmant (1997), Rosas et al. (2013), Farinós (2008)</p>
Nueva gobernanza pública “redes”	Analizar la gobernanza a través de redes de actores.	<p>a) Coordinación de todos los núcleos administrativos.</p> <p>b) Mayor conexión entre el proceso presupuestario y los diferentes programas de política pública estratégica.</p> <p>c) Enfoque estratégico de desarrollo regional.</p> <p>d) Fortalecimiento de las relaciones entre el poder ejecutivo y los demás actores del Estado.</p>	<p>Osborne (2009), Aguilar (2006), OCDE (2018), Rhodes (1996),</p>

Enfoque	Objetivo	Principios	Autores
Gobernanza holística participativa “comunidad”	Estudiar la integración y coordinación de la comunidad como eje de la nueva gobernanza.	e) Optimización de las relaciones de diferentes gobiernos descentralizados en un mismo gobierno. f) Se debe mejorar la relación entre los directivos de las entidades públicas con sus miembros y equipo de trabajo que busque el gobierno corporativo público. h) Democracia participativa en la decisión. i) Nuevas subélites que movilizan las políticas públicas. j) Cualquier actor puede coordinar la red.	Sorensen y Torfing (2005), Uvalle (2012)
		a) Trabajo articulado entre los actores clave en todo el proceso y las organizaciones que contemplan la administración pública con énfasis en la comunidad. b) Transparencia y rendición de cuentas entre los actores gubernamentales, no gubernamentales y la sociedad en general. c) Mayores y mejores niveles de comunicación. d) Codiseño y coparticipación de la toma de decisiones de la gestión pública en los territorios. e) Tiene un enfoque de igualdad. f) El gobierno es un instrumento de transformación y cohesión social. g) Búsqueda del empoderamiento de la comunidad en la toma de decisiones.	Leat et al. (2002), Montiel (2010), Beltrán y Prats (2005), Stoler (1998), Farinós (2008), Ferrao (2015)

*Nota.* Elaboración propia (2020).

### **Incertidumbre Percibida del Entorno**

Desde una perspectiva macroscópica, la complejidad del entorno presenta una imposibilidad de anticipar las decisiones frente a estímulos exteriores, mientras que, desde un análisis microscópico, la incertidumbre se relaciona directamente con la limitación de actuar bajo los paradigmas de la racionalidad y del conocimiento. Asimismo, para Camagni (2002), la

proximidad en el territorio de las relaciones locales permite disminuir la incertidumbre en los análisis de la gestión y el desarrollo de la gobernabilidad.

En lo que respecta a Naranjo y Hartmann (2006), la incertidumbre percibida del entorno se define como la falta de conocimiento seguro y certero que tiene un decisor debido a variables externas (impredecibilidad de las actividades de los clientes, proveedores, competidores) que afectan el momento de la decisión. En relación con las organizaciones privadas, Govindarajan (1984) y Merchant (1990) establecen que esta incertidumbre se construye con base en la información de los clientes, competidores, cambios tecnológicos y cambios del entorno político y económico (Otley, 1980; Chapman, 1997; Chenchall y Chapman, 2006; Hartmann, 2000).

Por otra parte, en el sector público los factores de cambio que afectan la decisión política pueden estar determinados desde la perspectiva de las ventanas de oportunidad (Kingdon, 1984); allí la combinación entre la problemática, el cambio del entorno político y la emergencia de la solución generan ambientes para la toma de decisiones y la consolidación de una política pública. Jones et al. (1993) adicionan a lo anterior el alto grado de importancia de la variable del tiempo, para entender el rol de la incertidumbre y la contingencia frente a las situaciones que enfrentan los gobernantes de turno en un territorio.

Del mismo modo, para Rebaza y Santos (2015), en la gestión pública los factores externos también se convierten en causas asociadas e influencias en los decisores; por ejemplo, el factor humano lo entienden como un mecanismo de distorsión que puede generarse por un error de concepción, criterio, negligencia o corrupción. Así mismo, Marsh y Rhodes (1992) determinan que la influencia de los actores en la arena política se produce por la intermediación entre los grupos de interés, empresarios políticos y el Estado, en la que se establece un estilo particular de interacción dominante que fomenta la distribución de recursos de la agenda del gobernante.

En esa misma línea, un factor externo al decisor en el sector público lo expone Ostrom (1999) dentro del neoinstitucionalismo de la elección racional, quien indica que el análisis de los grupos de interés tiene una capacidad de movilizar e influenciar el resultado político, así como las instituciones (gubernaciones y alcaldías) que se convierten en los medios que condicionan la estrategia para tomar las decisiones en lo público, como restricciones, incentivos, normas y estructuras.; razón por la que las instituciones dependen del conocimiento de las preferencias de los actores externos de la organización (Ramírez, 2009).

Por otro lado, en un análisis histórico realizado por Mutis (2013), se estudia los principales factores que han afectado el cambio de los gobernadores en la costa colombiana con énfasis en el periodo del Frente Nacional, a través de 4 ítems: 1) la división de la política local, que genera cambios en los gabinetes de las entidades territoriales por pactos burocráticos, medidas persecutorias y el poder de perjudicar y beneficiar a algunos grupos políticos; 2) pérdida del respaldo político, lo que significa que un dignatario perdía públicamente los seguidores y afectaba su credibilidad y confianza; 3) crisis nacional, que se refleja en la política local, es aquel fenómeno que afecta el desarrollo del bienestar del país y que termina reproduciéndose en el territorio, cambiando sectores y grupos políticos; 4) motivos personales, los cuales se encuentran en decisiones de índole familiar, de salud u otro tipo de aspiraciones de los mandatarios.

Adicional a lo anterior, Moya y Paillama (2017), Kawata (2006), Hutchcroft (1997) y Singh (2019) presentan el clientelismo y la corrupción como fenómenos que afectan la toma de decisiones del quehacer público, explicando que, si bien son diferentes conceptos, tienen elementos paralelos que en la realidad influyen en la administración directiva de lo público. En este orden de ideas, se presenta cada una de estas categorías como parte del concepto definido en la tesis como Incertidumbre Percibida del Entorno.

### ***Corrupción***

Para comprender este concepto, es necesario citar a varios autores; por ejemplo, para Nye (1967), la corrupción se entiende como “el comportamiento que desvía los deberes formales de un rol público debido a las ganancias privadas de tipo pecuniario o de status”, lo que es complementado por Kramer (1977) con la idea de que es el beneficio que generan los servidores públicos a los intereses privados. Asimismo, Transparencia Internacional, en el 2012, la resume como el abuso del poder dirigido a un beneficio privado y se genera en la ganancia inapropiada (Thompson, 1993).

Igualmente, Della Porta y Vannucci (1999) conciben la corrupción como el abuso del poder público encomendado al beneficio privado. Cabe añadir que Transparencia Internacional (2017) presenta una clasificación por niveles —grande, moderada y política—, de acuerdo con la cantidad de dinero que se pierde y el sector en la que se produce. La primera es aquella realizada en los altos niveles del gobierno, que permea la consolidación de políticas y el funcionamiento del Estado, favoreciendo a unos pocos para tomar beneficios de los bienes públicos; la segunda es aquella que se presenta en el abuso cotidiano del poder de los funcionarios públicos del nivel medio con la ciudadanía en general; mientras que la tercera, la política es aquella en la que la manipulación de la estructura del Estado permite tomar recursos y financiamiento que extiendan el poder, estatus y riqueza (Morales et al., 2018). Adicionalmente, los estudios de Hung Hi (2008) demuestran la relación directa entre corrupción y pobreza en un territorio.

Las características principales de la corrupción se resumen en la Tabla 50.

**Tabla 50** *Características de la corrupción*

<b>Característica</b>	<b>Descripción</b>	<b>Autor</b>
Beneficio indebido	Es la remuneración o beneficio de cualquier índole no contemplado en la jurisprudencia y que puede ser entregado en el presente o en el futuro.	Mujica (2004)

<b>Característica</b>	<b>Descripción</b>	<b>Autor</b>
Sujeto de beneficio	Las conductas de corrupción permiten el provecho particular para un servidor público o para terceros en un territorio.	Lomnitz (2003)
Obtención del beneficio	Los beneficios se pueden entregar con o sin intermediación por medio del tráfico de influencias de forma directa o indirecta.	Luhmann (1998)
Intencional	Es el grado de voluntad que tiene una persona para realizar una acción relacionada con el deber ser	Auyero (2002)
Poder del cargo público	Es el uso o el abuso del cargo público para el aprovechamiento intencionado que genera un beneficio indebido.	Aguirre (2012)
Ilegalidad	Hace referencia a las acciones que no tienen un resorte en las normas de la constitución de un Estado y que, por el contrario, están descritas en su respectivo Código Penal.	Mujica (2011)
Conflicto de intereses	Se genera cuando el servidor público concurre en intereses contrapuestos, desde la esfera personal y desde su responsabilidad como servidor del Estado.	Luhmann (1998)

*Nota.* Elaboración propia (2020) con base en Anand, Ashforth y Joshi (2004) y Capdeferro (2016).

Por su parte, Hansen (2011) clasifica la corrupción con base en el nivel de estructuración:

- 1) la corrupción esporádica se produce por personas o grupos de interés en ambientes donde no es normal las conductas corruptas;
- 2) la sistémica que significa que la corrupción es generalizada, habitual y puede darse por fuentes organizadas o desorganizadas al interior de la organización y
- 3) la institucionalizada se genera cuando la corrupción está centrada en un decisor que define la contraprestación ilegal de servicios y productos en la organización.

Por otra parte, Mendieta (2000) establece que para tener una ética pública en la estructura organizacional de la administración del Estado es necesario fortalecer procesos en credibilidad y confianza, insuficiencia en medidas jurídicas, ineficacia en soluciones jurídicas, así como la necesidad de adquirir hábitos y valores pensados a largo plazo, el crecimiento en las competencias del servidor público, la integración e incorporación de los ciudadanos y la

responsabilidad social (Zuleta, 2015). Para Newman y Ángel (2017) en Colombia existen dos condiciones que fomentan la corrupción en la administración pública. La primera tiene que ver con las condiciones sociopolíticas y culturales que permiten el soborno, la extorsión, la apropiación de bienes públicos y bienes de uso privado y el nepotismo, debido a 1) las falencias en la institucionalidad del Estado (Thoumi, 1999; Cerina, 2010), 2) el clientelismo político, concebido como un mecanismo de lealtades asimétricas que intercambian servicios y productos por apoyo electoral, 3) el narcotráfico, que se fomenta por la impunidad y los controles débiles del Estado. La segunda condición establecida es la institucional, la cual se basa en los incentivos de las organizaciones y que Klitgaard (1998) define como la suma de poder monopólico con la discrecionalidad del servidor público y la resta con la rendición de cuentas, a lo que Jain (2001) adjunta la resta de la sanción a las conductas corruptas. Que bajo los preceptos de la Nueva Gestión Pública y la estructura definida por Casseti (2020) y Laguna (2009) el uso de incentivos para la evaluación del desempeño puede ser una condición adicional para que desde la esfera institucional, se creen este tipo de apalancamientos de favores, contraprestación de servicios entre otros, que favorezcan el resultado del hacedor de decisión.

En Colombia, desde su historia como país se asocia la variable de la corrupción; sin embargo, en las últimas décadas, desde el proceso 8000 en los noventa hasta los casos de Reficar y la Parapolítica en el siglo XXI, entre otros, se presentan problemas cada vez de mayor impacto en la estructura de la sociedad. En un informe, desarrollado por Transparencia por Colombia (2020), expertos y académicos exponen unas reflexiones sobre el fenómeno de la corrupción, que se complementan con investigaciones realizadas en el país, las cuales se resumen en la Tabla 51.

**Tabla 51** *Criterios que influyen en corrupción en Colombia*

<b>Criterios</b>	<b>Descripción</b>	<b>Autor</b>
Intromisión indebida entre poderes públicos	Existe una interrelación entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial que gestionan intereses que no siempre persiguen los fines del Estado, ni los de cada rama del poder. Pueden alterar el uso de incentivos para la medición de resultados de desempeño y gestión pública	Vásquez (2015) Nieto (1996) Klitgaard (1998)
Gestión de intereses opacos entre los poderes públicos	Se presenta una deficiencia en los procesos de rendición de cuentas horizontales entre los poderes públicos del país en los órdenes nacionales, departamentales y municipales. Se generan favores entre las ramas, como asignación opaca de recursos, puestos de trabajo, oportunidades e instrumentos de control público ineficientes.	Robledo (2016) Kaufmann (2015)
Financiamiento de campañas con recursos ilegales	La financiación de las campañas y los partidos políticos es una fuente que altera la inequidad, restringe los derechos de la democracia y limita el desarrollo de la política. Cabe mencionar que existe un marco normativo eficiente para la veeduría y control de la rendición de cuentas del financiamiento, sobre todo para donaciones privadas, subregistros y poca supervisión.	Calderón (2018) Vélez (2020)
Contratación pública	Las sumas importantes en contratación con el Estado son una fuente que presenta altos riesgos de corrupción debido a las formas, capacidades jurídicas y decisiones públicas basadas en operadores políticos y empresariales.	Zuleta (2015)
Debilidad en el empleo público	Existen problemas en el reclutamiento y selección del personal y en la identificación de los valores del servidor público. De igual manera, existen falencias en el seguimiento del desempeño de los servidores públicos, y hay pocos canales de comunicación.	Casallas (2020)
Debilidad en el sistema judicial	Existen problemas de corrupción en servidores públicos de este poder que genera el desvío de investigaciones a cambio de beneficios ilegales, como los casos del ex Fiscal Anticorrupción y de los exmagistrados y magistrados de la Corte Suprema de Justicia.	Torres (2012)

*Nota.* Elaboración propia con base en Transparencia por Colombia (2020) y Newman y Ángel (2017).

***Clientelismo Político***

El clientelismo político es definido como el intercambio de bienes y servicios por apoyo político (Schröter, 2010). A su vez, Caciagli (1992) lo relaciona directamente con el poder diádico entre una persona poderosa y una persona socialmente menos poderosa en la articulación de intereses. Para Estrada y Ramírez (2018), desde una concepción de derecha social, se genera por una visión jerárquica tradicional en la administración de lo público, mientras la izquierda lo combate dentro de sus principios. Sin embargo, Graziano (1976) concluye que este fenómeno se desarrolla en una economía de oferta y demanda entre las partes.

Es importante señalar que el clientelismo se distingue por las siguientes características:

**Tabla 52** *Características del clientelismo político*

<b>Característica</b>	<b>Descripción</b>	<b>Autor</b>
Colonización del aparato estatal	Se crean monopolios de maquinarias electorales para seguir gobernando, en los que los partidos políticos aprovechan su influencia para generar apoyo, asistencia y servicios personales.	Schröter (2010)
Directivos de los partidos políticos deciden jerárquicamente	Los jefes de los grupos políticos deciden en los diferentes niveles burocráticos del Estado sobre el flujo de dineros públicos, el talento humano y servicios particulares.	Cazorla (1994)
Tejidos sociales de poder entre los partidos políticos y redes personales	Para la toma de decisiones públicas aparecen los compromisos asumidos para cumplir los logros en la arena política.	Schröter (2010)
Bloques de coaliciones	Se crea una zona gris entre los partidos políticos y las redes de clientelismo que a través de pactos generan bloques para alcanzar mejores resultados.	Cazorla (1994)
Poder de los hechos	El cumplimiento con resultados concretos en política pública genera una relación con el benefactor para las siguientes elecciones.	Corzo (2002)
Objeto de intercambio	Las relaciones entre el patrón y el cliente puede ser material (protección material económica) o inmaterial (puestos de trabajo).	Schröter (2010)
Propósito de la relación	La relación entre las partes es personal y buscan crear lazos de lealtad y confianza o amistad interesada.	Cazorla (1994), Díaz (2002)

<b>Característica</b>	<b>Descripción</b>	<b>Autor</b>
Voluntaria	El clientelismo se genera de forma voluntaria entre las partes, de no ser así sería esclavitud y servidumbre.	Neubert (1999), Muno (2010)
Conexión entre el centro y la periferia	Genera espacios entre los niveles centrales y locales para mejorar la conciencia política en donde históricamente no era posible.	Hicken (2011), Weingrod(1968)
Competitividad entre élites centrales y locales	Se crean canales de gestión entre las élites centrales y los líderes locales en búsqueda de apoyo político, económico y social (coalición, sindicatos, partidos políticos).	Roniger (1994)

*Nota.* Elaboración propia (2020) con base en González (2007).

Del mismo modo, según Kaufman (1974) el clientelismo se puede analizar desde dos áreas, una desarrollada por las relaciones clientelistas externas a la institución y otra con base en las relaciones desarrolladas directamente entre actores o grupos específicos. Para Graziano (1983) en la relación diádica se adiciona ocasionalmente un mediador que participa en la distribución de intereses y favores.

Por su parte, Schröter (2010) define tres subtipos clientelares; el primero se denomina moderno, el cual se caracteriza por que la relación entre los actores se desvanece por la informalidad y el dinamismo de las ciudades, generando un tipo de relaciones fomentadas por un gestor de la administración pública y un cliente, en la que no existe ningún compromiso; el segundo es el forzado, y se entiende como el grado de voluntad entre las partes, en el que se producen ambientes de incertidumbre que generan mecanismos para incentivar el cumplimiento de la confianza y lealtad; el tercero es el ilusionario, concebido como la variabilidad de la confianza entre los intercambios de bienes o servicios, por lo que la confianza juega un papel importante para el desarrollo de la relación.

Así mismo, Auyero (2002) determina dos dimensiones del clientelismo político, una racional y otra normativa; la primera se define bajo la lógica del costo-beneficio entre los

participantes, mientras que la segunda con el concepto normativo, simbólico y de honor que basa el intercambio. El clientelismo político no significa que exista por sí mismo una incompatibilidad con la jurisprudencia, es así que Albertazzi (2014) concluye que el clientelismo político es un sistema de intercambio de bienes y servicios en contraprestación de apoyo político, y representa un nivel subjetivo de los actores que participan en términos de su percepción; por lo que se generan intercambios afectivos, económicos, políticos, selectivos, desiguales e incondicionales (Antonin, 2010).

Por lo anterior, y con base en un análisis de la evolución del clientelismo político en Colombia, en la actualidad se puede analizar el concepto desde dos perspectivas, una positiva y negativa, como se resume en la Tabla 53.

**Tabla 53** *Perspectivas del clientelismo político*

<b>Criterio</b>	<b>Negativo</b>	<b>Positiva</b>
Unidad de análisis	Desde el enfoque institucionalista se entiende que el clientelismo está vinculado directamente con la corrupción y el debilitamiento de la institución.	Con la modernización de la política se puede concebir como un mecanismo de construcción del Estado en relación con el cumplimiento de su constitución.
Criterio	Desde la Constitución de 1991 y la reforma electoral del 2003 se buscaba terminar con el clientelismo, que mutó y ahora se entiende bajo la corrupción administrativa y fiscal del país.	Después de la Constitución de 1991 y la superación de la violencia entre los partidos políticos del Frente Nacional, se logró realizar una nueva visión de partidos como aliados, fomentando la democracia.
Impacto	Vulnera el poder democrático.  Genera inequidad en la ciudadanía.	Mecanismos de transparencia, como la circunscripción nacional para el senado, la no acumulación de mandatos, la pérdida de investidura, la meritocracia, el reconocimiento al liderazgo político de líderes locales de una coalición, los cargos de libre

---

posesión y la remoción por  
confianza y lealtad.

---

*Nota.* Elaboración propia (2020) con base en Stokes (2007), Jaramillo (2005), Osorno (2016) y Aguirre (2004).

### ***Relaciones entre Clientelismo y Corrupción en la Arena Pública***

Para empezar, Cruz (2004) establece que el concepto más relacionado del clientelismo político es la corrupción. Igualmente, Graziano (1976) señala que estos dos fenómenos tienen una función similar porque entienden los bienes del Estado como elementos transferibles, divisibles, excluyentes y con precio. Sin embargo, Para Della Porta (1995), los estudios los analizan como dimensiones diferentes, interdependientes y complementarias que buscan el intercambio de favores, articulación de intereses y el incremento de la confianza y la lealtad.

Para Aguirre (2012) la causa principal que genera el clientelismo político nace de la incapacidad de la administración pública de satisfacer el bienestar a la sociedad, por lo que se crean redes clientelares entre grupos de actores y el Estado, que busca ocupar aquellos espacios no alcanzados por la institucionalidad. Precisamente estos espacios, Tanzi (1998) los explica como generadores para que el Estado no logre controlar todos sus servidores públicos en el uso correcto de sus poderes de decisión y movilización de recursos; así mismo, el alto relacionamiento entre el sector privado y el Estado, bajo la relación de costos–beneficios y una cultura de tolerancia a este fenómeno, generan los ingredientes necesarios para su respectiva materialización.

**Tabla 54** *Puntos de convergencia y diferencias de la corrupción y el clientelismo positivo*

<b>Criterio</b>	<b>Convergencia</b>	<b>Diferencias</b>	<b>Autor</b>
Institucionalidad	Vinculados con la política y la administración del Estado.	La corrupción denota un carácter delictivo, mientras que el clientelismo en su generalidad no lo es.	Torres (2007), Máiz (2003)
Objetivo	Buscan el aprovechamiento privado de lo público.	La corrupción puede presentarse entre actores en	Torres (2007),

<b>Criterio</b>	<b>Convergencia</b>	<b>Diferencias</b>	<b>Autor</b>
		diferentes condiciones, pero al momento de realizarse la relación es simétrica, mientras que en el clientelismo la relación es asimétrica entre las partes.	Máiz (2003), Audelo (2004)
Beneficios	Beneficio mutuo entre los actores que participan en la contraprestación del favor entregado.	La corrupción busca dinero y el clientelismo desea votos, en ambos casos a cambio de favores. En la corrupción existe un beneficio comercial y temporal, mientras que, en el clientelismo se genera un intercambio más complejo y duradero.	Torres (2007), Máiz (2003), Corzo (2002)
Operación	Se desarrollan mediante redes de actores interdependientes.	En la corrupción todos los actores cometen un delito, en el clientelismo no necesariamente todos lo realizan.	Audelo (2004), Torres (2007), Máiz (2003)

*Nota.* Elaboración propia (2020) con base en Moya y Paillama (2017).

Por último, para Máiz (2003), la relación principal entre el clientelismo y la corrupción es el funcionamiento en red clientelar, pues a pesar de que son fenómenos independientes se solapan en contextos específicos. Estas redes son autónomas, resistentes y generalmente permanecen en el tiempo, generando una relación de mutualismo que permea el sector público y, para efectos de la investigación, al tomador de decisión en la administración de las gobernaciones del país.

## **Conclusiones**

La gestión pública se centra en la operacionalización de la administración pública, cuyo propósito es el bienestar social (CEPAL, 2009; Ospina, 2001). Por su parte, Christensen y Lægreid (2010) indican que hasta 1970 los países se caracterizaban por desarrollarla con base en los principios weberianos de jerarquización, normatización y estabilidad del aparato

gubernamental, como la encargada de la satisfacción de las necesidades de la sociedad, denominándose el modelo burocrático.

Por otro lado, Hood (1996), ante la problemática de la ineficiencia de la gestión pública en la mayoría de los países del planeta, explica que desde los países anglosajones se construye un nuevo concepto para gerenciar lo público, denominado la Nueva Gestión Pública (NGP). En esa misma línea, Jarquín y Losada (1999) la conciben como un mecanismo para administrar los recursos del Estado con una visión empresarial, en la que los gerentes públicos son emprendedores del gobierno, los ciudadanos se convierten en sus clientes y la jerarquía tradicional “vertical y compleja” se simplifica a través del análisis horizontal.

Al analizar las perspectivas de la Nueva Gestión Pública se clasifican en blandas y fuertes, la primera se define desde la orientación al cliente, el desempeño de los directivos y la calidad del servicio, mientras que las segundas son el control de resultados y las recompensas y sanciones (Barzelay, 1998; Guerrero, 2002). En adición, Osborne y Gaebler (1994) relacionan los principios estratégicos como reingeniería, reinención, realineación, reconceptualización y reestructuración, orientación al resultado, simplificación administrativa, descentralización, modularización, planeación política, rendición de cuentas entre otras.

Para Lima et al (2001) las tendencias de implementación de la NGP en el planeta se definen en 4 modelos, el anglosajón, europeo oriental, europeo septentrional y el de América. Cuyo proceso de adaptación se desarrollo con base en aspectos culturales, económicos, sociales y políticos. Por otra parte, Hood (1996) plantea los enfoques de la NGP como fenómenos que plantean cambios, por ejemplo la reinención del gobierno, postburocrático, creación del valor público, gestión por procesos y gestión por resultados.

Posteriormente, Chapman y Duncan (2007) presentan la Pos Nueva Gestión Pública (PNGP) como una evolución de la NGP, que busca alcanzar un mayor vínculo entre ciudadanos,

empresas, actores políticos, organizaciones y demás actores que se ven afectados con la prestación de los servicios públicos. Dentro de los nuevos enfoques de la PNGP aparece la gobernanza, que sigue profundizando la necesidad de modelos multiparticipativos, descentralizados, con pluricentros de poder y unos esquemas de autoridad que promuevan el gobierno entre actores de diferentes niveles y sectores (Arellano, 2014). Asimismo, para Christensen y Lægreid (2005), los principios de esta nueva forma de gobernar son la confianza, el compromiso, la coordinación, colaboración, comunicación, concurrencia, economía, eficiencia y efectividad.

En la actualidad, desde la academia, se sigue investigando sobre las nuevas perspectivas de la gestión pública; por ejemplo, desde la gobernanza Kooiman (1999), la define como la construcción de una estructura de varios actores públicos, privados y de la sociedad civil que buscan co-construir bienestar social en el territorio. Desde esta discusión epistemológica, se definen cuatro nuevos enfoques de la gobernanza, el multinivel vertical, el multinivel horizontal, en redes y el de participación ciudadana (Ferrao, 2015; Calame y Talmant, 1997; Farinós, 2008 Ferrao, 2015).

De igual modo, un elemento que afecta fuertemente el proceso de toma de decisiones de los mandatarios del gobierno territorial se puede interpretar dentro de la Incertidumbre Percibida del Entorno, la cual se refiere a los estímulos externos que en ambientes de incertidumbre pueden alterar una decisión. En ese sentido, desde la investigación se plantea que esta Incertidumbre está relacionada con dos dimensiones independientes, pero complementarias y mutuamente desarrolladas en los territorios. La primera es la corrupción que Nye (1967) define como “el comportamiento que desvía los deberes formales de un rol público debido a las ganancias

privadas de tipo pecuniario o de status”; la segunda es el clientelismo político que es el intercambio de bienes y servicios por apoyo político (Schröter, 2010; Caciagli, 1992).

Dentro de los aspectos que caracterizan estas dimensiones, se encuentra que la corrupción se determina en Colombia por la intromisión indebida entre poderes públicos (Vásquez, 2015), la gestión de intereses opacos entre los poderes públicos (Robledo, 2016; Kaufmann, 2015), el financiamiento de campañas con recursos ilegales (Calderón, 2018; Vélez, 2020), la contratación pública (Zuleta, 2015), la debilidad en el empleo público (Casallas, 2020) y la debilidad en el sistema judicial (Torres, 2012). Por otra parte, Stokes (2007), Jaramillo (2005), Osorno (2016) y Aguirre (2004) entienden que el clientelismo político puede concebirse desde la esfera positiva y negativa; en la primera, se entiende como el trabajo coalicionado de grupos de interés y partidos políticos centrales y locales que superan las divergencias históricas y que generan instrumentos para disminuir la corrupción, como la pérdida de investidura, la meritocracia, el reconocimiento al liderazgo político de líderes locales de una coalición, los cargos de libre posesión y la remoción por confianza y lealtad; desde la otra esfera, el clientelismo se vincula directamente con la corrupción como un facilitador a las prácticas de intercambio de favores en contraprestación de la ilegalidad.

## Capítulo VI. Estilo de Toma de Decisiones

### Introducción

Para el análisis del objeto de estudio de esta investigación (los gobernadores), más que profundizar en el proceso necesario para la toma de una decisión particular frente a un contexto determinado, se plantea la necesidad de identificar la tendencia general que ellos utilizan para tomar sus propias decisiones estratégicas dentro del departamento. En otras palabras, estudiar el criterio que permite conocer el grado de orientación que tienen estas personas, en el momento de seleccionar una solución, frente a una serie de alternativas posibles en el territorio.

Para Lunenburg (2011), las teorías de la decisión analizan las posibles alternativas que un decisor o un grupo de decisores, quienes deben seleccionar una alternativa para responder efectivamente ante una necesidad o un problema. Por ejemplo, en el sector público, la información que requiere la persona encargada del gobierno permite estudiar el cómo y cuál debería ser la opción seleccionada. Las bases epistemológicas para tomar una decisión pueden resultar de: la racionalidad (Easton, 1965; Guetzhof, 1965), la racionalidad limitada (Simon, 1945) y, las emociones (Peters, et al., 2006; Damasio, 1966). Sin embargo, la manera en que un decisor toma sus propias decisiones frente a una problemática y un contexto determinado es analizada bajo un concepto integrador denominado el estilo de la toma de decisión (McKenney y Keen, 1974; Driver y Mock, 1975; Janis y Mann, 1976; Boulgarides y Rowe 1983).

El objeto de estudio para esta investigación es el gobernador, por lo que se estudian algunos modelos que se enfocan en entender su orientación en la administración y gestión pública. Hecha esta salvedad, este capítulo tiene como objetivo conocer las diferentes perspectivas teóricas para la toma de decisiones en el sector público, iniciando con la discusión de las perspectivas teóricas con base en tres grupos principales (los racionalistas, los constructivistas y los emotivos).

## **Estilos de Toma de Decisiones**

McKenney y Keen (1974) determinan que los estilos de toma de decisiones son aquellas estructuras conceptuales que permiten identificar las tendencias principales de los tomadores de decisión frente a un contexto determinado. En este sentido, para analizar a los gobernadores más que en sus procesos racionales, emocionales y de interpretación, se plantea la importancia de analizar el modelo conceptual con el que se toma una decisión, en torno a las necesidades de un departamento en el país. Para ello, Driver y Mock (1975), Driver y Mock (1975), Brousseau et al. (2006), Janis y Mann (1976), Rowe y Boulgarides (1983) presentan diferentes propuestas que, en el análisis realizado, aprueba el modelo planteado por estos dos últimos autores, el cual se utilizará en los procesos de recolección y análisis de la información.

En la administración se encuentran diferentes modelos que buscan entender el estilo de la toma de decisiones de un directivo. Sobre esto, McKenney y Keen (1974) plantean el estilo del pensamiento, el cual consiste en desarrollar procesos intelectuales que organizan la información, de acuerdo con el entrenamiento y la experiencia del decisor. Este modelo plantea dos dimensiones, la primera dimensión analiza el mecanismo de percepción de la información externa, por medio de un grupo de personas denominado perceptivo, quienes se caracterizan por establecer el funcionamiento de las cosas, y de otro grupo denominado receptivo, quienes logran establecer su atención en los detalles del entorno y la problemática. Por otro lado, en la segunda dimensión, Heifetz et al. (2009) determinan el mecanismo de análisis de la información, la cual puede ser sistemática bajo los preceptos de la racionalidad, o intuitiva, debido a que consideran tomar la decisión frente a los preceptos personales. Para Rowe y Boulgarides (1983) un estilo de toma de decisión es la forma en la que persona percibe la información, la analiza y busca la solución a un problema.

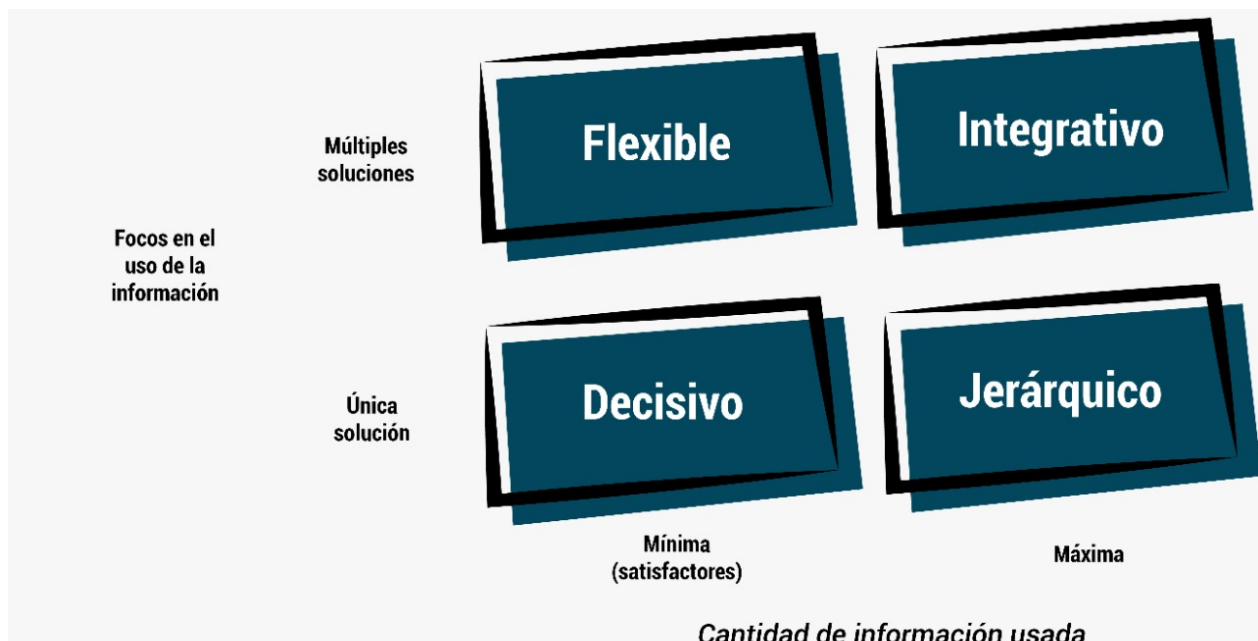
Posteriormente, Driver y Mock (1975), basándose en la teoría de sistemas, definen la teoría del estilo de decisión como un mecanismo para entender dichos estilos como estructuras cognitivas que permiten leer el entorno y dirigir su decisión. Para estos autores existen diferencias individuales de los tomadores de decisión en los siguientes aspectos:

a) Cantidad de información: existe la brecha entre aquellos decisores que requieren de utilizar los datos suficientes para tomar una decisión, mientras que otros seleccionan fragmentos de información para tomar su decisión en menos tiempo y con enfoques de mayor precisión.

b) Grado de enfoque: existe la brecha entre aquellos decisores que utilizan toda la información disponible para responder a varios objetivos simultáneos, mientras otros segmentan la información para responder a un único objetivo.

Lo anterior, se puede representar en la Figura 23:

**Figura 23** *Estilos de la toma de decisiones*



*Nota.* Teoría del estilo de decisión (Driver y Mock, 1975).

Cada uno de los estilos de la toma de decisiones de Driver y Mock (1975) se explican en la Tabla 55.

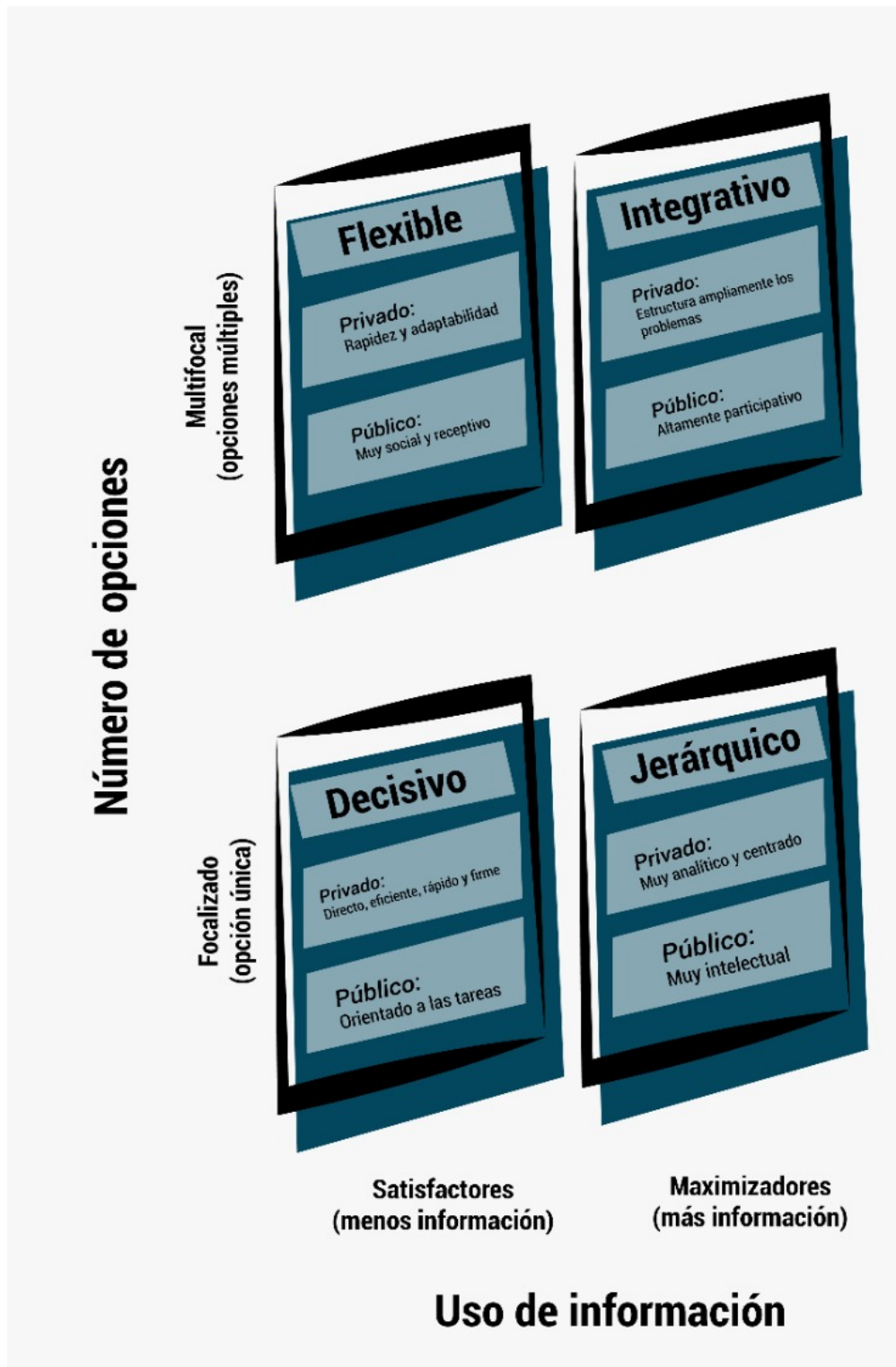
**Tabla 55** *Estilos de decisión de Driver y Mock (1975)*

<b>Estilo</b>	<b>Descripción</b>
Decisivo	Usa poca información para definir una única posición frente al contexto. Toma decisiones rápidas, eficientes y consistentes.
Flexible	Usa poca información para múltiples objetivos. Toma decisiones rápidas, adaptativas e intuitivas.
Jerárquico	Usa mucha información para definir una única posición frente a un objetivo. Las decisiones resultantes de este estilo se consideran las mejores.
Integrativo	Usa mucha información para múltiples objetivos y genera soluciones con altos niveles de creatividad.

*Nota.* Elaboración propia con base en Sáenz (2003); Espinosa (2018); Esquivel y Rosales (2018).

Adicionalmente, Brousseau et al. (2006) ajustan el anterior modelo al perfil público y el perfil privado de los directivos y toman en cuenta su experiencia para definir quién toma las mejores decisiones. En la Figura 24 se puede observar esto.

Figura 24 Teoría del estilo de decisión modificada por Brousseau et al. (2006)



Nota. Tomado de Brousseau et al. (2006, p. 113).

Por otra parte, Janis y Mann (1976) definen un modelo de la toma de decisiones con relación a la teoría del conflicto, el cual contempla el estrés como un factor que limita el proceso del decisor. Dicho modelo presenta unos patrones que son moderados por el riesgo alto para cualquier alternativa, la esperanza de identificar la mejor opción posible, y el pensamiento de disponer del tiempo suficiente para estudiar cada alternativa. En la Tabla 56 se puede profundizar un poco mejor en esto.

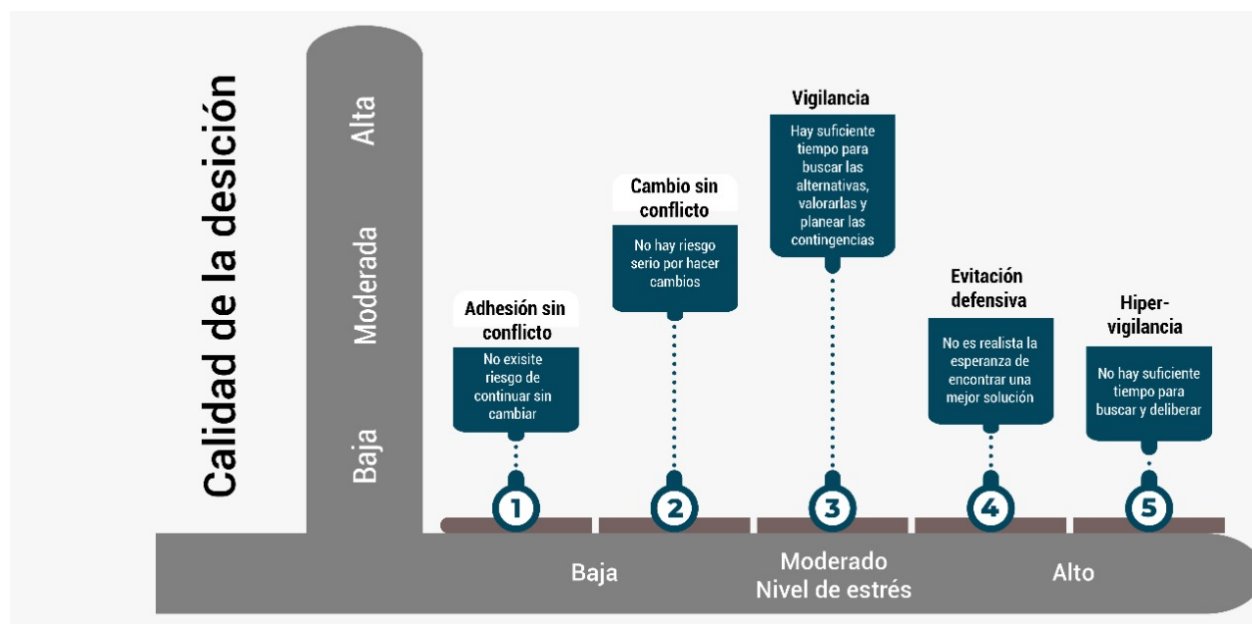
**Tabla 56** *Patrones en la toma de decisión*

<b>Patrón</b>	<b>Descripción</b>
Adhesión sin conflicto	Decisor se mantiene en su acción sin tener en cuenta el riesgo.
Cambio sin conflicto	Decisor acepta una nueva decisión si es fuertemente soportada.
Evitación defensiva	Decisor evita el conflicto de la decisión.
Hipervigilancia	Decisor busca rápidamente tomar la decisión.
Vigilancia	Decisor se toma su tiempo para tomar la decisión.

*Nota.* Elaboración propia con base en Sáenz (2003); Espinosa (2018); Esquivel y Rosales (2018)

El modelo de Janis y Mann (1976), con base en los patrones y los moderadores, se expone con detalles en la Figura 25.

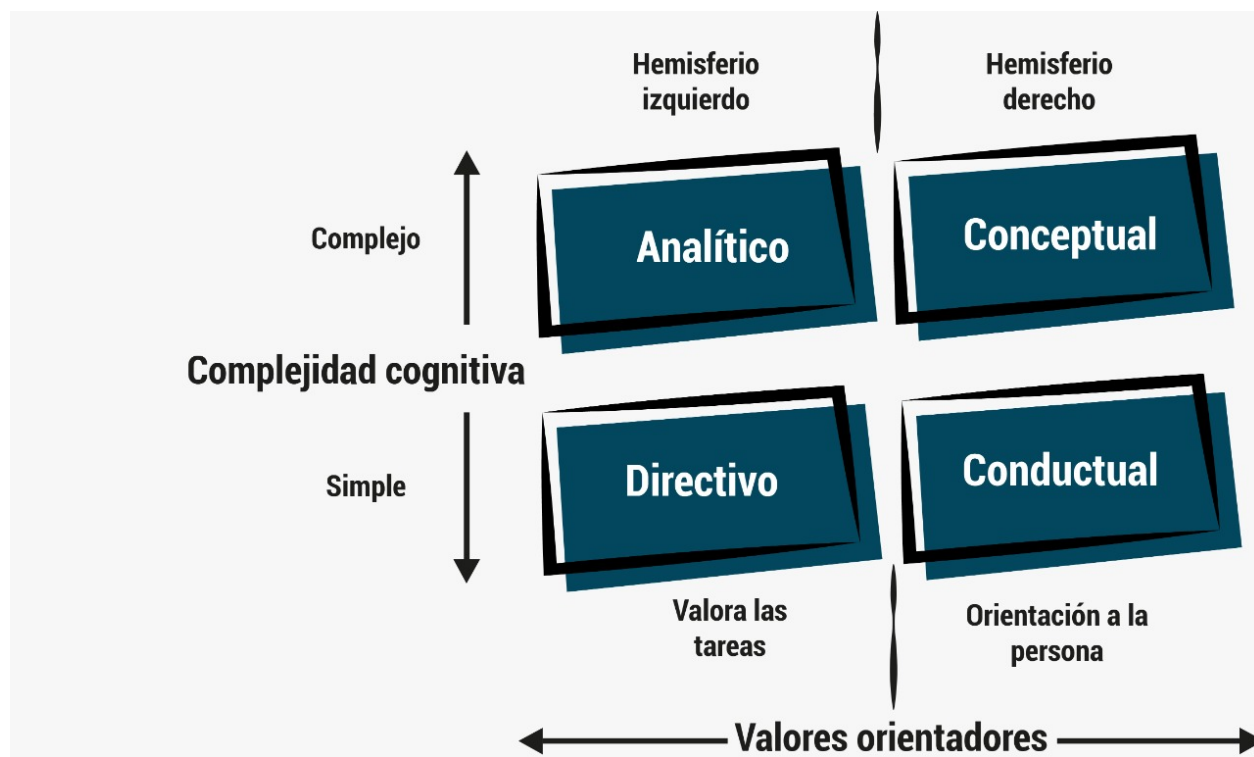
**Figura 25** Modelo de la toma de decisiones basado en la teoría del conflicto



*Nota.* Tomado de Janis y Mann (1976, p. 659).

Un tercer modelo de los estilos de toma de decisiones lo propone Rowe y Boulgarides (1983), quienes toman como referencia los anteriores modelos y de forma sistémica establecen dos enfoques. El primero se denomina eje vertical o la complejidad cognitiva, que significa el nivel de reglas de procesamiento de información que requiere una persona del entorno y su tolerancia a la ambigüedad para estructurar la información para convertirla en decisión (complejidad alta o complejidad simple). En segunda instancia está el eje horizontal o los valores orientadores de la persona, que significa la preocupación más importante del decisor y su forma de liderazgo; esta determina, por ejemplo, si es centrado a las tareas, como en entornos técnicos, o a las personas, como en un entorno social. En la Figura 26 podemos visualizar dicho modelo.

**Figura 26** Modelo del estilo de decisión propuesto por Rowe, A. J. y Boulgarides



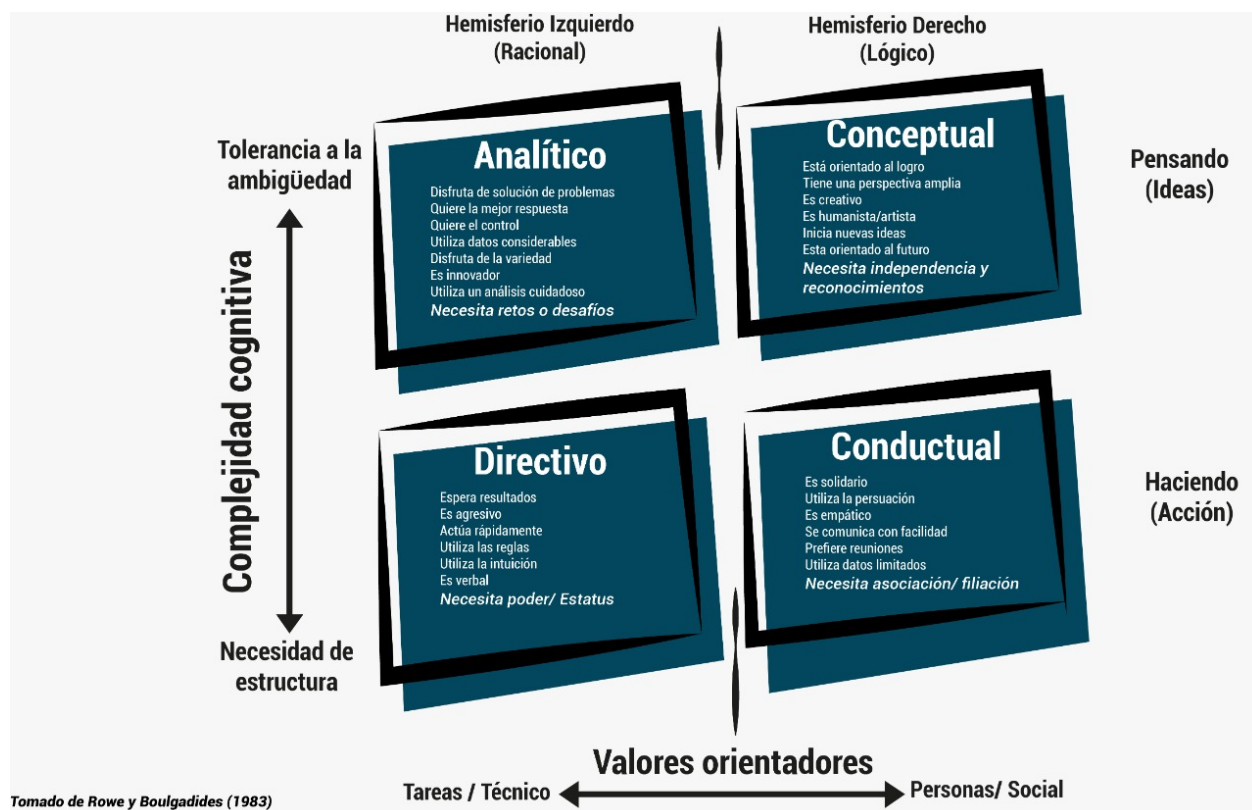
*Nota.* Tomado de Rowe y Boulgarides (1983).

Este modelo expone la función de los hemisferios izquierdo y derecho del cerebro y los mecanismos de relación entre ellos. En el eje vertical se observan las prioridades de los gerentes en el corto y largo plazo, por lo que el modelo permite identificar el estilo de toma de decisiones predominante en el actuar de los directivos en las organizaciones.

En la Figura 27 se explica, con detalle, cada uno de los estilos de toma de decisión, con base en el hemisferio derecho, el “lógico”, y el hemisferio izquierdo, el “relacional”.

Adicionalmente, se ligan con la complejidad cognitiva entre la necesidad de una acción o una idea en el largo plazo.

**Figura 27** Modelo ampliado de los estilos de decisión propuesto por Rowe y Boulgarides



Nota. Tomado de Rowe y Boulgarides (1983)

Por lo anterior, se define cada uno de los cuatro estilos de toma de decisiones en la Tabla 57.

**Tabla 57** Estilos de Toma de Decisión

Estilo	Descripción
Directivo	Es sistémico y eficiente. Disfruta dirigir a otros y se orienta para que el trabajo quede bien realizado. Tiene poca tolerancia hacia la ambigüedad. Se orienta en el corto plazo. Es lógico, pero no invierte mucho tiempo en analizar todas las alternativas e información disponible. Su función racional es ectopsíquica de la conciencia. Espera resultados, usa reglas y se expresa verbalmente.
Analítico	Capacidad de analizar, planear y pronosticar. Son personas muy lógicas, son buenos resolviendo problemas y tienen un alto componente de pensamiento abstracto. Tienen una mayor tolerancia a la ambigüedad. Se mueve más hacia la información y busca analizar más alternativas antes de tomar su decisión. Se compone de su función racional ectopsíquica y de razonamiento. Es sensible a la recepción de estímulos

<b>Estilo</b>	<b>Descripción</b>
Conceptual	y siempre busca la mejor respuesta. Prefiere soluciones que problemas, quiere el control, le gustan los datos, disfruta la variedad, es innovador y realiza análisis cuidadosos. Explora opciones y desarrolla nuevas estrategias. Posee un pensamiento creativo y disfrutan el arte. Le gusta analizar y considerar varias alternativas. Se enfoca en el largo plazo y cuenta con altos estándares de creatividad para encontrar soluciones. Se basa en el sentimiento como función racional ectopsíquica. Está orientado al logro e independiente.
Conductual	Se centra en la gente y sus necesidades. Se preocupa bastante por los demás y los apoya. Se caracteriza por trabajar bien con otras personas, se interesa por el logro de los coequiperos y subordinados. Les encanta utilizar la reunión como medio de trabajo, busca evitar conflicto y persigue la aceptación de su equipo. Su función racional ectopsíquica es la intuición. Es empático, se comunica fácilmente, prefiere las reuniones y utiliza datos limitados.

*Nota.* Elaboración propia con base en Sáenz (2003); Espinosa (2018); Esquivel y Rosales (2018).

Para Rowe y Mason (1987) este modelo explica la manera de tomar decisiones con base en la personalidad del directivo. Esto puede generar estrategias para que la organización fortalezca la integración del entorno de una decisión, los requisitos de una tarea y el trabajo en equipo.

### **Teoría de la Decisión**

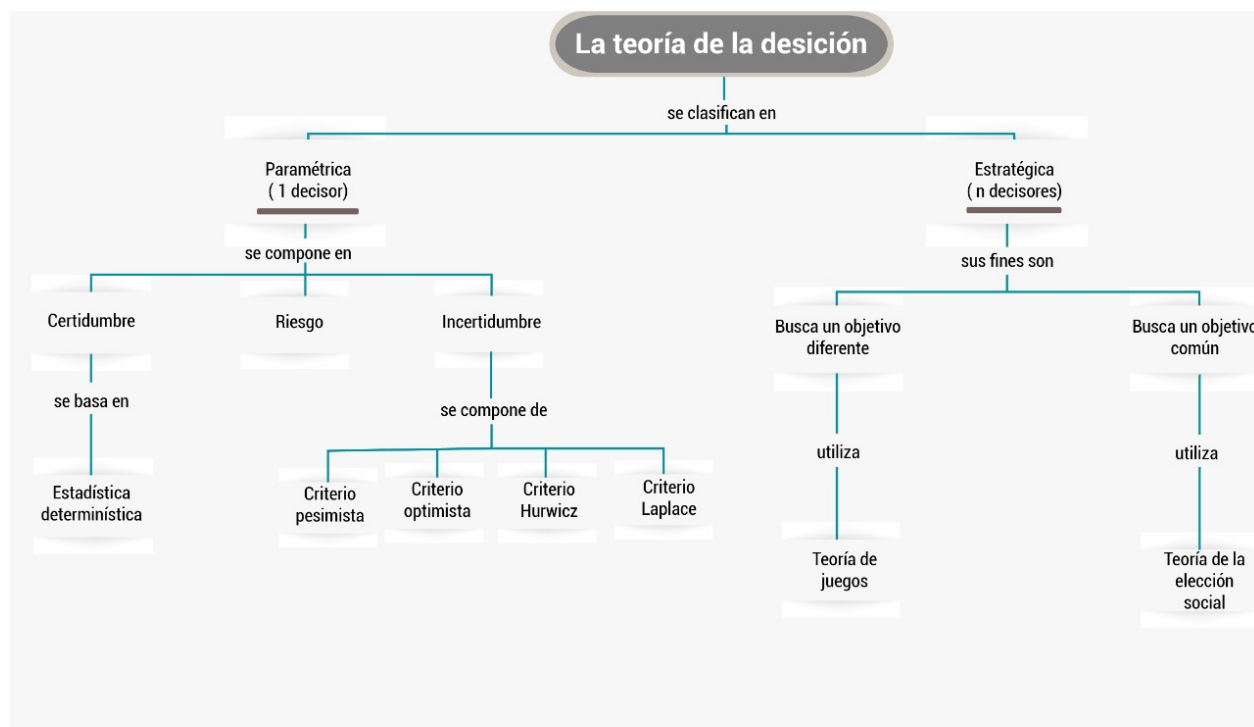
Aguiar (2004) señala que la teoría de la decisión estudia la definición, el proceso y la elección de la mejor alternativa en un conjunto de opciones posibles. Para Rabadán et al. (2013), el objetivo de esta teoría es proveer soluciones factibles y rentables para la organización, a través de la definición de modelos de decisión, los cuales son construidos por criterios cuantitativos producto de disciplinas como la economía, psicología, filosofía, política estadística, administración, entre otros (Tabares, 2020).

Los componentes de la teoría de la decisión son: el decisor, encargado de elegir la solución frente a una problemática; el conjunto de consecuencias posibles por cada decisión; y la

elección de la mejor alternativa, la cual obedece a un proceso lógico (transitividad, completitud y asimetría) y racional del decisor (Marí – Klose, 2000).

La teoría de la decisión tiene una segmentación basada en el número de decisiones a tomar. En el caso en que se requiera tomar una decisión, el decisor puede desarrollar la matriz de resultados, y en las situaciones en que requiera elegir dos o más alternativas, el decisor tiene a su disponibilidad el uso del árbol de decisión.

Adicionalmente, Aguiar (2004) plantea que la teoría de la decisión en las organizaciones se estudia específicamente a través de las decisiones paramétricas y las estratégicas, tal como se describe en la Figura 9. Las decisiones paramétricas se basan en el análisis de un decisor y se desarrollan a través de la estadística (Bell et al., 1988). Estas decisiones se clasifican por medio de tres factores: la certidumbre, lo que significa que en el momento de tomar la decisión el decisor tiene toda la información disponible (certeza) para garantizar y respaldar la mejor elección (Greenwood, 1980); el riesgo, el cual, si se materializa, afecta la calidad y efectividad de la decisión (Stein y Suárez, 2015); y la incertidumbre, definida como aquellos escenarios que, al no tener disponible toda la información, desarrollan simulaciones para modelar el comportamiento de los tomadores de decisión frente al contexto; sobre esto los principales criterios establecidos son: el pesimista, el optimista, el Hurwicz y el Laplace (Ramsey, 1931; Von Neumann, 1944).

**Figura 28** Teoría de la decisión

*Nota.* Elaboración propia (2019).

El valor mínimo de una alternativa es la cantidad mínima necesaria que acepta una variable para tomarla como decisión, pasa lo contrario cuando el valor máximo es el mayor valor posible de una variable para desarrollar dicha decisión. En la Tabla 58 se presentan los principales cuatro criterios de incertidumbre que establece la teoría de la decisión.

**Tabla 58** Criterios para la toma de decisión

Criterio	Descripción
Criterio maximin	Busca la decisión que obtenga el máximo valor de los valores mínimos. Es un criterio conservador y utiliza los niveles de información disponible.
Criterio maximax	

<b>Criterio</b>	<b>Descripción</b>
	Busca el mayor valor dentro de los máximos valores posibles causados por la decisión. Es un criterio optimista, pero con altos niveles de riesgo, y utiliza bajos niveles de información disponible.
Criterio de Hurwicz	Es la suma ponderada de los resultados extremos de maximin y maximax.
Criterio de razón insuficiente de Laplace	Consiste en utilizar toda la información disponible, dar a cada opción un valor de la misma probabilidad, con el fin elegir la que tenga un mayor valor.
Laplace con modificación bayesiana	El tomador de decisión genera unas probabilidades subjetivas, con base en la información suministrada, y escoge la que mayor utilidad le entrega a la organización.
Modelo de Von Neumann	Establece probabilidades subjetivas y utilidades cardinales para el proceso de toma de decisión. Por ende, busca un modelo para convertir un escenario de incertidumbre en una distribución de alternativas de solución.

*Nota.* Elaboración propia con base en Aguiar (2004), Von Neumann (1944) y Farrell (2002).

Por otra parte, las decisiones estratégicas son el producto de la interrelación entre varios actores y/o varias decisiones. Su aplicación más frecuente se encuentra en aquellos escenarios en que los tomadores de decisión buscan individualmente sus objetivos, como, por ejemplo, en los casos de la política y la gestión pública que se desarrollan bajo las técnicas de la teoría de juegos (Aguiar et al. 2003; Morrow, 1994; Binmore 1994). En cambio, cuando los tomadores de decisión buscan un objetivo en común, se implementa la teoría de la elección social, tal y como sucede en la democracia (Arrow 1974; Sen, 1976).

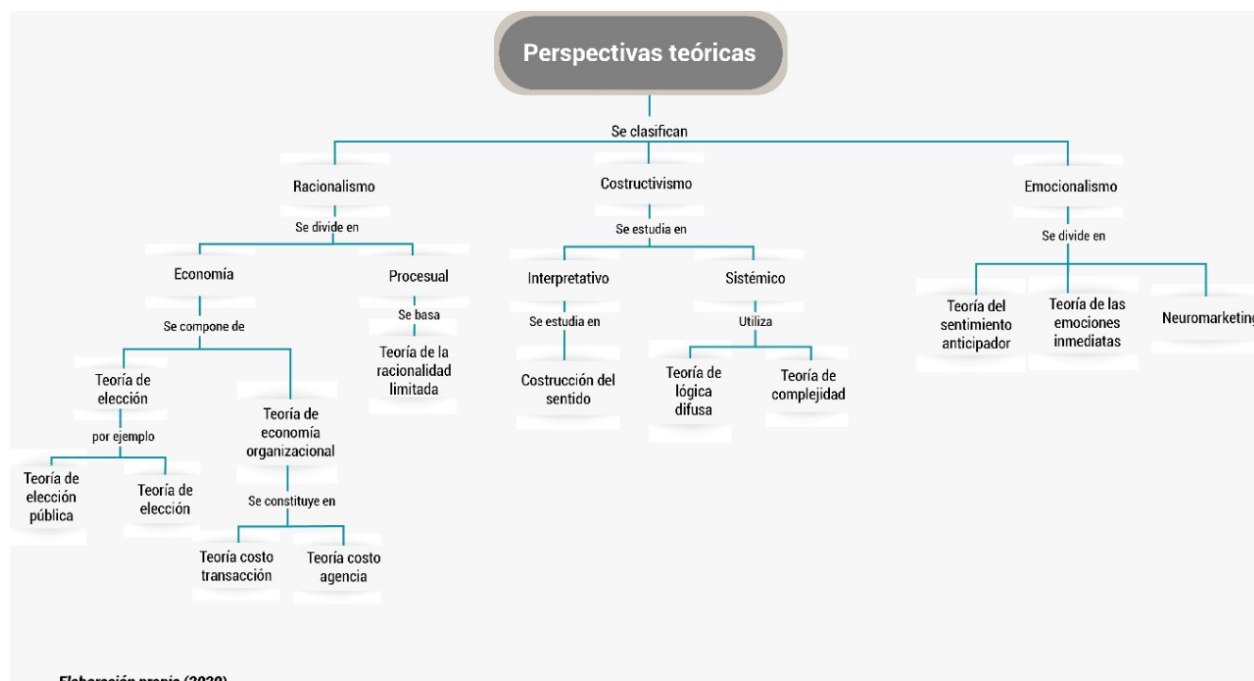
### **Perspectivas Teóricas de la Toma de Decisión**

Abell (2000) plantea que la toma de decisiones es un proceso que refleja el funcionamiento de una organización. Por su parte, Aguiar (2004) categoriza las perspectivas teóricas de la toma de decisiones en dos grupos: las teorías normativas y las teorías descriptivas.

Las primeras están constituidas por la perspectiva racionalista, caracterizada por la disponibilidad parcial o completa de la información, que busca la maximización de los beneficios para la organización a través de la selección lógica de una decisión sobre otras alternativas posibles. La segunda categoría, según Caloca (2012) y Kahneman (1979), está constituida desde la psicología social, para analizar las situaciones reales que acompañan el proceso de la decisión, estudiando los factores cognitivos, emocionales y motivacionales que limitan la visión y la acción del decisor (Sánchez, 2016).

Desde el análisis de las perspectivas que enmarcan los diferentes posicionamientos de los investigadores, se propone desagregar la propuesta de Aguiar en tres grandes grupos, como se presenta en la Figura 10. El primer grupo es el racionalista, el cual busca, a través de un enfoque lógico, causal y matemático, definir la solución efectiva frente a una necesidad (Espinosa y Luna, 2016). Para Anderson et al. (1993), este grupo permite analizar el problema en su complejidad, identificando por completo la información antes de tomar una decisión, lo que permite ahorrar recursos y crear conocimiento organizacional. El segundo grupo son los constructivistas, quienes buscan responder al proceso de la toma de decisiones, no bajo cimientos lógicos y estandarizados por fases, si no considerando al tomador de decisión como un ser humano, quien tiene una interpretación y un entendimiento de la complejidad del entorno de la organización (Daft y Weick, 1984). El tercer grupo es el emocional, que surge como respuesta a los investigadores que sostienen que las decisiones no responden exclusivamente a los factores anteriormente mencionados; por el contrario, se desarrollan con base en el conocimiento, en la experiencia (Kahneman y Tversky, 2013), en la motivación (Herzberg et al. 2018), en el aprendizaje (Watson et al., 1947) y en los estímulos del cerebro frente a ciertos factores que interactúan en la toma de decisiones organizacionales (Damasio, 2006; Naqvi et al., 2006).

**Figura 29** *Perspectivas teóricas de la toma de decisiones*



*Nota.* Elaboración propia (2020).

### ***Racionalismo***

Entrando en una perspectiva más filosófica del término, Descartes (1925) sostiene que la toma de decisiones está orientada exclusivamente por los principios lógicos de la racionalidad, en donde el decisor analiza las alternativas de solución bajo una relación de causa y efecto para seleccionar la mejor opción. Para Buchanan (1975), un problema requiere de un razonamiento basado en una estrategia lógica. Asimismo, Todd y Gigerenzer (2003) plantean que esta teoría estudia la razón como la fuente principal de las decisiones del ser humano, enfatizando en la importancia de comprender las fases cognitivas que intervienen en su desarrollo y los límites racionales provenientes de su entorno.

De acuerdo con Grave y Blissett (2004), la teoría racional de la decisión está basada en los siguientes preceptos:

- a) El decisor establece preferencias al conocer las alternativas en cada decisión.
- b) Se busca maximizar la utilidad con base en el beneficio.
- c) Las preferencias del decisor están completas.
- d) Las preferencias del decisor son transitivas.
- e) Las preferencias del decisor son extensionales.

Según Espinosa (2016), la teoría de la racionalidad en la decisión tiene principalmente, dos enfoques, que se exponen más a detalle en la Tabla 59. El primero es el economista, el cual estudia cómo se toman las decisiones dentro de las organizaciones con base en las ciencias económicas; el segundo es el procesual, que consiste en que el decisor tiene una información limitada de la situación y de las alternativas posibles, por lo que requiere de una abstracción mediante modelos matemáticos para determinar la mejor solución que responda ante la problemática organizacional.

**Tabla 59** *Categorías de la perspectiva racional*

<b>Categoría</b>	<b>Teoría</b>	<b>Concepto</b>	<b>Autor</b>
Economía	Teoría de la elección	Identificar el mejor método para la toma de decisiones con base en la racionalidad y el comportamiento de los mercados.	Buchanan (1975)
	Teoría de elección pública	Conceptualizar y predecir el comportamiento de los decisores en la política y la sociedad. Elegir individualmente es un comportamiento determinado. Prestablecer el comportamiento individual por valores analizados.	Hammond y Miller (1985) Udehn (1996) y Sen (1999)
	Teoría de elección social	Estudiar métodos de la toma de decisiones grupales y la economía del bienestar.	Suzumara (2002) Arrow (1963)
	Teoría de economía organizacional	Entender cómo nacen y se desarrollan las organizaciones	Powell et al. (2001)

<b>Categoría</b>	<b>Teoría</b>	<b>Concepto</b>	<b>Autor</b>
		económicas bajo la toma de decisiones. Determinar los mecanismos para la asignación de objetivos económicos al interior de la organización.	
	Teoría de costo transacción	Buscar aumentar los beneficios, a través de “los costos de transacción”, con el fin de lograr el éxito.	Shafriz et al. (2011) Coase (1996)
	Teoría de la agencia	Estudiar la forma en la que los decisores se comportan, de acuerdo con el objetivo, con el fin de entender que cada uno de ellos busca maximizar su propia utilidad.	Barney y Hesterly (2006)
Procesual	Teoría racional limitada	Establece que el esquema de la mente humana, para plantear y solucionar problemas, es inferior a la complejidad a la que se enfrentan los decisores en la organización. Los decisores buscan tomar la mejor decisión racional, pero poseen límites en el conocimiento del problema, en la disponibilidad de información, en la valoración de alternativas y en el entendimiento de variables del proceso	Simon (1945) Gigerenzer y Todd (1999) Blau y Scott (1966) Etzioni (1964)

*Nota.* Elaboración propia con base en Espinosa (2016).

### ***Constructivismo***

Daft y Weick (1984) argumentan que la toma de decisiones, como está establecida en la teoría racional, no se basa en la división lógica de sus elementos, sino, por el contrario, se cimienta en la conceptualización real de la decisión. Para Hendry (2000), la realidad en el proceso de toma de decisiones está supeditada a la interpretación y la complejidad del entorno en el que

se desarrolla una decisión. Por ende, Espinosa (2016) establece una contrapropuesta a la teoría de la racionalidad, desarrollada a finales del siglo XX, que se denomina constructivista.

Por su parte, Chía (1994) define esta teoría como el estudio de la edificación intersubjetiva de las decisiones. Dentro de esta perspectiva, se plantean dos teorías, la primera centra su atención en la interpretación y la segunda en la construcción del sentido. Para Hatch y Yanow (2003) las decisiones no se producen después de entender las diferentes alternativas que se pueden dar en un problema, sino después de analizar el entorno que las rodean. De la misma forma, Luhmann (2005) analiza la organización como un sistema complejo y equilibrado. Para ver estas diferencias en detalle, se puede observar la Tabla 60.

**Tabla 60** *Categorías de la perspectiva constructivista*

<b>Teoría</b>	<b>Concepto</b>	<b>Autor</b>
Interpretativo	Analizar la organización como un sistema de interpretación, en donde la toma de decisiones es un proceso retrospectivo con base en el sistema de información de la empresa. Propone que la toma de decisiones es un proceso inconsciente de microeventos que simulan la realidad.	Daft y Weick (1984) Hendry (2000)
Sistémica	Estudiar las decisiones organizacionales como observaciones del entorno, que, al ser comunicadas, están en estado de desequilibrio y que luego tiende al equilibrio en la línea del tiempo. Adicionalmente, considera que se debe adaptar la decisión al entorno.	Stengers (2004) Luhmann (2005)
Teoría lógica difusa	Establecer que la incertidumbre no es modelada con herramientas probabilísticas (alternativas de solución). Generar modelos para la toma de decisión con base en experiencias y casos de estudios organizacionales.	Gigerenzer (2008) Simón (1960)
Complejidad	Analizar cómo las organizaciones están inmersas en ambientes complejos,	Luhmann (2005)

multivariados con bastantes relaciones y factores interdependientes para la toma de decisiones.

---

*Nota.* Elaboración propia (2020).

### ***Emocionalismo***

Los críticos del modelo racional plantean que la toma de decisiones en las organizaciones está orientada por las reacciones emocionales de sus líderes (Certo y Peter, 1996). Incluso, Loewenstein y Lerner (2003), argumentan que los tomadores de decisión, en ambientes de incertidumbre, desarrollan su raciocinio, y en mayor proporción su esfera emocional, para seleccionar la respuesta ante la problemática organizacional. En este orden de ideas, Bonatti (2011) concluye en sus estudios que el carácter emocional trasciende sobre el racional en las situaciones en las que se difiere frente a un mismo planteamiento.

Adicionalmente, Leher(2010) plantea que la realidad biológica de los decisores genera imperfecciones que desvirtúan la racionalidad. Por ejemplo, Damasio (1996) enuncia que, desde los primeros estudios del siglo XIX de Phinea Gage y Elliot, se concluye que la toma de decisiones en los seres humanos obedece a la configuración de la corteza prefrontal. Al respecto, Kim y Lee (2012) argumentan que es en esta parte del cerebro humano, junto con sus ganglios basales, que se desarrollan en gran medida la supresión de las acciones impulsivas que determinan las tareas conductuales del decisor. En el mismo sentido, las investigaciones de las dos últimas décadas han definido diferentes factores irracionales que afectan la toma de una decisión, tales como recuerdos, experiencias, juicios morales, entre otros (Peters et al. 2006; Pfister y Bohm, 2008; Naqvi et al. 2006; Damasio, 1996).

Además, Naqvi et al. (2006), plantean que las perspectivas racionalista y constructivista estructuraron teorías basadas en la racionalidad y la interpretación, suponiendo escenarios con

toda o gran parte de la información necesaria para su entendimiento. Asimismo, poseen en la disponibilidad suficiente para el establecimiento de la decisión y la alta capacidad requerida para procesar los datos y la información recolectada. Para Lehrer (2010), el sistema biológico que caracteriza al ser humano *per se* no le permite analizar racionalmente todas y cada una de las variables que se pueden presentar en el momento de tomar una decisión. Por lo anterior, Damasio (1996) establece las emociones como el componente fundamental para la toma de decisiones ya que se encargan de configurar los aspectos racionales e interpretativistas previos a la elección.

Similarmente, Berridge y Winkielman (2003) argumentan que una emoción es una experiencia consciente subjetiva que nace y vive en la mente. Las emociones, de acuerdo con Pfister y Bohm (2008), se establecen a través de cuatro funciones: la primera es el conjunto de alternativas de solución, ponderadas por el estado emocional del decisor; la segunda es la velocidad para buscar los atajos en la evaluación de alternativas; la tercera es la cuantificación de las alternativas con base en los recuerdos; y la cuarta es la interconexión entre la decisión y los juicios morales del decisor (Lowewinstein y Lerner, 2003). Con base en lo expuesto, y con la vinculación de importantes investigadores, se construye la Tabla 61, la cual contiene las teorías emocionales que ayudan a comprender el proceso de la toma de decisiones.

**Tabla 61** *Perspectivas emocionales*

<b>Teoría</b>	<b>Concepto</b>	<b>Autor</b>
Teoría del sentimiento anticipador	Analizar el estado emocional que tiene el decisor mientras valora los posibles resultados del proceso. Estudiar la etapa de anticipación en la toma de decisiones, que es el sentimiento que experimenta el decisor antes y en el momento en el que responde a un estímulo.	Knutson y Greer (2008)
Teoría de las emociones inmediatas y las	Estudiar cómo las emociones intervienen en el proceso de la toma de decisiones a través de:	Loewenstein y Lerner (2003)

<b>Teoría</b>	<b>Concepto</b>	<b>Autor</b>
emociones esperadas	-Emociones esperadas: son predicciones sobre los efectos emocionales del resultado del proceso de la toma de decisiones. -Emociones Inmediatas: se experimentan en el proceso de la toma de decisiones e influyen directa e indirectamente al decisor, alterando la expectativa y deseabilidad de cada una de ellas.	
Neuromarketing	Entender los mecanismos neuronales del decisor con respecto a la memoria y a las emociones que impactan al consumidor.	Hubert y Kenning (2008)

*Nota.* Elaboración propia (2020).

## **Conclusiones**

McKenney y Keen (1974) determinan que los estilos de toma de decisiones son aquellas estructuras conceptuales que permiten identificar las tendencias principales de los tomadores de decisión frente a un contexto determinado. En este sentido, para analizar a los gobernadores más que en sus procesos racionales, emocionales y de interpretación, se plantea la importancia de analizar el modelo conceptual con el que se toma una decisión, en torno a las necesidades de un departamento en el país. Para ello, Driver y Mock (1975), Brousseau et al. (2006), Janis y Mann (1976), y Rowe y Boulgarides (1983) presentan diferentes propuestas que, en el análisis realizado, aprueba el modelo planteado por estos dos últimos autores, el cual se utilizará en los procesos de recolección y análisis de la información, debido a que representa el eje de la complejidad cognitiva y el de los valores orientadores de la persona. Lo que significa que pondera el relacionamiento entre los hemisferios izquierdo y derecho de los hacedores de la decisión.

Lo anterior, es definido por Rowe y Boulgarides (1983) en cuatro estilos de decisión; el primero analítico, quien se caracteriza por reflexionar hasta encontrar la mejor alternativa basándose en datos y el control; el segundo es el directivo, quien actúa de forma rápida, agresiva

y con altos niveles de intuición; el tercero es el conceptual, que se define bajo la orientación al logro, es creativo y se orienta a pensar hacia el futuro de la organización; y por último, el conductual, que se representa por ser solidario, con altos niveles de persuasión, empático y comunicativo.

La teoría clásica de la decisión plantea que el decisor tiene disponible la información para analizar las alternativas posibles y seleccionar la que mejor le convenga a la organización. Los precursores de esta teoría fueron los estadounidenses Wasserman y Silander, quienes, en 1958, generaron las bases para que diferentes autores, desde la racionalidad (Elastie y Dawes, 2010; Pious, 1993; Córdoba, 2004; Simon, 1950), la interpretación (Damasio, 1996, Bonatti, 2011; Peters, et al. 2006; Pfister y Bohm, 2008; Naqvi et al., 2006) y, posteriormente, desde la perspectiva emocional (Knutson y Greer, 2008; Loewenstein y Lerner, 2008; Hubert y Kenning, 2008; Braidot, 2005) estudien y presenten modelos que representen los procesos de toma de decisión en las organizaciones.

El racionalismo busca conocer las alternativas de decisión, identificar la utilidad y el beneficio de cada una de ellas, buscando tener la totalidad de la información para guiar la elección (Espinosa, 2006). El constructivismo, busca desde la interpretación como elemento subjetivo para la toma de decisión, en ella se encuentran las categorías interpretativa, sistémica, lógica difusa y complejidad. Y el emocionalismo, entiende que los líderes guían el proceso de la toma de decisión a través de las emociones y experiencias anteriores, así mismo, presentan las perspectivas desde la Teoría del sentimiento anticipador, la Teoría de las emociones inmediatas y el neuromarketing (Knutson y Greer, 2008; Certo y Peter, 1996).

## **Estado del arte de Estilo de Toma de Decisiones, Gobernanza, Desempeño de la Gestión Pública y Entidades Territoriales**

Dentro de la metodología desarrollada para la búsqueda, selección e identificación de artículos científicos, tesis doctorales y estudios en Colombia, sobre los conceptos de gobernanza, gobernación, toma de decisión y desempeño administrativo de la gestión pública no se encontraron documentos que permitieran generar una línea base al respecto; por otro lado, desde el ámbito académico, se encuentran documentos del Departamento Nacional de Planeación que permiten conocer la metodología para calcular los valores en concordancia con unas dimensiones, componentes y variables predefinidas.

Sin embargo, en búsquedas realizadas en Scopus, Proquest, Science Direct y Dialnet, en primer lugar, con los términos “gobernación” y “toma de decisión”, se encontraron 668 artículos, de los cuales solamente 14 contienen información que corresponde a parte del proceso investigativo adelantado; la segunda búsqueda se realizó con los descriptores “desempeño de gestión” y “gobernación”, se encontraron 451 artículos, 6 de estos con información pertinente para el objetivo de la investigación; un tercer ejercicio se desarrolló con las palabras “gobernación” y “gobernanza”, se identificaron 1593 artículos, de los cuales 7 fueron tenidos en cuenta; por último, se buscó entre “toma de decisión” y “desempeño de gestión pública”, de 1321 artículos, se obtuvieron 8 que fortalecieron la investigación. Los resultados se resumen en la Tabla 62. Cabe acotar que la búsqueda de información se realizó hasta el 15 de abril de 2019.

**Tabla 62** *Artículos referentes de variables de estudio*

<b>No.</b>	<b>Nombre artículo</b>	<b>Objeto de estudio</b>	<b>Tipo de investigación</b>	<b>Población</b>	<b>Conclusión</b>	<b>Autor</b>
1	La provincia en Boyacá; unidad territorial, histórico-funcional de planificación en la gestión del desarrollo regional endógeno, 2004-2011	Analizar la provincia como dimensión territorial del desarrollo en Boyacá.	Cualitativa	Provincias de Boyacá	Para alcanzar un cambio social sostenido que lleve a una integración territorial , se hace necesario la activación de las capacidades internas de cada actor.	Pedraza (2014)
2	Alianza Medellín - Antioquia, 2012-2015. Resultados y perspectivas	Estudiar la ventaja de la alianza de Medellín y Antioquia para las elecciones del 2012 al 2015, presentando una búsqueda de equilibrio territorial y una adecuada integración.	Cualitativa	Antioquia	Un elemento clave es la actuación conjunta de los candidatos para resolver problemas históricos y de inequidad regional; un segundo elemento es el propósito de relacionamiento multinivel; por último, en el tiempo de la gestión como autoridades públicas en el liderazgo se evidenciaron diferencias entre ambas entidades territoriales.	Cortés (2016)

No.	Nombre artículo	Objeto de estudio	Tipo de investigación	Población	Conclusión	Autor
3	El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel	Presentar los aportes de la teoría de las relaciones intergubernamentales y el enfoque de la gobernanza multinivel, en el estudio de las relaciones entre los niveles del gobierno.	Cualitativa	Unidades de gobierno centralizado o y descentralizado	Ambos enfoques se configuran como opciones pertinentes, de manera separada o complementariamente, para el estudio de las formas de gobierno y la toma de decisión, ya que explorar la autonomía de las unidades de gobierno para la respuesta a problemas locales.	Cortés (2013)
4	Gobernanza del sector turístico en Nariño y rol de la sociedad civil	Indagar sobre el modelo de gobernanza que se implementa en el sector del turismo en Nariño.	Cualitativa	Nariño	Modelo analítico basado en actores, normas, puntos nodales y procesos públicos y privados que no están articulados. La gobernanza es considerada como una variable intermedia que está condicionada por el sistema y el contexto departamental, que son variables independientes y que tienen efectos sobre variables dependientes, como la implementación de los instrumentos de política pública en el sector del turismo (Huffy et al.2006).	Fierro (2018)

No.	Nombre artículo	Objeto de estudio	Tipo de investigación	Población	Conclusión	Autor
5	Instituciones, gobernanza y sustentabilidad en la política colombiana de ordenamiento territorial municipal	Plantear un modelo conceptual desde el enfoque del institucionalismo para analizar la política pública del ordenamiento territorial.	Cualitativa con estudio de caso	Unidades de gobierno centralizado o descentralizado	El análisis de política de ordenamiento territorial municipal permite indagar cómo las instituciones y organizaciones de Colombia entienden y buscan acciones para el desarrollo sostenible; por otro lado, existe validez en evaluar lo anterior a través del institucionalismo.	Arbeláez y Vargas (2010)
6	Gobernanza en las instancias de interacción regional: los casos del plan estratégico de Antioquia y la comisión tripartita	Analizar las interacciones que se han implementado en las instancias de discusión de políticas y acciones gubernamentales que requieren la articulación entre la alcaldía y el departamento.	Cualitativa	Medellín y Antioquia	Antioquia en Colombia es pionera en integración interinstitucional a través de alianzas público-privadas y de trabajo coordinado entre municipios y departamentos, a través del liderazgo departamental. Se destaca la importancia de la comisión tripartita entre la Gobernación de Antioquia, la Alcaldía de Medellín y el Área metropolitana del Valle de Aburrá.	Cortés y Cárdenas (2012)

No.	Nombre artículo	Objeto de estudio	Tipo de investigación	Población	Conclusión	Autor
7	Elecciones del 2015 en Colombia: Partidos políticos y selección de candidatos en el ámbito subnacional	Proponer un abordaje al proceso de las elecciones subnacionales de 2015 en Colombia, para analizar la relación entre los procesos de selección y los resultados electorales.	Cualitativa	Unidades de gobierno centralizado o y descentralizado	Hay suficiente evidencia para establecer que no existe una relación directa entre el uso de mecanismos democráticos de selección de candidatos y los logros electorales alcanzados; por otra parte, se observa que las encuestas de percepción no vislumbran las relaciones políticas internas entre los candidatos de un partido político antes de la elección.	Rodríguez y García (2016)
8	Desafíos de los entes locales: un nuevo modelo de gobierno con proyección exterior	Estudiar la administración local como el actor básico en la adopción de decisiones en todos los niveles institucionales.	Cualitativa	España	Los principios de gobernanza basados en la participación ciudadana exigen inexorablemente la colaboración de los gobiernos locales. Aunque existen instrumentos para proyectar la gestión de las administraciones públicas no se encuentran aplicados en su totalidad; por esto, las entidades locales deben solucionar las necesidades colectivas de grupos poblacionales de un territorio.	Roselló (2011)

No.	Nombre artículo	Objeto de estudio	Tipo de investigación	Población	Conclusión	Autor
9	Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas. Gobernabilidad territorial y competitividad global	Analizar la emergencia de un nuevo paradigma que determina roles diferenciados y contrapuestos a los esquemas clásicos vigentes en los gobiernos locales, desarrollados por las tendencias globales.	Método hipotético o deductivo, bajo enfoque multi y transdisciplinario	Valle del Cauca y Cali	Las tendencias internacionales, con respecto a la administración pública en el Valle, han permitido la construcción de infraestructuras y equipamientos urbanos para la competitividad, generando nuevos escenarios para la administración actual que responda ante la vida social, política y económica de los territorios.	Varela (2015)
10	Sistemas complejos de gobierno local. Reflexiones sobre titulación colectiva en el Pacífico vallecaucano	Estudiar el mapa de los departamentos a través de la creación de los Consejos Comunitarios como nuevas formas de autogobierno.	Cualitativa	Pacífico colombiano	Los territorios dependen de la capacidad de fortalecimiento y de gobierno de los Consejos Comunitarios, para descentralizar competencias en el territorio que permitan su legitimidad.	Vélez (2009)
11	Las políticas públicas de desarrollo empresarial e innovación desde la perspectiva de la nueva gestión pública y la gobernanza: caso CREAME	Analizar las políticas públicas de desarrollo empresarial e innovación, desde la perspectiva de la nueva gestión pública, la gobernanza y de una incubadora de empresas.	Cualitativa con entrevistas semiestructuradas	Antioquia	La incubadora de empresas requiere de voluntad política y empresarial para su sostenimiento, tiene alcance no solo para la constitución de nuevas unidades de negocio, sino que también puede desarrollar consultoría para el mejoramiento en la toma de decisiones.	Charret al. (2013)

No.	Nombre artículo	Objeto de estudio	Tipo de investigación	Población	Conclusión	Autor
12	Clientelismo, territorio y política subnacional en Argentina	Estudiar el clientelismo como institución informal y plantear su persistencia en relación con el régimen político subnacional.	Cualitativo con estudio de caso	Argentina	La acumulación de poder político personal en un territorio determinado constituye uno de los principales recursos políticos para alcanzar la elección de cargos públicos; además, el poder del mediador político se basa en la capacidad de interceder en la administración territorial para obtener recursos públicos. El contexto social demanda nuevas formas de intervención y modalidades para hacer políticas públicas, por lo que en un nuevo orden deben estar supeditadas a distanciarse de los modelos simples, a expresar que todo sistema es abierto y debe tener en cuenta el contexto; además, debe priorizar la comunicación y persuasión.	Rozas (2017)
13	Hacia políticas públicas de seguridad y orden en América Latina	Abordar las complejidades que deben enfrentar las políticas públicas para dar respuestas satisfactorias, en el contexto de las sociedades funcionalmente diferenciadas.	Cualitativa	Chile	El contexto social demanda nuevas formas de intervención y modalidades para hacer políticas públicas, por lo que en un nuevo orden deben estar supeditadas a distanciarse de los modelos simples, a expresar que todo sistema es abierto y debe tener en cuenta el contexto; además, debe priorizar la comunicación y persuasión.	Vallejos y Valdivieso (2014)
14	Políticas ante la fragmentación del mapa municipal	Analizar las razones de la fragmentación de los mapas conceptuales de las	Cualitativa	España	Es necesario configurar los estatus de consejos para que los nuevos	López (2011)

No.	Nombre artículo	Objeto de estudio	Tipo de investigación	Población	Conclusión	Autor
		comunidades autónomas españolas y su cooperación intermunicipal.			municipios tengan equilibrio interno y cumplan con el objetivo de fortalecer la vida de la sociedad en el territorio. No se requiere diferenciación entre el área urbana y rural, sino formas de integración capaces de generar políticas públicas orientadas al progreso con equidad. La teoría de costos de transacción explica la forma de gobernación y los incentivos utilizados en el dominio ambulatorio en el sector salud; así mismo, el mercado en Colombia establece incentivos fuertes y discretos.	
15	Teoría de costos de transacción, formas de gobernación y los incentivos en Colombia: un estudio de caso	Revisar la capacidad de la teoría de costos de transacción para explicar los incentivos en la cadena de la salud.	Cualitativo con estudio de caso	Colombia		Gorban eff et al. (2003)
16	Finanzas públicas y desarrollo local. El caso de los municipios del departamento de Antioquia; Colombia, 2001-2016	Estudiar la incidencia que tiene un manejo adecuado de la hacienda pública local sobre la calidad de vida y el desarrollo local.	Mixto con correlaciones para validación de hipótesis	Antioquia	El buen Estado de las finanzas públicas locales incide positivamente en la calidad de vida de los ciudadanos.	López et al. (2014)

No.	Nombre artículo	Objeto de estudio	Tipo de investigación	Población	Conclusión	Autor
17	Gobernabilidad y gobernanza en Medellín: ¿Modelos excluyentes o complementarios de la acción pública en el escenario local?	Analizar las expresiones de gobernabilidad y gobernanza en Medellín del 2004 al 2007, en pro del desarrollo local y la democracia participativa.	Cualitativa	Medellín	Se debe buscar la innovación en la gestión local, con base en la configuración del mapa de actores locales y la complejidad social y política de este territorio, buscando la cogobernabilidad y la autonomía de la sociedad.	Blandón (2011)
18	Instituciones y ordenanzas en la configuración del departamento del Valle, 1910-1949	Conceptualizar la conformación y evaluación de la configuración del departamento del Valle del Cauca.	Cualitativa	Valle del Cauca	El departamento se ha configurado por la noción de región político-administrativa y las bases definidas por planeación nacional, lo que ha permitido identificar los principales problemas que enfrentó el gobernador y la Asamblea Departamental en la primera década del siglo XX para su estructuración territorial.	Londoño (2011)

No.	Nombre artículo	Objeto de estudio	Tipo de investigación	Población	Conclusión	Autor
19	Análisis al plan de desarrollo 2008 - 2011 del departamento de Quindío desde la contabilidad social	Analizar los programas y subprogramas de la política pública del departamento de Quindío.	Cualitativa, empírico-analítica	Quindío	La incorporación de criterios sociales a las agendas de desarrollo local desde lo contable sobrepasa la esfera financiera, siendo un elemento clave, pero no el principal para reflejar las variables sociales; por ende, es fundamental identificar los elementos que interactúan en el subsistema social de los territorios.	Vásquez (2016)
20	La construcción de la capacidad de los gobiernos locales, el caso de Ipiales, Colombia	Describir el proceso de Ipiales que permitió mejorar sus deficiencias de gestión pública, a través de criterios de gestión y desarrollo entre diferentes administraciones.	Cualitativa con observación no participante y entrevistas	Nariño	El avance del municipio en los distintos sectores se logró por el trabajo articulado entre tres diferentes administraciones, que dieron continuidad a proyectos y programas planeados y desarrollados en las instituciones del Estado y la comunidad, a través de esfuerzos como la Minga indígena.	Villa (1995)

No.	Nombre artículo	Objeto de estudio	Tipo de investigación	Población	Conclusión	Autor
21	Gobernaciones y Nueva Gestión Pública en Venezuela	Relacionar el proceso de descentralización de Venezuela en los años ochenta para la creación de las gobernaciones y los fondos nacionales para su desarrollo.	Cualitativa	Venezuela	Se perfila una nueva gestión pública en Venezuela con procesos automatizados, a través de la cual las gobernaciones pueden contratar entidades para el desarrollo de sectores del Estado, bajo la subordinación de las ONG y los intereses del sector privado y la sociedad civil; además, se desarrolla la separación entre las instancias de formulación de políticas de las ejecutoras.	Henríquez (2003)
22	Nueva gestión pública y calidad: relación y perspectivas en América Latina	Presentar un análisis crítico del concepto de calidad con respecto a la gestión pública.	Cualitativa	México	El concepto de calidad está en el debate de los procesos de modernización del Estado, lo que permite fortalecer la legitimidad de los gobiernos por medio del rediseño de las instituciones.	Moyado (2002)
23	Las corporaciones locales y las comunidades de vecinos ante la nueva gestión pública	Analizar la importancia de que las corporaciones locales desarrollen instrumentos de la nueva gestión pública,	Cualitativa	España	Se requieren instrumentos de control y fiscalización de los trabajos desarrollados por los	Guisado (2003)

No.	Nombre artículo	Objeto de estudio	Tipo de investigación	Población	Conclusión	Autor
		para mejorar el desarrollo de la sociedad.			gestores locales; de igual modo, las comunidades de vecinos deben trabajar activamente en las tareas colectivas desarrolladas por las entidades territoriales.	
24	Gobernanza y calidad en la gestión pública	Estudiar la incorporación de la calidad en las funciones del gobierno y la gestión pública.	Cualitativa	Latinoamericana	Las transformaciones globales, que se producen en el plano económico y social, han impulsado a los gobiernos a buscar nuevas herramientas de gestión; en América Latina, después de la etapa de reformas económicas, se buscó la reforma de carácter gerencial, tomando como referencia el sector privado.	Estrada (2011)
25	El enfoque de la gobernanza y su recepción en el marco gubernativo actual de las sociedades latinoamericanas	Analizar la gobernanza y las transformaciones que generan en la concepción de lo público desde una perspectiva institucional.	Cualitativa	Latinoamericana	No existen los cimientos necesarios para alcanzar el estricto concepto de gobernanza en Latinoamérica, por lo que continúa a la espera de su verdadera conceptualización e implementación.	Zuluaga y Morales (2014)

No.	Nombre artículo	Objeto de estudio	Tipo de investigación	Población	Conclusión	Autor
26	Rol de la Gobernación de Antioquia en la estrategia de internacionalización de la ciudad de Medellín 2004-2011	Describir el proceso de articulación tripartita en Antioquia para desarrollar el Plan de Internacionalización de Medellín.	Cualitativa	Medellín	Es posible desarrollar agendas intergubernamentales en los departamentos de Colombia, con base en la gobernación, el área metropolitana y la alcaldía.	Zapata (2016)
27	Una aproximación al modelo de toma de decisiones usado por los gerentes de las micro, pequeñas y medianas empresas ubicadas en Cali, Colombia, desde un enfoque de modelos de decisión e indicadores financieros y no financieros	Establecer una encuesta aplicada a los gerentes de pymes de Cali, para identificar el modelo de decisión usado por los gerentes y reconocer los indicadores financieros y no financieros que apoyan dicho proceso.	Mixta	Cali	1. Los gerentes siguen el modelo racional, pues tienen conocimiento sobre las metas, objetivos y las diferentes alternativas que ofrece el mercado. 2) Las decisiones que se toman en una organización son a partir de un comité precedido por el gerente. 3) La ejecución de una tarea en la organización se realiza a través del manual del procedimiento, al criterio del funcionario con base en su experiencia y por medio de la	González y Rodríguez (2008)

No.	Nombre artículo	Objeto de estudio	Tipo de investigación	Población	Conclusión	Autor
28	Formación gerencial, toma de decisiones un abordaje desde el punto de vista holístico	Analizar la información e integración de la gerencia para la toma de decisiones, desde una visión compleja, holística y transdisciplinaria, y su rol en los cambios necesarios en las organizaciones de hoy.	Cualitativa	Venezuela	socialización de experiencias entre funcionarios.	Canelones y Fuentes (2015)
					A la gerencia de las decisiones tomadas no se le realiza un seguimiento constante, evidenciando que no existe un sistema que permita construir conocimiento para mejorar los resultados del sector.	

No.	Nombre artículo	Objeto de estudio	Tipo de investigación	Población	Conclusión	Autor
29	Herramientas teórico-conceptuales para el análisis de la toma de decisiones en comités de economía pública	Presentar los conceptos básicos de la teoría de la decisión, junto con sus modelos principales.	Cualitativa	Colombia	La toma de decisión es un proceso complejo que puede abarcar diferentes aspectos de los seres humanos. En ejercicios en los que la decisión se elige a través de un grupo, aumenta la complejidad de estudio; por otro lado, se destaca el modelo incrementalista para el análisis de la toma de decisiones. Crear valor empresarial que se refleje en los interesados y en la sociedad, exige tomar decisiones acertadas que actualmente son complejas, por lo que se recomienda utilizar técnicas y métodos de decisión multicriterio.	Salinas y Barney (2014)
30	Gobernanza corporativa y gobernanza corporativa de TI utilizando Analytic Hierarchy Process en la creación de valor	Establecer el enfoque de decisión multicriterio como el medio para precisar, junto con diferentes alternativas, qué prioridades estratégicas son determinantes en la búsqueda de la empresa excelente.	Cualitativa	Colombia	La toma de decisión es un proceso complejo que puede abarcar diferentes aspectos de los seres humanos. En ejercicios en los que la decisión se elige a través de un grupo, aumenta la complejidad de estudio; por otro lado, se destaca el modelo incrementalista para el análisis de la toma de decisiones. Crear valor empresarial que se refleje en los interesados y en la sociedad, exige tomar decisiones acertadas que actualmente son complejas, por lo que se recomienda utilizar técnicas y métodos de decisión multicriterio.	Valti, et al. (2018)

No.	Nombre artículo	Objeto de estudio	Tipo de investigación	Población	Conclusión	Autor
31	Indicadores de desempeño para empresas del sector logístico: Un enfoque desde el transporte de carga terrestre	Proponer un nuevo marco metodológico para el desarrollo de indicadores que permitan medir el desempeño de las actividades clave para cuatro áreas decisorias.	Cualitativa	Colombia	Los indicadores propuestos deben ser novedosos y transversales, deben incluir la relación de los diferentes niveles organizacionales, áreas decisorias y actividades clave para la medición del desempeño, y deben responder a la realidad empresarial.	Serna et al. (2017)
32	Modelo de simulación para evaluar las decisiones estratégicas de un comité local de AIESEC, basado en el balance del <i>score card</i>	Proponer un modelo para medir el desempeño administrativo de sus comités.	Mixta	Colombia	La dinámica de sistemas es una metodología que estudia el comportamiento de los sistemas complejos, analizando la forma en la que interactúan sus partes mediante la construcción de un modelo, y teniendo en cuenta los flujos entre las variables, los procesos de realimentación y las demoras.	González y Hernández (2017)

No.	Nombre artículo	Objeto de estudio	Tipo de investigación	Población	Conclusión	Autor
33	Toma de decisiones del gerente de proyectos, a partir del seguimiento de un proyecto de construcción	Presentar un modelo con base en la gestión de conocimiento y las lecciones aprendidas para mejorar la toma de decisiones de los directivos y a su vez su desempeño administrativo.	Cualitativa	Colombia	Se logró determinar la importancia que tiene la toma de decisiones para el gerente de proyectos, ya que muestra lecciones y recomendaciones a proyectos futuros, que permiten un soporte para una mejor toma de decisiones.	Sánchez, E. (2007)
34	Clima organizacional, satisfacción laboral y su relación con el desempeño	Cuantificar el clima organizacional y la satisfacción laboral en el desempeño laboral en una empresa de servicios de ingeniería.	Cuantitativa	Barranquilla	Se encuentra que el clima organizacional en la empresa es positivo, mientras que la satisfacción laboral es neutral; ambos factores de manera positiva se correlacionan con el desempeño laboral.	Del Toro et al. (2011)
35	Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano	Establecer los lineamientos presentados en Colombia y Chile, para evaluar la gestión pública como ejemplos en Latinoamérica.	Cuantitativa	Latinoamérica	La evaluación de los resultados de la gestión pública se puede abordar desde tres niveles: nivel meso, que considera el desempeño de las organizaciones públicas; nivel micro, que representa la contribución	Ospina (2001)

No.	Nombre artículo	Objeto de estudio	Tipo de investigación	Población	Conclusión	Autor
					producida por el desempeño de los empleados con el cumplimiento de la misión y el macro, que relaciona el desempeño del gobierno en la implementación de las políticas públicas.	

*Nota.* Elaboración propia (2019)

## **PARTE III. METODOLOGÍA Y DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN**

### **Introducción**

Este capítulo relaciona el diseño y el método de investigación que sustentan los objetivos planteados. Las variables que comprende el estudio y representan el modelo explicativo son: 1) Estilo de Toma de Decisiones (ETD) con las dimensiones analítica (TD Analítico), conceptual (TD CONCEPT), directiva (TD Directiva) y conductual (TDCONE); 2) Gobernanza con las dimensiones de multinivel horizontal (Ga), multinivel vertical (Gb), gestión de redes (Gc) y participativa (Gd); 3) tipo de Desempeño de la Gestión Pública (DGP) con las dimensiones Tradicional (DGP1), Moderador (DGP2), Gestor (DGP3) y Visionario (DGP4); 4) Incertidumbre Percibida del Entorno (Ie) con base en las dimensiones de Intromisión del poder por profesionales externos (Iea), Gestión de interesados por meritocracia (Ieb), Funcionarios de recursos irregulares por poder político (Iec) y Contratación estatal por lealtad y confianza (Ied); y variables independientes obtenidas por análisis sociodemográficos denominadas 5) Variables Internas del gobernador (VG), con las dimensiones de edad (Edad), experiencia en el sector público (Experiencia funcionario público), experiencia en el sector privado (Experiencia en el sector privado), Nivel del departamento (Nivel Depto), estudios profesionales (Profesional), estudios de especialización (Especialización), estudios de maestría (Maestría), Originario de Departamento (Orig Depto) y Sexo (S).

Una vez analizado el marco teórico y el estado del arte se diseñó un cuestionario con preguntas asociadas a las 5 variables de estudio. Para la comprobación del instrumento se realizaron dos rondas de validaciones con expertos e investigadores del país, lo que permitió aplicar el cuestionario a los gobernadores electos en Colombia, sus resultados se analizaron bajo técnicas estadísticas que garantizarán la validez y confiabilidad del instrumento. La muestra

alcanzó el 93% de la población de gobernadores del país; asimismo, la información obtenida fue procesada con un enfoque mixto, el cual consiste en un análisis descriptivo de la muestra y un análisis multivariado determinado por la implementación de ecuaciones estructurales basadas en el análisis de senderos *Path Way*, en el que se estudiaron 4 modelos bajo los supuestos teóricos y que a través de un análisis comparativo se seleccionó el modelo 3 con una varianza explicada del 52% y con indicadores de ajuste adecuados al modelo.

Posteriormente se realizó un segundo análisis multivariado al modelo explicativo bajo la metodología de análisis de regresiones (beta) lineal y ordinal de las 5 variables, para fortalecer el análisis realizado por ecuaciones estructurales. Al obtener los resultados correspondientes se procedió a validar la hipótesis por medio de ambos análisis multivariados con respecto al modelo explicativo. Por último, se presentó un ejercicio adicional de profundización basado en regresiones lineales múltiples ordinales entre las variables de Estilos de Toma de Decisiones, Desempeño Administrativo y las variables moderadoras de Incertidumbre Externa Percibida, que permiten tener mayor explicación y robustez para la validación de la investigación.

### **Método de Investigación**

La investigación es cuantitativa y no experimental; del mismo modo, es descriptiva de tipo *ex post facto*, debido a que la validación de las hipótesis se realiza cuando el fenómeno ha sucedido (Bisquerra, 1989, p. 219) y en lo que respecta a la presente investigación, los gobernadores respondieron a la recolección de los datos sin recibir ningún tipo de tratamiento o manipulación de las variables independientes.

Así mismo, la investigación es transversal, dado a que la medición de las variables en los gobernadores se realizó en un momento temporal, sin que existieran posteriormente repeticiones en la recolección de los datos; por último, es correlacional, ya que los fenómenos estudiados no

cuentan con la intervención del investigador, con el objetivo de estudiar las relaciones entre las variables y las dimensiones analizadas.

### ***Preguntas de Investigación, Objetivos y Formulación de Hipótesis***

#### **Preguntas de Investigación**

En las últimas décadas, la administración pública colombiana ha fortalecido sus procesos para optimizar la gestión y autonomía de los gobernadores del país, quienes tienen la responsabilidad de ser las máximas autoridades administrativas de sus entidades territoriales. Igualmente, se han multiplicado los factores externos que introducen la incertidumbre al proceso, sobre todo en temas de clientelismo político y corrupción. Ello, junto a la constante mejora de la competitividad de las gobernaciones para brindar mayores estándares de bienestar social, del uso efectivo de sus recursos y buenas prácticas que mejoren su desempeño de gestión en el territorio; y en complemento a la revisión de la literatura presentada en los capítulos anteriores, permiten plantear las siguientes preguntas genéricas de investigación que se consideran de interés en la actualidad y que han sido insuficientemente tratadas en estudios publicados hasta la fecha:

**Pregunta 1.** La revisión de la literatura sugiere evidencia limitada de la relación entre los Estilos de Toma de Decisiones de los gobernadores de Colombia, los nuevos enfoques de Gobernanza y el Desempeño de Gestión Pública. **¿Cómo los Estilos de Toma de Decisiones de los gobernadores contribuyen a los tipos de Desempeño de la Gestión Pública a través de los nuevos enfoques de gobernanza?**

**Pregunta 2.** La revisión de la literatura apunta a que no existe una evidencia clara de que los Estilos de Toma de Decisiones de los gobernadores de Colombia afecten el desempeño de su gestión pública en dichas entidades territoriales. Aquella falta de evidencia sugiere que quizás el hecho de que haya influencia o no depende de otras variables; por ende, esta tesis plantea el

análisis de la influencia de otras variables que puedan actuar como moderadoras, en concreto la Incertidumbre Percibida del Entorno. **¿Cómo los Estilos de Toma de Decisiones y el tipo de Desempeño de la Gestión Pública son moderadas por la Incertidumbre Percibida del Entorno?**

Con base en las variables independientes “sociodemográficas” seleccionadas de los gobernadores se desea indagar si ellas afectan directamente el Estilo de Toma de decisión o si se relacionan más con el tipo del Desempeño de la Gestión Pública. **Pregunta 3 ¿De qué forma las variables internas del gobernador pueden influir en el Estilo de Toma de Decisiones o en el tipo de Desempeño de la Gestión Pública?**

Por último, es interés del investigador conocer la relación entre los estilos de toma de decisiones de los gobernadores y los enfoques de nueva gobernanza en la gestión pública de los departamentos. **Pregunta 4. ¿Cómo los estilos de toma de decisiones de los gobernadores se relacionan con los enfoques de nueva gobernanza?**

## **Objetivos de investigación**

Con base en las preguntas de investigación y el interés de estudiar el relacionamiento de las variables analizadas en el marco teórico y la revisión del estado del arte, se plantean los siguientes objetivos:

### **Objetivo general**

Examinar la relación entre los estilos de toma de decisiones de los gobernadores con los tipos de desempeño de la gestión pública y los nuevos enfoques de gobernanza en los departamentos de Colombia, conjuntamente con la incertidumbre percibida del entorno como variable moderadora.

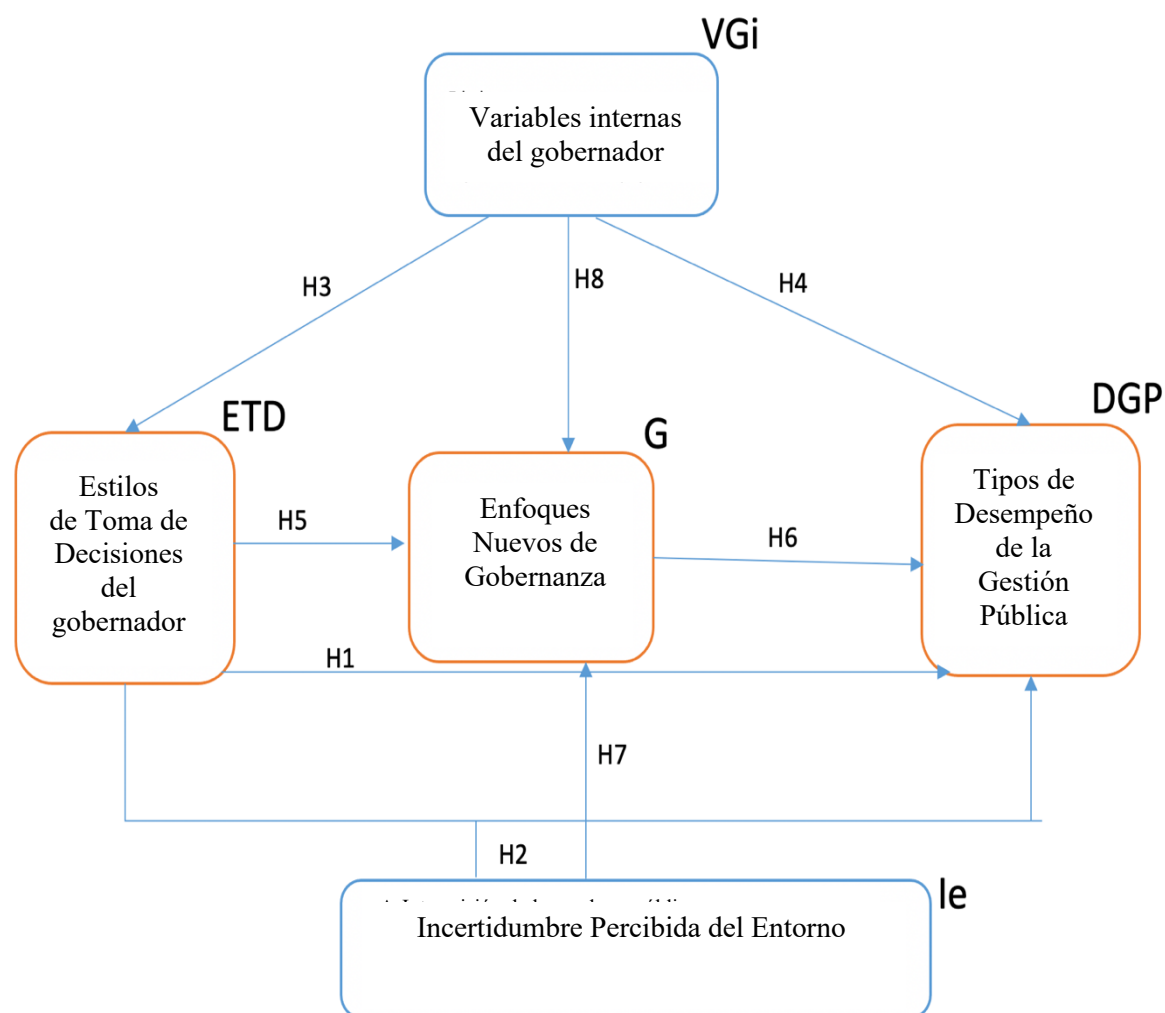
### **Objetivos específicos**

- 1) Estudiar el marco teórico y el estado del arte sobre las variables de entidad territorial, desempeño de la gestión pública, Estilo de Toma de Decisiones, Gobernanza, e Incertidumbre Percibida del Entorno.
- 2) Analizar la influencia de la Incertidumbre Percibida del Entorno en la relación entre los Estilos de Toma de Decisión de los gobernadores y los Tipos de Desempeño de la Gestión Pública.
- 3) Determinar la incidencia entre las variables internas del gobernador, los Estilos de Toma de Decisión y los Tipos de Desempeño de la Gestión Pública.
- 4) Comprender la relación entre los Estilos de Toma de Decisión y los enfoques de la Nueva Gobernanza en los departamentos del país.

### **Modelo Conceptual de Investigación**

Dados los análisis teóricos y la revisión de la literatura frente al objeto de investigación de la tesis, en la Figura 30 se resume el modelo genérico que va a ser desarrollado a continuación.

**Figura 30** Modelo conceptual de la investigación



*Nota.* Elaboración propia del Modelo genérico de ETD y DGP.

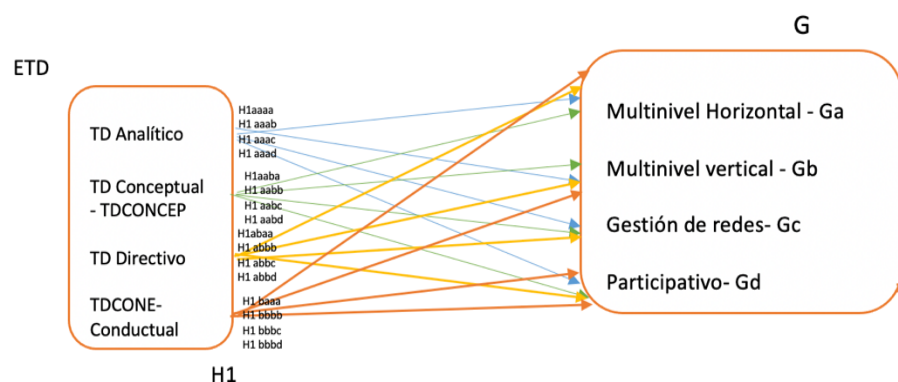
El modelo presentado busca validar la teoría relacionada con el análisis de los Estilos de Toma de Decisión de los Gobernadores y el tipo de Desempeño de la Gestión Pública a través de sus consecuencias en los atributos de los nuevos enfoques de gobernanza.

La primera hipótesis del estudio plantea contrastar si los Estilos de Toma de Decisión (ETD) de los gobernadores tienen alguna relación con el tipo de Desempeño en la Gestión Pública (DGP). Así mismo, la segunda hipótesis está vinculada con la primera e introduce la variable de Incertidumbre Percibida del Entorno (Ie) como variable moderadora en la relación entre los Estilos de Toma de Decisiones (ETD) y el tipo de Desempeño de la Gestión Pública (DGP). Del mismo modo, la tercera hipótesis busca conocer si existe incidencia de las Variables Internas del gobernador (VGI) con los ETD. La cuarta hipótesis plantea la relación entre las Variables Internas del gobernador (VGI) y los tipos de Desempeño de la Gestión Pública (DGP). Por otra parte, la quinta hipótesis señala que el Estilo de Toma de Decisiones del Gobernador se relaciona con los enfoques de Nueva Gobernanza (G). Igualmente, la sexta hipótesis busca determinar si los gobernadores con enfoques de Nueva Gobernanza (G) (multinivel vertical, multinivel horizontal, gestión en redes, participativa) tienen influencia con los tipos de DGP. La séptima hipótesis indaga si la Incertidumbre Percibida del Entorno (Ie) incide en los enfoques de la Nueva Gobernanza. Por último, la octava hipótesis busca entender si existe incidencia entre las VGI con los enfoques de la Nueva Gobernanza.

### ***Formulación de Hipótesis***

Para la argumentación y formulación de las hipótesis contrastables de esta investigación, se presentan ocho hipótesis principales y varias subhipótesis, las cuales hacen parte de las posibles combinaciones existentes entre las variables. Por ejemplo, en la Figura 31 de la hipótesis H1, se presentan las 16 posibles subhipótesis entre Estilo de Toma de Decisiones Directivo con: a) Gobernanza horizontal (Ga), b) Gobernanza vertical (Gb), c) Gobernanza en redes (Gc) y d) Gobernanza participativa (Gd).

**Figura 31** Hipótesis de referencia entre variables



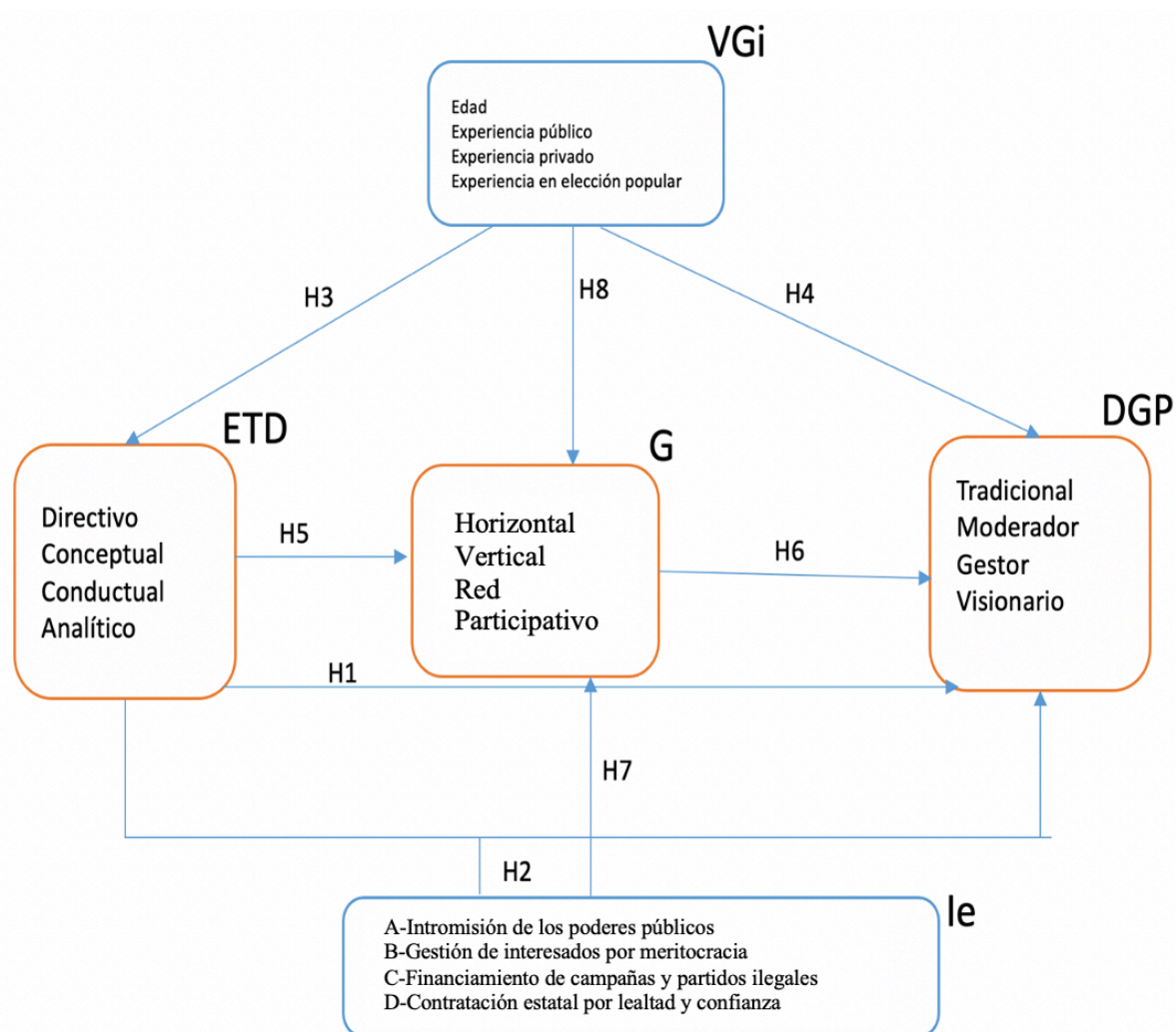
*Nota.* Elaboración propia de la Hipótesis 1 con subhipótesis entre ETD y G.

Este proceso se realiza sucesivamente entre todas las relaciones del modelo planteadas para comprobar las hipótesis principales del modelo. La composición de cada variable con sus respectivas dimensiones se representa en la Figura 32. En el primer bloque se presentan los cuatro Estilos de Toma de Decisiones, Directivo (TD Directivo), Conceptual (TD Concept), Conductual (TD Cone), Analítico (TD Analítico). El segundo bloque contempla los cuatro enfoques de la Nueva Gobernanza, multinivel vertical (G1), multinivel horizontal (G2), gestión de redes (G3), participativo (G4). En el tercer bloque del modelo se encuentran las variables que conforman los tipos de Desempeño de la Gestión Pública, Tradicional (DG1), Moderador (DG2), Gestor (DG3), y Visionario (DG4).

Del mismo modo, el cuarto bloque contiene las dimensiones de la Incertidumbre Percibida del Entorno (Ie), con la Intromisión profesional externa (Iea), Gestión de interesados por meritocracia (Ieb), Financiamiento de campañas y partidos políticos a personas poderosas con recursos ilegales (Iec), Contratación estatal por lealtad y confianza (Ied) y el quinto bloque, denominado Variables Internas del gobernador (VGi) contiene las variables independientes de edad (edad), experiencia en cargos públicos (Ex Fun Pub), experiencia en el sector privado (Exp-

Fun-Priv), experiencia en cargos de elección popular (Exp-elec-pop); así mismo, existen otras variables independientes que se analizaron en ciertos momentos de la investigación, como el origen del departamento (Origen Departamental), nivel del departamento (Nivel Departamental), profesión (Profesión), especialización (Especialización) y maestría (Maestría).

**Figura 32** Modelo detallado de la investigación



*Nota.* Modelo detallado de ETD y DGP.

### ***Primera Hipótesis***

La primera hipótesis tiene como variable independiente los Estilos de Toma de Decisiones (ETD) de los gobernadores y la variable dependiente de los tipos de Desempeño de la Gestión Pública (DGP).

**Tabla 63** *Hipótesis 1*

<b>Ítem</b>	<b>Variable independiente</b>	<b>Variable dependiente</b>	<b>Hipótesis</b>
H1	ETD	DGP	Los Estilos de Toma de Decisiones de los gobernadores tienen alguna relación con el tipo de Desempeño en la Gestión Pública.

*Nota.* Elaboración propia.

### ***Segunda Hipótesis***

La segunda hipótesis está vinculada con la primera e introduce la variable de Incertidumbre Percibida del Entorno (Ie) como variable moderadora en la relación de los Estilos de Toma de Decisiones (ETD) y el tipo de Desempeño de la Gestión Pública (DGP).

**Tabla 64** *Segunda hipótesis*

<b>Ítem</b>	<b>Variable moderadora</b>	<b>Variables dependientes</b>	<b>Hipótesis</b>
H2	Ie	ETD DGP	Incertidumbre Percibida del Entorno como variable moderadora en la relación entre los Estilos de Toma de Decisiones y el tipo de Desempeño de la Gestión Pública.

*Nota.* Elaboración propia.

### ***Tercera Hipótesis***

La tercera hipótesis plantea que existe un grado de influencia entre las Variables Internas del gobernador (VGi) con los Estilos de Toma de Decisiones (ETD).

**Tabla 65** Tercera hipótesis

<b>Ítem</b>	<b>Variable independiente</b>	<b>Variable dependiente</b>	<b>Hipótesis</b>
H3	VGi	ETD	Existe una relación directa entre las Variables Internas del gobernador con los Estilos de Toma de Decisiones.

*Nota.* Elaboración propia.

#### **Cuarta Hipótesis**

La cuarta hipótesis establece un grado de influencia entre las Variables Internas del gobernador (VGi) con los tipos de Desempeño de la Gestión Pública (DGP).

**Tabla 66** Cuarta hipótesis

<b>Ítem</b>	<b>Variable independiente</b>	<b>Variable dependiente</b>	<b>Hipótesis</b>
H4	VGi	DGP	Existe una relación directa entre las Variables Internas del gobernador con el tipo de Desempeño de la Gestión Pública.

*Nota.* Elaboración propia.

#### **Quinta Hipótesis**

En la quinta hipótesis se determina que la variable independiente es el Estilo de Toma de Decisiones (ETD) y la variable dependiente es el enfoques de la Nueva Gobernanza (G), como se muestra en la Tabla 67.

**Tabla 67** Quinta hipótesis

<b>Ítem</b>	<b>Variable independiente</b>	<b>Variable dependiente</b>	<b>Hipótesis</b>
H5	ETD	G	El Estilo de Toma de Decisiones del Gobernador se relaciona con un enfoque de Nueva Gobernanza.

*Nota.* Elaboración propia.

### ***Sexta Hipótesis***

En la sexta hipótesis se plantea que la variable independiente es el enfoque de la Nueva Gobernanza (G), mientras que la variable dependiente es el tipo de Desempeño de la Gestión Pública (DGP), como se expone en la Tabla 68.

**Tabla 68** Sexta hipótesis

<b>Ítem</b>	<b>Variable independiente</b>	<b>Variable dependiente</b>	<b>Hipótesis</b>
H6	G	DGP	Los gobernadores con un enfoque de Nueva Gobernanza (multinivel vertical, multinivel horizontal, gestión en redes, participativa) presentan una relación con el tipo de Desempeño de la Gestión Pública.

*Nota.* Elaboración propia.

### ***Séptima Hipótesis***

Esta hipótesis establece que la variable independiente es la Incertidumbre Percibida del Entorno (Ie) y la variable dependiente es el enfoque de la Nueva Gobernanza (G), como se muestra en la Tabla 69.

**Tabla 69** Séptima hipótesis

<b>Ítem</b>	<b>Variable independiente</b>	<b>Variable dependiente</b>	<b>Hipótesis</b>
H7	Ie	G	La Incertidumbre Percibida del Entorno incide en el enfoque de la Nueva Gobernanza.

*Nota.* Elaboración propia.

### ***Octava Hipótesis***

Por último, en esta hipótesis la variable independiente es la Variable Interna del gobernador (VGi), mientras que la variable dependiente es el enfoque de la Nueva Gobernanza (G), como se evidencia en la Tabla 70.

**Tabla 70** Octava hipótesis

Ítem	Variable independiente	Variable dependiente	Hipótesis
H8	VGi	G	Existe incidencia entre las Variables Internas del gobernador con los enfoques de la Nueva Gobernanza.

*Nota.* Elaboración propia.

### **Muestra**

Para determinar la muestra fue importante considerar que Colombia tiene 32 departamentos, cada uno de ellos está dirigido por un gobernador, quien es seleccionado por elección popular. Cabe mencionar que del total de gobernadores se excluyeron dos por suspensión debido a temas de corrupción en el momento de la recolección de información. Por lo anterior, el universo de la investigación está compuesto por 30 gobernadores del país, de los cuales se logró recolectar información de 28, lo que generó un nivel de efectividad del 98%. De igual manera, la fórmula para la validez de la muestra se calculó con una ecuación, que se compone de z (nivel de confianza deseado) del =95%, p (proporción de la población con la característica deseada —éxito—), q (proporción de la población sin las características deseadas —fracaso—) y (nivel de error dispuesto a cometer) del 5%, lo que resultó en una muestra representativa de 28 gobernadores, la ecuación se puede ver en la Figura 33.

**Figura 33** Ecuación de cálculo muestral

$$n = \frac{N \times Z_a^2 \times p \times q}{d^2 \times (N - 1) + Z_a^2 \times p \times q}$$

*Nota.* Tomado de Pértegas & Pita (2002).

N = tamaño de la población

$z$ = Nivel de confianza deseado: 95%

$p$ = proporción de la población con la característica deseada (éxito)

$q$ = proporción de la población sin las características deseada (fracaso)

$e$ = nivel de error dispuesto a cometer (5%)

$n$ = muestra

## Análisis Descriptivo de la Muestra

### *Nivel Académico-Profesional*

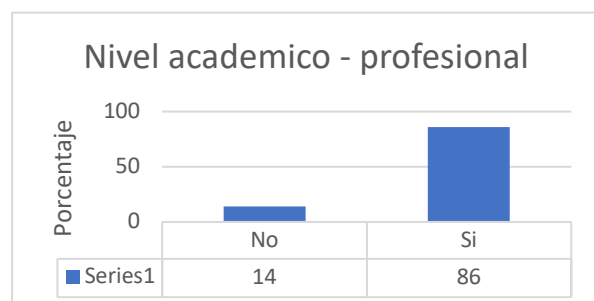
Para empezar, de los 28 gobernadores del país que contestaron la encuesta se encontró que el 86% tiene estudios profesionales; la profesión de mayor frecuencia es Derecho con un 25%, Ingeniería Industrial con un 16%, Administración Pública con un 13% y Medicina con un 8%, entre otras, aquello se puede ver con mayor claridad en la Tabla 71 y en la Figura 34.

**Tabla 71** Nivel académico de los gobernadores

Profesional	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
0 - No	4	14,3	14,3	14,3
1 - Si	24	85,7	85,7	100,0
Total	28	100,0	100,0	

*Nota.* Elaboración propia.

**Figura 34** Nivel académico-profesional de los gobernadores



*Nota.* Elaboración propia.

### ***Nivel Académico-Especialización***

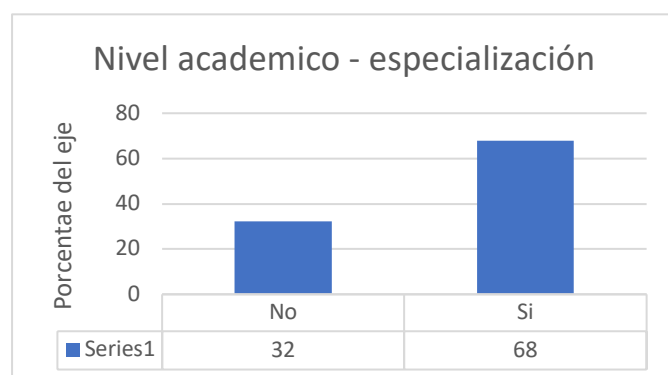
Conjuntamente, como se expone en la Tabla 72, del total de encuestados se determinó que el 68% tienen estudios de especialización, los de mayor frecuencia son Estudios Gerenciales con un 52% de los casos; así mismo, se estableció que los temas de estos posgrados principalmente son: Gerencia Pública, Gerencia Pública Territorial, Gerencia en Gobierno y Gestión Pública, Gestión en Entidades Territoriales y Alta Gerencia.

**Tabla 72** Nivel académico de especialización de los gobernadores

<b>Especialización</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Porcentaje válido</b>	<b>Porcentaje acumulado</b>
Válido	0	9	32,1	32,1
	1	19	67,9	100,0
Total	28	100,0	100,0	

*Nota.* Elaboración propia.

**Figura 35** Nivel académico de especialización de los gobernadores



*Nota.* Elaboración propia.

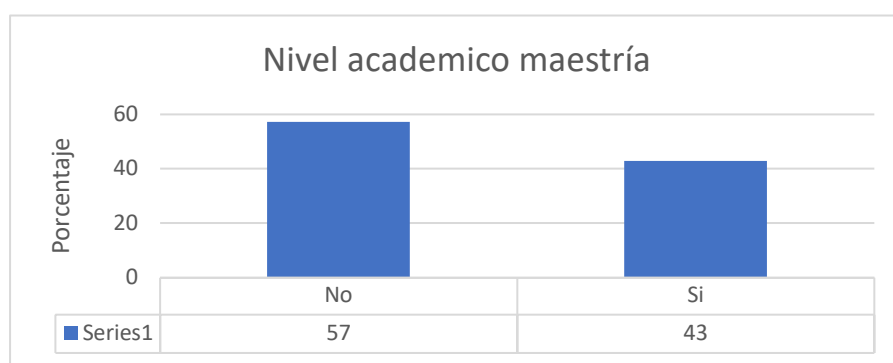
### ***Nivel Académico-Maestría***

Sumado a lo anterior, de los 28 gobernadores del país que contestaron la encuesta se encontró que el 43% tiene estudios de maestría, la de mayor frecuencia es Administración de Negocios con un 41% y Gobierno y Políticas Públicas con un 33%.

**Tabla 73** Nivel académico de maestría de los gobernadores

<b>Maestría</b>		<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Porcentaje válido</b>	<b>Porcentaje acumulado</b>
Válido	0	16	57,1	57,1	57,1
	1	12	42,9	42,9	100,0
	Total	28	100,0	100,0	

*Nota.* Elaboración propia.

**Figura 36** Nivel académico de maestría de los gobernadores

*Nota.* Elaboración propia.

### ***Originario del Departamento***

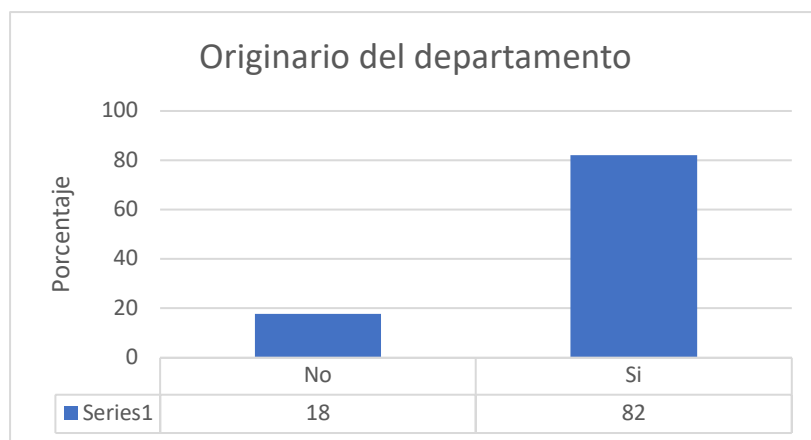
Así mismo, como se demuestra en la Tabla 74, de las autoridades político-administrativas de los departamentos se halló que el 82% son originarios del departamento donde el gobernador desempeña su labor.

**Tabla 74** Origen del departamento

<b>Origen del departamento</b>		<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Porcentaje válido</b>	<b>Porcentaje acumulado</b>
	0	5	17,9	17,9	17,9
	1	23	82,1	82,1	100,0
	Total	28	100,0	100,0	

*Nota.* Elaboración propia.

**Figura 37** Origen del departamento



*Nota.* Elaboración propia.

### ***Sexo (1-masculino)***

Como se presenta en la Tabla 75, de los 28 gobernadores del país que contestaron la encuesta se observó que el 100% son hombres.

**Tabla 75** *Sexo del gobernador*

Sexo	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Masculino	28	100,0	100,0	100,0

*Nota.* Elaboración propia.

### ***Nivel de Departamento***

Por otro lado, es preciso mencionar que los departamentos del país están categorizados en niveles según la Contaduría Nacional de 2020; de este modo, se determinó que los gobernadores que respondieron el cuestionario pertenecen a departamentos del nivel 4, representando el 32%, mientras que los departamentos de niveles 1 y 3 representan el 21% respectivamente.

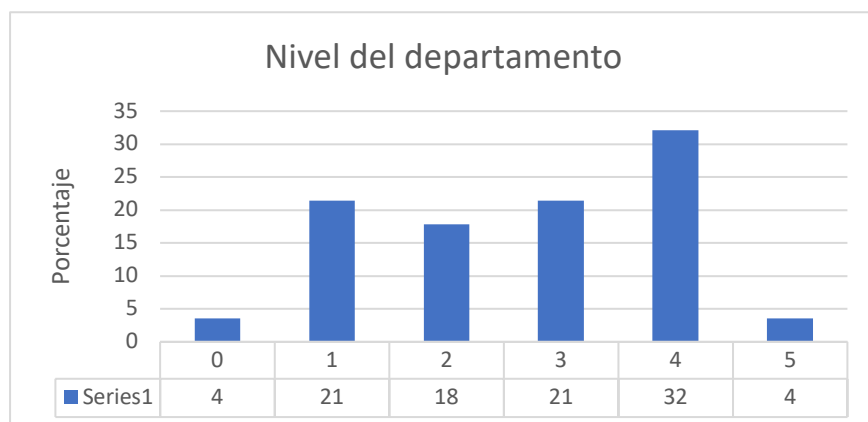
**Tabla 76** *Categoría del departamento "Nivel"*

Nivel	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
0	1	3,6	3,6	3,6
1	6	21,4	21,4	25,0
2	5	17,9	17,9	42,9
3	6	21,4	21,4	64,3

4	9	32,1	32,1	96,4
5	1	3,6	3,6	100,0
Total	28	100,0	100,0	

*Nota.* Elaboración propia.

**Figura 38** Categoría del departamento "Nivel"



*Nota.* Elaboración propia.

### ***Edad***

Ahora bien, como se muestra en la Tabla 77, de los 28 gobernadores del país que contestaron la encuesta se observó que, en los rangos de edad, el de mayor proporción es de 56 años con un 21%, seguido de los rangos de edad de entre 36 y 40 años, entre 41 y 45 años, entre 46 y 50 años con un 18% respectivamente.

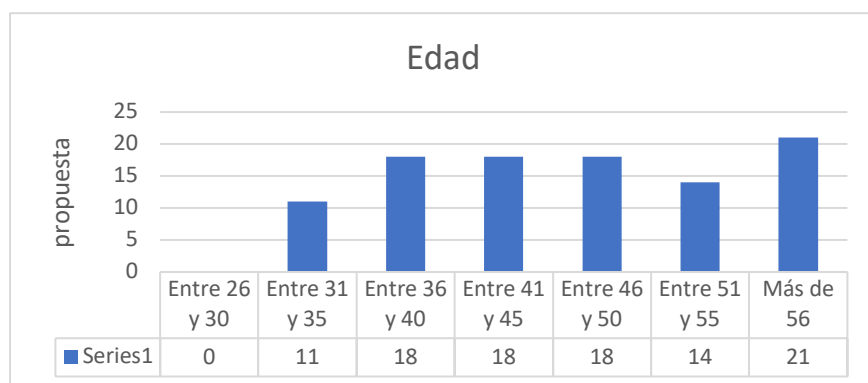
**Tabla 77** Rango de edad de los gobernadores

	Frecuencia	Porcentaje e	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Entre 26 y 30	0	0%	0%	0,0
Entre 31 y 35	3	11%	11%	11,0
Entre 36 y 40	5	18%	18%	29,0
Entre 41 y 45	5	18%	18%	47,0
Entre 46 y 50	5	18%	18%	65,0

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Entre 51 y 55	4	14%	14%	79,0
Más de 56	6	21%	21%	100,0
Total	28	100%	100%	

Nota. Elaboración propia.

**Figura 39** Rango de edad de los gobernadores



Nota. Elaboración propia.

### **Instrumento de Medición**

En esta sección se expone el proceso realizado para diseñar el instrumento de medición.

El cuestionario final que se utilizó en el estudio se presenta en el anexo 2.

#### ***Diseño del Instrumento de Medición***

Para la presente investigación, se diseñó un cuestionario con el propósito de evaluar todas las variables del estudio. Las preguntas sobre la variable del Estilo de Toma de Decisiones son adaptadas a ítems utilizados por Rowe y Boulgarides (1992) en el Cuestionario de *Decision Style Inventory* y son simplificadas para optimizar los tiempos de respuestas de los gobernadores y su apretada agenda frente a la gestión pública y los procesos de pandemia del COVID-19. Las demás variables y dimensiones se basan en preguntas originales del autor y en su totalidad fueron elaboradas exclusivamente para esta investigación. De igual modo, es importante destacar que las

dimensiones de los tipos de Desempeño de la Gestión Pública son obtenidas mediante un grupo focal de expertos dada la carencia de literatura especializada para este constructo en el país. En la Tabla 78 se presentan los autores referentes a la elaboración del instrumento de medida.

**Tabla 78** *Variables, dimensiones y fuentes principales del modelo*

<b>Variable</b>	<b>Dimensiones</b>	<b>Fuente</b>	<b>Autores referentes</b>
Estilo de Toma de Decisiones	Estilo Directivo	Adaptación de Modelo Encuesta	Rowe y Boulgarides (1992)
	Estilo Conceptual	Adaptación de Modelo Encuesta	Rowe y Boulgarides (1992)
	Estilo Analítico	Adaptación de Modelo Encuesta	Rowe y Boulgarides (1992)
	Estilo Conductual	Adaptación de Modelo Encuesta	Rowe y Boulgarides (1992)
Enfoques de Nueva Gobernanza	Gobernanza multinivel horizontal	Elaboración propia	Durán (2013), Fernández y Weason (2012), OCDE (2018)
	Gobernanza multinivel vertical	Elaboración propia	Durán (2013), Fernández y Weason (2012), OCDE (2018)
	Gobernanza por gestión de redes	Elaboración propia	Osborne (2009), OCDE (2018)
	Gobernanza participativa	Elaboración propia	Rojo (2005), OMT, (2010), Pascual y Godás (2010), Ruhanen et al. (2010), DNP (2017), DNP (2018), Grupo de Expertos (2020)
Tipos de Desempeño de la Gestión Pública	Tradicional	Elaboración propia	DNP (2017), DNP (2018), Grupo de Expertos (2020)
	Moderador		
	Gestor	Elaboración propia	DNP (2017), DNP (2018), Grupo de Expertos (2020)
	Visionario	Elaboración propia	DNP (2017), DNP (2018), Grupo de Expertos (2020)
Incertidumbre Percibida del Entorno	Intromisión del poder por profesionales externos	Elaboración propia	Corzo (2002), Auyero (1996), Convención de las Naciones Unidas (2003), Capdeferro

<b>Variable</b>	<b>Dimensiones</b>	<b>Fuente</b>	<b>Autores referentes</b>
	Gestión de interesados por meritocracia		(2015), Puy Muñoz (2007), Boqué (2006)
	Funcionarios con recursos irregulares con poder político Contratación estatal por lealtad y confianza		
Variables Internas del gobernador	Edad	Elaboración propia	Federación Nacional de Departamentos (2020), Federación Nacional de Municipios (2020), SIGEP (2020), DAFP (2020)
	Experiencia en el sector público Experiencia en el sector privado		
	Experiencia en cargos de elección popular		

*Nota.* Elaboración propia.

Para la elaboración de las preguntas originales del autor, referidas a las variables de Gobernanza e Incertidumbre Percibida del Entorno, se desarrollaron las siguientes etapas: a) revisión del concepto de cada variable, b) elaboración de preguntas, c) revisión de las preguntas por 2 expertos en diseño de encuestas, d) revisión de las preguntas por 3 expertos en la temática y e) aplicación de una prueba piloto para comprobar el entendimiento y los tiempos de respuesta.

Igualmente, la adaptación de las preguntas usadas en el cuestionario de Rowe y Boulgarides (1992), referentes a las variables de Estilo de Toma de Decisiones, se siguió el siguiente proceso: a) traducción del inglés al español de la encuesta original por un traductor oficial, b) traducción inversa del español al inglés (de la encuesta traducida en el paso anterior) por otro traductor oficial, c) revisión de las traducciones por un traductor cuya lengua materna es el inglés, d) simplificación de la encuesta para el diligenciamiento de los gobernadores, e)

revisión de las preguntas por 2 expertos en diseño de encuestas, f) revisión de las preguntas por 3 expertos en la temática y g) aplicación de una prueba piloto para comprobar los tiempos de realización, considerando las agendas y prioridades de los gobernadores del país.

Es preciso aclarar que la validez y fiabilidad del instrumento se realizó con los datos que se obtuvieron de los gobernadores, dado que a partir de las respuestas de ellos, se consiguió la medida de los indicadores de fiabilidad seleccionados para la investigación. Por otro lado, la inclusión de variables independientes se desarrolló desde el análisis sociodemográfico de los gobernadores electos en el periodo 2020-2023 en Colombia, a través de las páginas oficiales del Sistema de Información de la Gestión Pública (SIGEP) del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y de la Federación Nacional de Departamentos (FND).

### ***Conceptualización y Medición de Variables***

Para la construcción del instrumento, con el objetivo de operacionalizar cada una de las variables de interés de la investigación, en primera instancia, se definieron como:

#### **Variable 1. Estilos de Toma de Decisiones (ETD)**

En primer lugar, para operacionalizar los Estilos de Toma de Decisiones de los gobernadores, se tomó como referencia el enfoque utilizado por Rowe y Boulgarides (1992), analizado por Saenz (2003), Espinosa (2018) y Esquivel y Rosales (2018). En este enfoque se establece que una manera de tomar decisiones en los cargos directivos se relaciona con la personalidad del decisor, por lo que este cuestionario permitió establecer las tendencias principales de los tomadores de decisión frente a un contexto determinado. Dentro de este cuestionario se obtuvieron los estilos siguientes:

- a) Directivo (TD Directivo): gobernador sistémico y eficiente, poco tolerante a la ambigüedad, orientado al corto plazo, disfruta dirigir a otros y se orienta al trabajo bien realizado en la entidad territorial.
- b) Conceptual (TD Concept): gobernador explorador de opciones y creador de nuevas estrategias, tiene pensamiento amplio, analiza varias alternativas, se enfoca en el largo plazo y es independiente.
- c) Conductual (TD Cone): gobernador centrado en las personas y sus necesidades, se caracteriza por el trabajo en equipo, es intuitivo y se comunica fácilmente.
- d) Analítico (TD Analítico): gobernador con capacidad de analizar, planear y pronosticar; es lógico, bueno resolviendo problemas, innovador y disfruta realizar análisis cuidadosos de la situación.

La operacionalización del cuestionario se puede observar en la Tabla 79.

**Tabla 79** Operacionalización de Estilo de Toma de Decisiones

Ítem	Opción de respuesta	Estilo
1. Mi principal objetivo en la vida es	a) tener una posición con estatus.	Directivo
	b) ser el mejor en todo lo que hago.	Analítico
	c) ser reconocido por mi trabajo.	Conceptual
	d) sentirme seguro con mi trabajo.	Conductual
2. Disfruto el trabajo cuando	a) es claro y está bien definido.	Directivo
	b) es variado y desafiante.	Analítico
	c) puedo ser independiente.	Conceptual
	d) involucra a otras personas.	Conductual
3. Espero que la gente sea	a) productiva.	Directivo
	b) capaz.	Analítico
	c) comprometida.	Conceptual
	d) receptiva.	Conductual
	a) alcanzar resultados.	Directivo

Ítem	Opción de respuesta	Estilo
4. Mi trabajo me permite	b) encontrar las mejores soluciones. c) usar nuevas ideas o enfoques. d) sentirme bien conmigo mismo.	Analítico Conceptual Conductual
5. Me comunico mejor con los demás	a) de forma directa. b) poniendo las cosas por escrito. c) en una reunión abierta. d) cuando tengo discusiones en grupo.	Directivo Analítico Conceptual Conductual
6. En la planeación enfatizó	a) en los problemas actuales. b) en las diferentes maneras de cumplir los objetivos. c) en las futuras oportunidades. d) en el esfuerzo del equipo.	Directivo Analítico Conceptual Conductual
6. Cuando me enfrento a un problema	a) confío en soluciones creativas ya probadas. b) aplico un análisis cuidadoso. c) busco soluciones. d) realmente confío en mis sentimientos.	Directivo Analítico Conceptual Conductual
8. Prefiero información	a) simple y directa. b) precisa y completa. c) amplia e informativa. d) que se entienda fácilmente.	Directivo Analítico Conceptual Conductual
9. Cuando no sé qué hacer	a) confío en mi intuición. b) busco hechos. c) busco el compromiso. d) espero antes de hacer algo.	Directivo Analítico Conceptual Conductual
10. Siempre que sea posible evito	a) los debates demorados. b) el trabajo incompleto. c) problemas técnicos. d) tener conflictos con otras personas.	Directivo Analítico Conceptual Conductual
11. Mis decisiones típicamente son	a) realistas y directas. b) sistemáticas y lógicas. c) amplias y flexibles. d) sensibles ante las necesidades de otros.	Directivo Analítico Conceptual Conductual
12. Trabajo bien con personas	a) enérgicas y ambiciosas. b) seguras de sí mismas. c) de mente abierta. d) educadas y de confianza.	Directivo Analítico Conceptual Conductual
13. Cuando estoy bajo estrés	a) me pongo ansioso. b) me concentro en el problema.	Directivo Analítico

Ítem	Opción de respuesta	Estilo
	c) me siento frustrado.	Conceptual
	d) me preocupo por los demás.	Conductual

*Nota.* Elaboración propia con base en Rowe y Boulgarides (1992).

### **Variable 2. Enfoques de Nueva Gobernanza**

En segundo lugar, en el proceso de operacionalización de los enfoques de Nueva Gobernanza (G), se consideraron los enfoques de Kooiman (1993), el Banco Mundial (1992), Aguilar (2014) y Dussage (2009) que explican la evolución de la Nueva Gestión Pública. Asimismo, la conceptualización se toma de diferentes autores, como Robichau (2011), Altaba (2010), Marenghi (2007) y Ferraro (2007, Prats (2005), por lo que este cuestionario permitió identificar cuatro enfoques de gobernanza que los gobernadores utilizan en la gestión que desarrollan en la entidad territorial; para ello, el autor las cataloga, con base en lo expuesto en la Tabla 81, en:

- a) Multinivel horizontal (G1): gobernador que fortalece los canales de diseño, implementación y seguimiento del desempeño de sus territorios, trabaja en la cooperación horizontal entre entidades privadas y no gubernamentales del departamento a través de incentivos; además, genera sinergias y coherencia entre los diferentes sectores que están en su jurisdicción.
- b) Multinivel vertical (G2): gobernador que coordina y transfiere poder de decisión a organizaciones de diferentes niveles territoriales; es decir, trabaja en la consecución de intereses, planes, políticas y proyectos entre los órdenes internacional, nacional, regional y municipal; además, busca la descentralización de la decisión y de la autoridad.

- c) Redes (G3): gobernador que busca coordinar los diferentes núcleos administrativos, generando sinergias entre actores públicos, privados, sociedad civil y organizaciones no gubernamentales, de niveles verticales y horizontales, que generan mayores grados de democracia participativa en la decisión y la acción pública; así mismo, presenta un enfoque estratégico regional y busca conectar adecuadamente su presupuesto.
- d) Participación (G4): gobernador orientado al empoderamiento de la comunidad, a establecer las necesidades y expectativas de las personas, para cocrear ejercicios democráticos de decisión pública que generen mayores niveles de comunicación, transparencia y rendición de cuentas.

**Tabla 80** *Operacionalización del cuestionario de gobernanza*

Ítem	Opción de respuesta	Tipo de gobernanza
1. Para tomar una decisión en el departamento coordinó acuerdos con	a) las Secretarías del despacho y las instituciones descentralizadas del departamento.	Multinivel horizontal
	b) las organizaciones supranacionales e instituciones estatales del orden nacional y municipal.	Multinivel vertical
	c) los actores estratégicos de carácter público y privado, que tuvieran metas comunes y pertinentes con las políticas de la gobernación.	Redes
	d) los líderes de las comunidades del departamento.	Participativo
2. En la construcción del plan de desarrollo departamental, articuló	a) estrategias con el sector privado del departamento, para involucrarse en el diseño de políticas.	Multinivel horizontal
	b) políticas públicas del gobierno nacional, regional y municipal.	Multinivel vertical

Ítem	Opción de respuesta	Tipo de gobernanza
	c) espacios de comunicación entre actores públicos y privados para planear metas comunes.	Redes
	d) necesidades y expectativas de las comunidades del departamento.	Participativo
3. En la estructuración del presupuesto de la gobernación, otorgó	a) incentivos financieros para la cooperación entre los establecimientos públicos, las empresas industriales, el sector privado y las sociedades de economía mixta del departamento.	Multinivel horizontal
	b) poder de decisión a los alcaldes, con respecto a la asignación de recursos que usted asignó a esos territorios.	Multinivel vertical
	c) recursos a programas estratégicos que fortalezcan la cohesión entre actores públicos y privados, para solucionar problemáticas del departamento.	Redes
	d) recursos para proyectos que vinculen de forma democrática a las comunidades del departamento.	Participativo
4. En la implementación del plan de desarrollo, generó estrategias que permitan la ejecución de actividades por parte de:	a) las instituciones descentralizadas y las Secretarías de Despacho del departamento;	Multinivel horizontal
	b) las administraciones municipales y el gobierno nacional;	Multinivel vertical
	c) los actores públicos y privados;	Redes

---

Ítem	Opción de respuesta	Tipo de gobernanza
	d) y los líderes de las comunidades.	Participativo
5. En los procesos de control y seguimiento al plan de desarrollo, enfatizó en el cumplimiento de los compromisos adquiridos para:	a) las instituciones descentralizadas y las Secretarías de despacho del departamento;	Multinivel horizontal
	b) la articulación entre el gobierno nacional, departamental y municipal;	Multinivel vertical
	c) la integración del sector público y privado en el departamento;	Redes
	d) y la participación de las comunidades.	Participativo
6. En la evaluación de la implementación de las políticas públicas, buscó conocer los resultados alcanzados por:	a) el sector privado del departamento;	Multinivel horizontal
	b) la integración de las instituciones del orden nacional, regional y municipal;	Multinivel vertical
	c) la interacción entre las redes generadas por los sectores públicos y privados del departamento;	Redes
	d) y la participación de las comunidades en los programas de la gobernación.	Participativo

---

*Nota.* Elaboración propia con base en Robichau (2011), Altaba (2010) y Marengi (2007).

### **Variable 3. Tipos de Desempeño de la Gestión Pública (DGP)**

A continuación, como se refleja en la Tabla 81, la operacionalización de los tipos de Desempeño de la Gestión Pública se basó en las 3 categorías establecidas por el Departamento Nacional de Planeación (2018) en la construcción del Indicador de Medición de Desempeño Municipal, —movilización de recursos propios, ejecución de recursos, y gobierno y transparencia— que se aplican a la medición del desempeño de las gobernaciones como entidades territoriales; por otro lado, no se tuvo en cuenta la categoría de ordenamiento territorial porque estas son exclusivas para los alcaldes del país. Una vez establecidas las categorías se procedió a crear un grupo de expertos para definir los tipos de gestión pública en los departamentos de Colombia, debido a la inexistente literatura al respecto. Dentro de este análisis, se determinaron los siguientes tipos:

- a) Tradicional (DG1): gobernador que busca movilizar, ejecutar y apalancar los recursos de la entidad territorial que son los principales designados por la ley; gestiona los recursos tributarios, los transferidos por el sistema general de participaciones y los fondos de endeudamiento territorial más utilizados. Así mismo, prioriza organizar la información de su jurisdicción para garantizar la transparencia.
- b) Moderador (DG2): gobernador orientado a movilizar, ejecutar y apalancar recursos de estrategias menos tradicionales, pero que siguen siendo clave en la agenda pública, como los ingresos no tributarios, los recursos propios del departamento y las alianzas público-privadas. Del mismo modo, prioriza la rendición de cuentas a través de la presentación de sus resultados alcanzados en canales diferentes a los que establece la ley para garantizar la transparencia.
- c) Gestor (DG3): gobernador que fomenta la gestión con otros actores menos tradicionales de la agenda pública tradicional y cotidiana del departamento, en donde la movilización,

ejecución y apalancamiento de recursos están previstos con ministerios, Departamentos Administrativos del orden nacional y Regiones Administrativas de Planificación, bancos, cajas y organizaciones que permitan el crédito interno, externo, rendimientos financieros y transferencias (Findeter, Banco Agrario), entre otros. Asimismo, prioriza la rendición de cuentas, presentando sus procesos de gestión en canales diferentes a los que establece la ley para garantizar la transparencia.

- d) Visionario (DG4): gobernador innovador en su gestión, que se caracteriza por movilizar, ejecutar y apalancar recursos por medio de fuentes menos tradicionales y moderadas; por ejemplo, la cooperación internacional, la ejecución de los recursos del Sistema General de Regalías en todos y cada uno de sus fondos, además de la inversión privada como eje estratégico del desarrollo de su administración. Igualmente, prioriza la atención a ciudadanos a través de nuevas políticas, herramientas y sistemas diferentes a los que establece la ley para garantizar la transparencia.

**Tabla 81** *Operacionalización del Tipo de Desempeño de la Gestión Pública*

<b>Ítem</b>	<b>Opción de respuesta</b>	<b>Tipo de Desempeño de gestión pública</b>
1. Priorizo movilizar los recursos propios del recaudo de:	a) los impuestos provenientes de las ganancias obtenidas y la comercialización de bienes y servicios por parte de la ciudadanía;	Tradicional
	b) los ingresos percibidos por el departamento, provenientes del cobro de tasas, contribuciones, rentas contractuales y multas producidas por las empresas públicas;	Moderador
	c) las actividades realizadas con los ministerios y Departamentos Administrativos del país;	Gestor
	d) y la gestión desarrollada con la cooperación internacional (países y/o organismos multilaterales).	Visionario

Ítem	Opción de respuesta	Tipo de Desempeño de gestión pública
2. Enfatizo la ejecución de los recursos de la gobernación en los fondos de inversión financiada por:	a) el Sistema General de Participaciones;	Tradicional
	b) con recursos propios de la gobernación;	Moderador
	c) con fuentes internas y externas (créditos y rendimientos financieros) de la gobernación;	Gestor
	d) y con recursos del Sistema General de Regalías.	Visionario
3. Gestiono, principalmente, oportunidades de apalancamiento de proyectos en el departamento, con base en:	a) el endeudamiento territorial por medio de entidades como Findeter;	Tradicional
	b) la búsqueda de alianzas público-privadas;	Moderador
	c) recursos regionales, como las Regiones Administrativas de Planificación (RAP);	Gestor
	d) y la financiación del sector privado que apoye el desarrollo del departamento.	Visionario
4. Busco cumplir con las políticas de gobierno abierto y transparente, principalmente en:	a) organizar la información estratégica de la administración pública del departamento y sus instituciones descentralizadas;	Tradicional
	b) presentar los resultados del gobierno a través de estrategias diferentes a las establecidas por la ley;	Moderador
	c) fortalecer los procesos de atención al ciudadano en la gobernación diferentes a los establecidos por la ley;	Gestor

Ítem	Opción de respuesta	Tipo de Desempeño de gestión pública
	d) y presentar las políticas realizadas por la administración, en sistemas y herramientas diferentes a las establecidas por la ley.	Visionario

*Nota.* Elaboración propia con base en el Departamento Nacional de Planeación (2018) y el Grupo de Expertos (2019).

#### **Variable 4. Incertidumbre Percibida del Entorno (Ie)**

Posteriormente, para operacionalizar la Incertidumbre Percibida del Entorno (IE) se tomaron como referencia las nociones de Naranjo y Hartmann (2006), Otley (1980), Chapman (1997), Chenchall y Chapman (2006), Hartmann (2000), Merchant (1990), Govindarajan (1984) que la definen como aquellos factores que un directivo enfrenta en un contexto de impredecibilidad y dinamismo que lo afectan al momento de tomar una decisión. En el sector público la literatura analizada presenta la corrupción y el clientelismo político como dos categorías diferentes, complementarias y de alta relación en la agenda colombiana (Transparencia por Colombia, 2020; Newman y Ángel, 2017; Vásquez, 2015; Kaufmann, 2015; Vélez, 2020; Zuleta, 2015; Jaramillo, 2005; Osorno, 2016; Aguirre, 2004; Moya y Paillama, 2017).

Una vez establecidas las categorías se procedió a realizar un grupo de expertos para definir los casos de Incertidumbre Percibida del Entorno, debido a la inexistente literatura al respecto. A partir de este análisis se establecieron los siguientes cuatro factores que son expuestos en la Tabla 82.

- a) Intromisión de los poderes políticos (Iea): significa que el ambiente externo genera presión al gobernador mediante la intromisión indebida de los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales, los cuales interfieren con la vinculación del talento humano profesionalizado (pregrados y posgrados).

- b) Gestión de interesados por meritocracia (Ieb): es la presión opaca de grupos de interés, partidos políticos y élites influyentes que afectan al gobernador, para no generar procesos meritocráticos (logros académicos, laborales, personales, sociales) al interior de la organización.
- c) Financiamiento de campañas y partidos políticos a personas poderosas con recursos ilegales (Iec): significa que el ambiente externo influye en el gobernador por medio del financiamiento de campañas o partidos políticos a personas o grupos de interés poderosos que requieren beneficios en el departamento.
- d) Contratación estatal por lealtad y confianza (Ied): es el factor que afecta al gobernador por medio de las fragilidades en los procesos de contratación de la entidad territorial, que perjudican los niveles de confianza y lealtad transferidos a los servidores públicos.

**Tabla 82** Operacionalización del cuestionario de Incertidumbre Percibida del entorno

Ítem	Opciones de respuesta	Factores de Incertidumbre Percibida del entorno
1. Entiendo que los factores que propician la corrupción, en su orden son:	a) Intromisión indebida entre los poderes públicos (ejecutivo, legislativo y judicial).	Intromisión de los poderes políticos
	b) Gestión de intereses de manera opaca por parte de los sectores públicos y privados.	Gestión de interesados por meritocracia
	c) Financiamiento de campañas y partidos políticos con recursos ilegales.	Financiamiento de campañas y partidos políticos a personas poderosas con recursos ilegales
	d) Fragilidades de los procesos de contratación del país.	Contratación estatal por lealtad y confianza

Ítem	Opciones de respuesta	Factores de Incertidumbre Percibida del entorno
2. Para las personas que apoyaron el proceso político para mi elección, gestionar oportunidades para vinculación en la gobernación con base en	a) nivel de estudios de pregrado y posgrado.	Intromisión de los poderes políticos
	b) procesos meritocráticos.	Gestión de interesados por meritocracia
	c) el poder político y de reconocimiento que tienen en el departamento.	Financiamiento de campañas y partidos políticos a personas poderosas con recursos ilegales
	d) el grado de confianza y lealtad que me brinda.	Contratación estatal por lealtad y confianza

*Nota.* Elaboración propia con base en Transparencia por Colombia (2020), Newman y Ángel (2017).

#### **Variable 5. Variables Internas del Gobernador (VGi)**

Por último, en lo que concierne a la operacionalización de las Variables Internas del gobernador se tuvieron en cuenta aquellas dimensiones sociodemográficas que caracterizan a los sujetos de la investigación, lo que generó información de carácter independiente, como la edad (edad), la experiencia en cargos públicos (Ex Fun Pub), de elección popular (Ex-elec-pop) y en el sector privado (Exp-Fun-Priv); y de forma secundaria para la investigación, como el nivel académico alcanzado, profesional (profesional), especialización (especialización), maestría (maestría), si es originario del departamento (Origen Departamental) y el nivel del departamento (Nivel Departamental). Estas variables son alimentadas por las bases de datos de la Federación Nacional de Departamentos y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

#### ***Aplicación de la Prueba Piloto***

Cabe hacer mención que antes de la aplicación final del instrumento de medición y para validar el cuestionario, se realizó a) la traducción del cuestionario de Rowe y Boulgarides (1992),

b) la validación de expertos en construcción de cuestionarios, c) la validación de expertos en las temáticas analizadas y d) la prueba piloto del instrumento con una muestra de 3 gobernadores de diferentes periodos de administración, para conocer la facilidad de interpretación y el tiempo promedio de respuesta de cada uno de ellos. Es preciso mencionar que de acuerdo con Hernández et al. (2006), el número ideal para una prueba piloto debe ser entre el 10% y 20% del total de la muestra.

Las revisiones por parte de expertos permitieron hacer los siguientes ajustes.

- Simplificación del Cuestionario sobre Estilo de Toma de Decisiones de 23 a 13 preguntas y modificar la opción de respuesta a selección múltiple con única respuesta por pregunta, para facilitar el proceso y los tiempos de respuesta.
- Suprimir preguntas y respuestas que no generaban valor al objeto de la investigación.
- Ajuste de la sintaxis de algunas preguntas para enfocar el cuestionario a la gestión pública de los gobernadores en Colombia.
- Presentación y validación de los ajustes propuestos por cada experto para la aprobación de cada una de las preguntas y opciones de respuesta del instrumento.

Después de haber realizado los ajustes pertinentes, el cuestionario se sometió a una prueba piloto aplicada a 3 gobernadores y 2 exgobernadores de Colombia, en la que se ajustaron tres opciones de respuesta para tres preguntas diferentes, que permitieran un mayor entendimiento por parte de los encuestados en el momento de diligenciar.

### ***Recolección de Datos***

En lo que atañe a esta fase de la investigación, para obtener los datos se aplicó el cuestionario de forma virtual por medio de Google Forms a los 30 gobernadores de Colombia de la administración de 2020 a 2023. Inicialmente se remitió el enlace con la encuesta virtual, por parte de la Federación Nacional de Departamentos y la Universidad Ean, los cuales a través de

sus enlaces regionales buscaron espacios con cada gobernador para que en un promedio de 30 minutos respondiera el instrumento. Es importante mencionar que la fase de recolección de información se realizó desde el 9 de julio hasta el 31 de diciembre de 2020; ahora bien, por motivos de la pandemia del COVID-19, la reactivación económica y la apretada agenda de los encuestados fue necesario realizar acercamientos con los Secretarios de Gobierno y los Comandantes de Policía de cada departamento, para recordar la importancia del diligenciamiento por parte de los gobernadores del país, incluso en algunos departamentos se enviaron hasta 4 notificaciones, recordando la relevancia y el objetivo de esta investigación para la administración pública colombiana.

### ***Fiabilidad del Instrumento de Mediación***

Para empezar, el coeficiente  $\alpha$  de Cronbach refleja el grado en el que covarían los ítems que constituyen el cuestionario, este índice es usado desde 1951 por Lee, J. Cronbach para medir la confiabilidad del tipo de consistencia interna de una escala; es decir, que permite evaluar la magnitud en la que los ítems de un instrumento están correlacionados; además, se puede utilizar como un índice de solidez interna (Cortina, 1993). Así mismo, según Campo (2005) este coeficiente es el promedio de las correlaciones entre los ítems que hacen parte del instrumento.

Para la presente investigación se aceptaron valores de  $\alpha$  de 0,41 a 1 como lo establece George y Mallery (1995) en la interpretación de la magnitud del coeficiente de confiabilidad de un instrumento, quienes exponen una manera práctica de interpretar la magnitud de un coeficiente de confiabilidad, como se evidencia en la Tabla 83.

**Tabla 83** *Grados de confiabilidad del alfa de Cronbach*

<b>Rango</b>	<b>Magnitud</b>
0,90 a 1,00	Excelente
0,80 a 0,90	Buena
0,70 a 0,80	Aceptable

<b>Rango</b>	<b>Magnitud</b>
0,60 a 0,70	Débil
0,50 a 0,60	Pobre
0,00 a 0,5	Inaceptable

*Nota.* Tomado de George y Mallery (1995).

Por otra parte, Streiner (2003) y Malhotra (2008) indican que una escala correcta está entre 0,6 a 0,9, debido a que valores por encima representan que existe redundancia o duplicación, es decir, que varios ítems están midiendo exactamente el mismo elemento de un constructo; y los valores menores representan una baja relación frente al indicador.

### **Validación por Modelo de Rasch**

Así mismo, con el fin de validar la unidimensionalidad y la confiabilidad de las variables se desarrolló la escala por el modelo de créditos parciales de la aproximación de Rasch propuesta por Masters (1982) y a través del uso del software Winsteps 4.7.0.0. Este modelo permite hacer predicciones probabilísticas de las respuestas esperadas a los ítems de una escala y proponer una función logística de la diferencia relativa del ítem y el nivel de habilidad de la persona para responder (Zucca y Pallant, 2012).

Del mismo modo, para conocer la unidimensionalidad de los ítems, se evalúa la varianza explicada y no explicada por la prueba, en donde es aceptable una varianza explicada > 30%. Por otra parte, para medir el ajuste de los datos al modelo de Rasch (Validez de contenido) se hizo por medio de los residuales cuadráticos medios (MNSQ) y se calcularon los infit y outfit, siendo el primero el ajuste entre el valor esperado y el observado de los valores promedio, mientras que el segundo considera las respuestas inesperadas de las personas. El rango aceptable para ellos está entre 0,7 y 1,5 (Vélez et al., 2015). Por lo anterior, se desarrolló por cada variable un análisis psicométrico.

## Análisis Psicométrico

### *Estilo de Toma de Decisión del Gobernador (ETD)*

Para empezar, mediante los análisis de Rash, se consiguieron indicadores favorables en los ítems que componen la subescala. En la Figura 40 se ven reflejados los valores medios Infit ((M=1,00, DE=-0,2) y Outfit (M=0,99, DE=- 0,2) obtenidos en el software Winsteps 4.7.0.0; de igual manera, se destaca que se encuentran entre los márgenes de calibración esperados (0,7 y 1,3) y el valor de confiabilidad Alfa de Cronbach fue de 0,72, lo que indica un valor alto para la investigación.

**Figura 40** Calibración media de los ítems que conforman el Estilo de Toma de Decisiones

ITEM	13 INPUT	13 MEASURED	INFIT		OUTFIT			
	TOTAL	COUNT	MEASURE	REALSE	IMNSQ	ZSTD	OMNSQ	ZSTD
MEAN	67.5	28.0	.00	.22	1.00	-.2	.99	-.2
P.SD	10.5	.0	.41	.03	.43	2.0	.43	1.9
REAL RMSE	.22	TRUE SD	.35	SEPARATION	1.60	ITEM	RELIABILITY	.72

*Nota.* Elaboración propia.

### *Enfoque de nueva Gobernanza (G)*

De igual modo, para la variable de Gobernanza se obtuvieron indicadores favorables en los ítems que componen la subescala. En la Figura 41 se evidencian los valores medios Infit ((M=1,01, DE=-0) y Outfit (M=1,01, DE=-0,2); también se encuentran entre los márgenes de calibración esperados (0,7 y 1,3) y el valor de confiabilidad Alfa de Cronbach fue de 0,73, un valor alto para la investigación.

**Figura 41** Calibración media de los ítems que conforman la medida de gobernanza

ITEM	24 INPUT		24 MEASURED		INFIT		OUTFIT	
	TOTAL	COUNT	MEASURE	REALSE	IMNSQ	ZSTD	OMNSQ	ZSTD
MEAN	70.0	28.0	.00	.20	1.01	-.2	1.01	-.2
P.SD	11.3	.0	.38	.03	.33	1.8	.33	1.8
REAL RMSE	.20	TRUE SD	.33	SEPARATION	1.66	ITEM	RELIABILITY	.73

*Nota.* Elaboración propia.

### ***Incertidumbre Percibida del entorno (Ie)***

Así mismo, en lo que respecta a esta variable se obtuvieron indicadores favorables en los ítems que componen la subescala. En la Figura 42 se observan los valores medios Infit ((M=1,02, DE=0,0) y Outfit (M=1,02, DE=0,0); de la misma manera, se encuentran entre los márgenes de calibración esperados (0,7 y 1,3) y el valor de confiabilidad Alfa de Cronbach fue de 0,85, lo que representa un valor considerado bueno para la investigación.

**Figura 42** Calibración media de los ítems que conforman la medida de Incertidumbre externa

ITEM	8 INPUT		8 MEASURED		INFIT		OUTFIT	
	TOTAL	COUNT	MEASURE	REALSE	IMNSQ	ZSTD	OMNSQ	ZSTD
MEAN	68.8	27.5	.00	.21	1.02	.0	1.02	.0
P.SD	14.4	.5	.54	.03	.26	1.3	.26	1.3
REAL RMSE	.21	TRUE SD	.50	SEPARATION	2.37	ITEM	RELIABILITY	.85

*Nota.* Elaboración propia del autor.

### ***Test completo***

Igualmente, se consiguieron indicadores favorables en los ítems que componen la escala total compuesta por las cuatro dimensiones previamente descritas que explican un 82,4% de la varianza total, lo cual supera la aceptabilidad del análisis de Rash que presume un valor mayor al 30%. En la Figura 43 se exponen los valores medios Infit ((M=1,00, DE= -0,2) y Outfit (M=1,01, DE= -0,2), que se encuentran entre los márgenes de calibración esperados (0,7 y 1,3) y el valor

de confiabilidad Alfa de Cronbach fue de 0,77; es decir, un valor considerado aceptable para la investigación.

**Figura 43** Calibración media de los ítems que conforman el modelo propuesto

ITEM	25 INPUT TOTAL	25 MEASURED COUNT	MEASURE REALSE	INFIT IMNSQ	ZSTD	OUTFIT OMNSQ	ZSTD
MEAN	68.7	28.0	.00	.21	1.00	-.2	1.01
P.SD	12.0	.0	.44	.03	.39	2.0	.39
REAL RMSE	.21	TRUE SD	.38	SEPARATION	1.84	ITEM	RELIABILITY
							.77

*Nota.* Elaboración propia.

En resumen, se presentan los resultados de las variables y el total en términos de la fiabilidad medida a través del Alfa de Cronbach con base en la interpretación de Bolívar (2002). Así mismo, la unidimensionalidad del instrumento (determinada mediante la imposibilidad de llevar a cabo una factorial por los valores de la prueba de esfericidad de Barlett y el coeficiente de Kaiser-Meyer-Olkin) permite validar el análisis realizado por el modelo de Rash y la Teoría de Respuesta al Ítem.

**Tabla 84** Resumen de validación del instrumento por análisis de Rash

Variabes	Preguntas orientadas a	Número de preguntas	Número de componentes	Alfa de Cronbach
Estilo de Toma de Decisiones (ETD)	los 4 estilos de toma de decisiones de los gobernadores.	13	1	0,72 Aceptable
Enfoque de Nueva Gobernanza	establecer el nivel de gobernanza en el que se	24	1	0,73 Aceptable

<b>VARIABLES</b>	<b>PREGUNTAS ORIENTADAS A</b>	<b>NÚMERO DE PREGUNTAS</b>	<b>NÚMERO DE COMPONENTES</b>	<b>ALFA DE CRONBACH</b>
(G)	desarrolla la gestión del gobernador.			
Incertidumbre Percibida del Entorno (Ie)	los factores externos que condicionan el proceso de toma de decisiones de los gobernadores en términos de gestión pública.	8	1	0,85 Buena
Total de variables del modelo	analizar el objetivo de la investigación.	61	1	0,77 Aceptable

*Nota.* Elaboración propia.

La validación del instrumento de tipos de Desempeño de la Gestión Pública (DGP) no se realizó por el análisis de Rash, debido a que fue diseñado y validado por un grupo de expertos de la Federación Nacional de Departamentos y Federación Nacional de Municipios, quienes analizaron en detalle las categorías propuestas y utilizadas por el Departamento Nacional de Planeación para medir el Desempeño de la Gestión Pública en las entidades territoriales del país; además, no existe un cuestionario y literatura especializada para definir este constructo.

### **Validación por Alfa Ordinal**

De acuerdo con Contreras y Novoa (2018) en su publicación denominada *Ventajas del alfa ordinal respecto al alfa de Cronbach ilustradas con la encuesta AUDIT-OMS*, se presenta la importancia de analizar la validez de un instrumento que tiene escala ordinal y no lineal; para ello, es necesario medir el alfa ordinal que se basa en la matriz de correlación policórica y no la de covarianzas de Pearson (Gadermann y Zumbo, 2012; Zumbo et al., 2007). Así mismo, Elosua y Zumbo (2016) afirman que la subestimación de la magnitud de confiabilidad cuando se tienen

ítems con menos de cinco alternativas es una falencia del Alfa de Cronbach, mientras que el alfa ordinal permite presentar los niveles de correlación entre todos los ítems del instrumento.

En este sentido, se presentan en la Tabla 85 los resultados de alfa ordinal obtenidos en el análisis de fiabilidad del instrumento utilizado en la investigación.

**Tabla 85** *Resumen de validación del instrumento por análisis de alfa ordinal*

<b>Variab</b> les	<b>Categorías</b>	<b>Número de componentes</b>	<b>Alfa ordinal</b>
Estilo de Toma de Decisiones (ETD)	Directivo (TD Directivo)	1	0,64 Débil
	Conceptual (TD Concept)	1	0,72 Aceptable
	Conductual (TD Cone)	1	0,77 Aceptable
	Analítico (TD Analítico)	1	0,78 Aceptable
Enfoque Nueva Gobernanza (G)	Multinivel vertical (G1)	1	0,79 Aceptable
	Multinivel horizontal (G2)	1	0,87 Buena
	Redes (G3)	1	0,50 Pobre
	Participativo (G4)	1	0,86 Buena

*Nota.* Elaboración propia.

En este apartado no se tomó de referencia las dimensiones de la Incertidumbre Percibida del Entorno (Ie), debido a que, al tener dos opciones por cada categoría establecida, la literatura indica que no es posible definir el alfa ordinal para generar un nivel de interpretación frente a la

validez y fiabilidad. En este caso se sometieron los ítems analizados por la literatura a la misma validación de los expertos de la variable de tipos de Desempeño de la Gestión Pública.

## **PARTE IV. RESULTADOS Y CONCLUSIONES**

### **Resultados.**

#### **Introducción**

Este capítulo presenta los resultados obtenidos del análisis descriptivo del cuestionario desarrollado a los gobernadores del país para cada una de las variables y dimensiones expuestas en el modelo de investigación. Posteriormente, se relaciona el análisis y los resultados alcanzados por el desarrollo del análisis multivariado, en términos de ecuaciones estructurales “análisis de senderos” que permite identificar un modelo resultante válido y robusto, con el que se realiza la respectiva comprobación de hipótesis y sub hipótesis.

Una vez, termino el proceso anterior, se procede a desarrollar un análisis de regresión lineal y ordinal para analizar la relación entre una variable dependiente con variables independientes o predictoras, encontrando una comprobación de hipótesis similar a las desarrolladas por el análisis de senderos. Sin embargo, se encuentra una diferencia en la primera hipótesis (Los Estilos de Toma de Decisiones de los gobernadores tienen alguna relación con el tipo de Desempeño en la Gestión Pública).

Por ende, se decide realizar un análisis de profundidad basado en un análisis multivariado múltiple ordinal para las variables de Tipo de Desempeño de la Gestión Pública y los Estilos de Toma de Decisión, estableciendo una revisión por cada uno de los ítems que conforman las variables. Por último se realiza un ejercicio de valoración de las hipótesis del modelo con base en los 3 instrumentos de análisis de la información.

### ***Resultados Descriptivos del Cuestionario***

De acuerdo con la información recopilada en la encuesta se identificaron las siguientes medidas de tendencia central de las variables que hacen parte de la investigación.

#### **Estilo de Toma de Decisiones (ETD)**

En el Estilo de Toma de Decisiones de los gobernadores se encontró que el Analítico (TD Analítico) es el de mayor representatividad con un 35%, le sigue el estilo Directivo (TD Directivo) con un 24%, luego el Conceptual (TD Concep) con 20% y el Conductual (TD Cone) con 21%, como se representa en la Tabla 85 y en la Figura 44.

**Tabla 86** *Análisis descriptivo del Estilo de Toma de Decisiones de los gobernadores*

	<b>Directivo</b>	<b>Analítico</b>	<b>Conceptual</b>	<b>Conductual</b>
N	28	28	28	28
Media	3,07	4,60	2,53	2,78
Mediana	3	4	3	2,5
Moda	3	4	3	1
Desviación estándar	1,18	1,37	1,17	1,54
Mínimo	0	2	0	1
Máximo	6	7	4	6
Suma individual	86	129	71	78
Porcentajes	24%	35%	20%	21%

*Nota.* Elaboración propia.

**Figura 44** *Análisis descriptivo del Estilo de Toma de Decisiones de los gobernadores*

*Nota.* Elaboración propia.

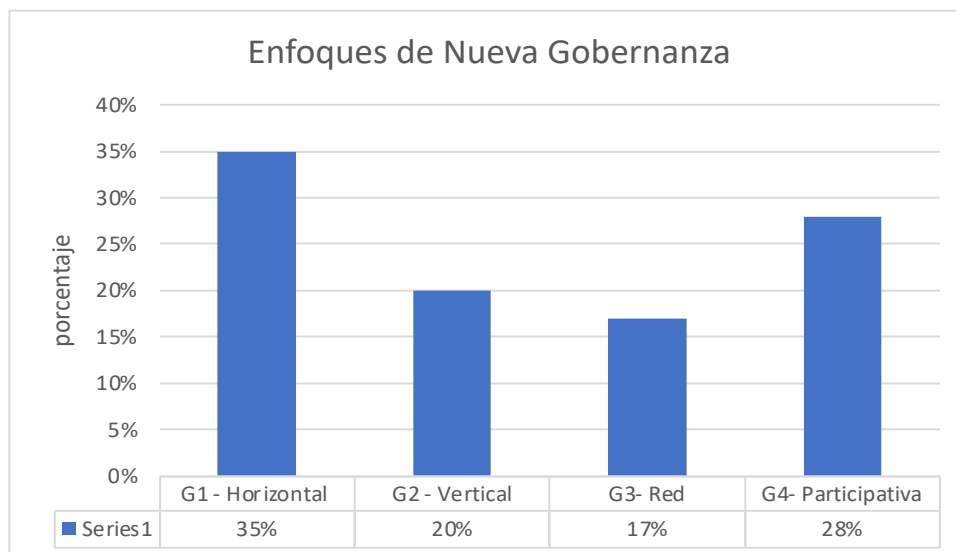
### **Enfoques de Nueva Gobernanza (G)**

En los enfoques de Nueva Gobernanza se evidenció que el de multinivel horizontal (G1) tiene una mayor representación con un 35%, seguido del enfoque participativo (G4) con un 28%, luego el multinivel vertical (G2) con un 20% y, por último, gestión de redes (G3) con un 17%, como se representa en la Tabla 887y en la Figura 45.

**Tabla 87** *Análisis descriptivo de los enfoques de Nueva Gobernanza para los gobernadores*

	<b>Horizontal (G1)</b>	<b>Vertical (G2)</b>	<b>Red (G3)</b>	<b>Participativa (G4)</b>
N	28	28	28	28
Media	2,07	1,17	1,03	1,67
Mediana	2	1	1	1
Moda	2	0	0	0
Desviación estándar	1,51	1,44	1,23	1,72
Mínimo	0	0	0	0
Máximo	6	5	5	5
Suma individual	58	33	29	47
Porcentajes	35%	20%	17%	28%

*Nota.* Elaboración propia.

**Figura 45** Análisis descriptivo de los enfoques de Nueva Gobernanza para los gobernadores

*Nota.* Elaboración propia.

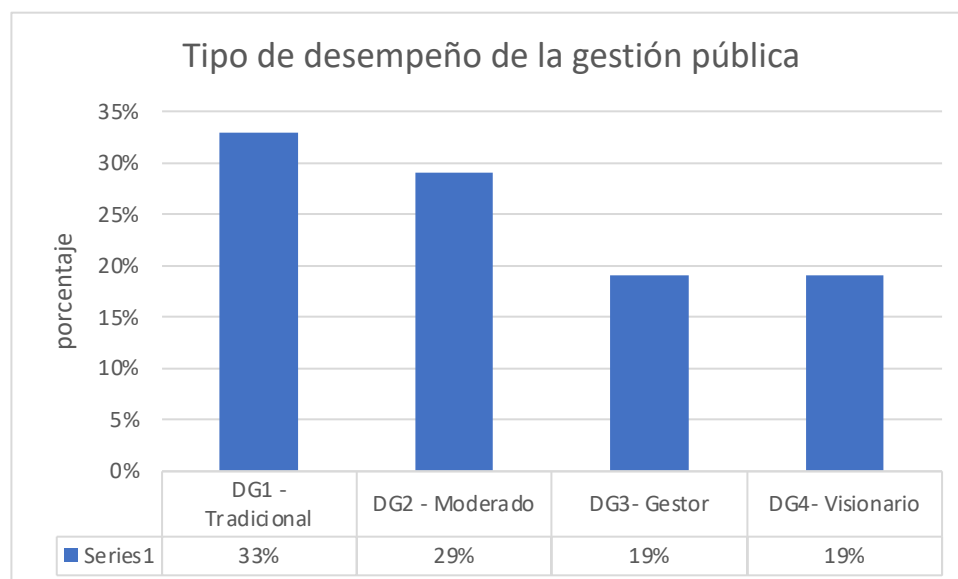
### **Tipos de Desempeño en la Gestión Pública (DGP)**

En los tipos de Desempeño en la Gestión Pública de los gobernadores, se encontró que el desempeño Tradicional (DGP1), con un 33%, es el más representativo, seguido del desempeño Moderado (DGP2) con un 29% y el Gestor (DGP3) y Visionario (DGP4) con un 19% respectivamente, como se evidencia en la Tabla 88 y en la Figura 46.

**Tabla 88** Análisis descriptivo de los tipos de Desempeño de Gestión Pública

	<b>Tradicional (DG1)</b>	<b>Moderado (DG2)</b>	<b>Gestor (DG3)</b>	<b>Visionario (DG4)</b>
N	28	28	28	28
Media	1,32	1,18	0,75	0,75
Mediana	1,00	1,00	1,00	1,00
Moda	1,00	0,00	0,00	0,00
Desviación estándar	1,22	1,16	0,75	0,80
Mínimo	0	0	0	0
Máximo	4	3	2	3
Suma individual	37	33	21	21
Porcentajes	33%	29%	19%	19%

*Nota.* Elaboración propia.

**Figura 46** Análisis descriptivo de los tipos de Desempeño de Gestión Pública

*Nota.* Elaboración propia.

### **Incertidumbre Percibida del Entorno**

En la Incertidumbre Percibida del Entorno se observó que la Gestión de interesados por meritocracia (Ieb) tiene una representatividad del 44%, mientras que Funcionarios con recursos irregulares con poder político cuenta con una representatividad (Iec) del 27%, como se expone en la Tabla 89 y en la Figura 47.

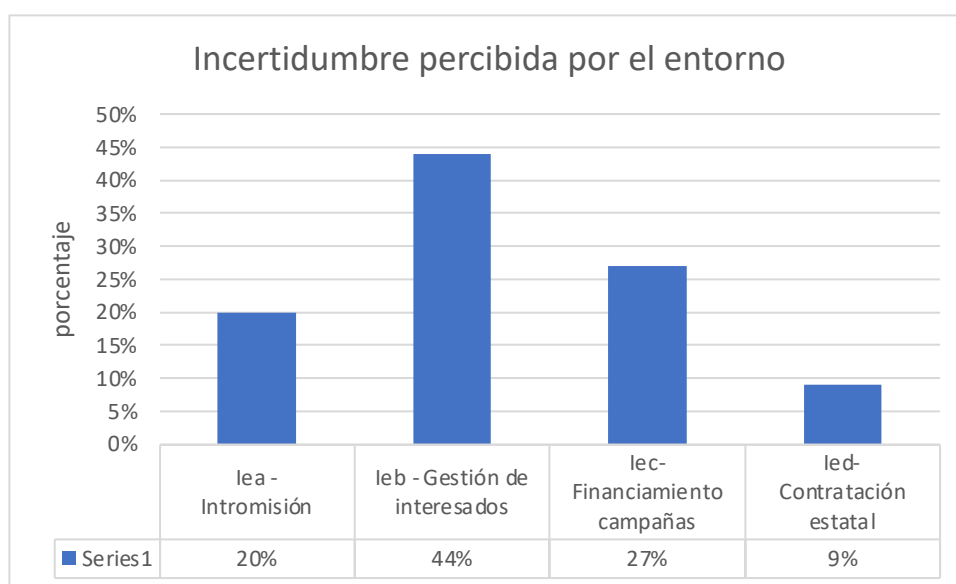
**Tabla 89** Análisis descriptivo de la Incertidumbre Percibida del Entorno

	<b>Intromisión de los poderes políticos (Iea)</b>	<b>Gestión de interesados por meritocracia (Ieb)</b>	<b>Financiamiento de campañas y partidos políticos (Iec)</b>	<b>Contratación estatal por lealtad y confianza (Ied)</b>
N	28,00	28,00	28,00	28,00
Media	0,39	0,86	0,54	0,18
Mediana	0,00	1,00	1,00	0,00
Moda	0,00	1,00	1,00	0,00
Desviación estándar	0,57	0,71	0,51	0,39

	<b>Intromisión de los poderes políticos (Iea)</b>	<b>Gestión de interesados por meritocracia (Ieb)</b>	<b>Financiamiento de campañas y partidos políticos (Iec)</b>	<b>Contratación estatal por lealtad y confianza (Ied)</b>
Mínimo	0,00	0,00	0,00	0,00
Máximo	2,00	2,00	1,00	1,00
Suma individual	11,00	24,00	15,00	5,00
Porcentajes	20%	44%	27%	9%

*Nota.* Elaboración propia.

**Figura 47** *Análisis descriptivo de la Incertidumbre Percibida del Entorno*



*Nota.* Elaboración propia.

### ***Análisis y Resultados Multivariados***

Es importante mencionar que para el estudio de los fenómenos naturales y especialmente los sociales se requiere la introducción conjunta de más de dos características, lo que conlleva a la consideración de más de dos variables de distintas unidades de análisis. Por esto, debido a las condiciones del estudio, es necesario establecer análisis multivariantes como la relación entre 3 o más variables (García, 1984; Cea, 2002).

### Análisis de Senderos “Path Way”

El *Path analysis* o análisis de senderos es un método que permite evaluar el ajuste de modelos teóricos en los que se proponen un conjunto de relaciones de dependencia entre variables (Gallart, 2000). Este tipo de estudio se puede concebir como una extensión del modelo de regresión múltiple, que no solo verifica la contribución directa de un conjunto de variables independientes sobre una dependiente, sino también la interacción entre las variables predictoras y la influencia indirecta sobre las mismas variables dependientes (Aron y Aron, 2001).

En esa misma línea, de acuerdo con Garson (2004), un modelo ideal conduce a diferencias reducidas entre varianzas y covarianzas observadas y las reproducidas por el modelo. El análisis de senderos permite validar el modelo teórico en términos de las relaciones, hipótesis y correlaciones entre las variables y dimensiones analizadas. A continuación, se muestran los elementos que conforman este tipo de análisis multivariado.

**Tabla 90** Elementos del análisis de senderos

<b>Concepto</b>	<b>Descripción</b>
Relación entre variables	Se representa a través de una flecha cuyo sentido indica la dirección de la relación.
La covariación entre variables	Se representa por medio de una flecha bidireccional y significa que no tiene una dirección específica en la relación.
Las variables endógenas	Son aquellas que reciben influencia por parte de otra.
Las variables exógenas	Son aquellas que no reciben influencia de otras variables.
Efectos directos	Son aquellos en donde las variables operan directamente entre sí.
Efectos indirectos	Ocurren cuando la relación entre dos variables es mediada por una o más variables.

*Nota.* Elaboración propia del autor con base en Pérez et al. (2013).

### **Pasos para el *Path Analysis***

Para desarrollar este método es necesario abordar seis etapas, las cuales son la especificación, identificación, estimación de parámetros, evaluación de ajuste, especificación del modelo e interpretación de resultados (Kaplan, 2000; Kline, 2005, Medrano y Sánchez, 2013).

En la primera etapa de especificación se establece el modelo explicativo con las variables y la relación que existe entre ellas; para el caso de la presente investigación, el modelo fue validado por expertos en gestión pública en entidades territoriales de la Federación Nacional de Departamentos, Federación Nacional de Municipios y docentes de posgrado, con lo que se buscó evitar errores de especificación interna y externa.

En la segunda etapa de identificación se procede a validar los grados de libertad del modelo, que se expresa bajo la siguiente ecuación:

$$GL = (1/2) \times (N \text{ variables observadas} \times (N \text{ Variables observadas} + 1)) - N \text{ parámetros a estimar.}$$

Aquello permitió establecer que se tienen 9 grados de libertad, lo que significa que el modelo se encuentra sobreidentificado; es decir, que existe más información que parámetros para estimar y, en consecuencia, el modelo puede ser estimado y contrastado.

Conjuntamente, para determinar la normalidad univariada, el investigador debe examinar la distribución de cada variable observada y verificar los índices de asimetría y curtosis. En este sentido, se procede a realizar las medidas de distribución de las variables para entender la forma en la que se separan o aglomeran los valores, permitiendo conocer la tendencia de los datos al reunirse con la frecuencia en la que se hallan dentro de la información, siendo la asimetría y la curtosis premisas para realizar el análisis de correlaciones de las variables. Según Requena (2014), la asimetría permite identificar si los datos se distribuyen de manera uniforme alrededor del punto central “media aritmética” y su valor para ser aceptada debe ser menor o igual a 3; por otro lado, la curtosis determina el grado de concentración que presentan los valores en la región

central de la distribución y su valor para ser aceptada debe estar en valores aproximados a 0 y menores a 10. Cabe mencionar que de hallar variables que no se encuentren en este rango, es necesario desarrollar una transformación (Kline, 2005).

De igual modo, la asimetría (Skew) se analiza entre valores cercanos a 0 para indicar que el modelo es relativamente simétrico; sin embargo, los valores aceptados son aquellos que se encuentran en un rango de -3 a 3 y la curtosis debe centrarse entre 0 y 6.

**Tabla 91** *Análisis de simetría y curtosis*

<b>Variable</b>	<b>Medi a</b>	<b>Varianz a</b>	<b>Desv. Desvi ación</b>	<b>Rango</b>	<b>Asimetrí a</b>	<b>Curtosis</b>	
Edad	46,9	46,0	72,6	63,0	29,0	0,1	-1,1
Experiencia-Cargo de elección popular	4,7	4,0	22,7	13,5	13,5	0,6	-1,1
Experiencia-funcionario público	4,2	3,5	12,7	12,4	12,4	0,8	-0,1
Experiencia en el sector privado	6,0	3,4	45,0	20,0	20,0	1,0	-0,2
TD Directivo	11,0	9,0	60,0	36,0	35,0	1,9	4,5
TDAanalítico	21,0	16,0	150,6	49,0	45,0	1,1	0,7
TDCONE	8,2	9,0	24,2	16,0	16,0	0,1	-0,5
TD CONCEP	10,0	9,0	88,6	36,0	35,0	1,3	1,4
G1	6,4	4,0	101,4	36,0	36,0	2,6	6,0
G2	4,2	1,0	46,1	25,0	25,0	2,0	3,4
G3	1,5	1,0	7,1	9,0	9,0	2,3	4,4
G4	6,2	1,0	77,3	25,0	25,0	1,4	0,7
DG1	2,9	1,0	17,6	16,0	16,0	1,9	3,5
DG2	2,6	1,0	11,7	9,0	9,0	1,2	-0,1
DG3	1,1	1,0	2,1	4,0	4,0	1,4	0,5
DG4	1,4	1,0	4,6	9,0	9,0	2,5	6,9
Iea	0,3	0,0	0,2	1,0	1,0	0,8	-1,4
Ieb	1,4	1,0	2,3	4,0	4,0	1,1	-0,4
Iec	0,6	1,0	0,3	1,0	1,0	-0,4	-2,0
Ied	0,2	0,0	0,2	1,0	1,0	1,8	1,2

*Nota.* Elaboración propia.

Una vez definido lo anterior, se procede a identificar las correlaciones entre variables para analizar la relación de dos o más variables del cuestionario, con el propósito de medir la

dependencia de una variable con respecto de otra variable independiente; para ello, se evalúa el grado de relación lineal entre cada par de variables, en el que se pueden ubicar de -1 a 1, aclarando que, si los dos elementos tienden a aumentar o disminuir al mismo tiempo, el valor de correlación es positivo. Cabe precisar que los valores aceptables del análisis de cada correlación deben estar sujetos a “\*” cuando la correlación es significativa en el nivel 0,05 (bilateral), y “\*\*” cuando la correlación es significativa en el nivel 0,01 (bilateral). Los resultados alcanzados se observan en la Figura 48.

**Figura 48** *Análisis de correlaciones del modelo*

	Edad	Exceiencia-Cargo de elección popular	Exceiencia-Funcionario público	Exceiencia en el Sector privado	TJ Directivo	TJ Analítico	TJ COYE	TJ COYCEP	Ga	Ga	Gc	Gd	JG1	JG2	JG3	JG4	lea	lec	lec	led
Edad	1																			
Exceiencia-Cargo de elección popular	-0,166	1																		
Exceiencia-Funcionario público	,422*	-0,377	1																	
Exceiencia en el Sector privado	0,170	-0,388	-0,163	1																
TJ Directivo	-0,169	-0,064	-0,195	0,102	1															
TJ Analítico	-0,115	0,370	-0,184	0,078	0,010	1														
TJ COYE	0,026	-0,132	-0,089	0,005	0,179	-,617**	1													
TJ COYCEP	0,127	-0,347	0,359	-0,168	-,577**	-,302*	-0,237	1												
Ga	0,170	-0,107	0,275	-0,124	0,014	-0,085	0,086	-0,004	1											
Ga	,388*	-0,049	-0,253	-,491**	-0,216	0,046	-0,168	0,104	-0,293	1										
Gc	0,023	-0,010	0,207	-0,185	-0,211	0,021	-0,015	0,389	-0,208	-0,120	1									
Gd	-,483**	-0,128	-0,190	0,079	0,297	0,040	-0,075	-0,151	-0,315	-0,333	-0,283	1								
JG1	,424*	0,047	0,353	0,165	0,047	0,128	-,445*	0,130	0,351	-0,024	-0,162	0,042	1							
JG2	-0,329	0,303	-0,026	-0,309	-0,003	-0,022	0,168	-0,022	-0,123	-0,259	0,361	-0,087	-,389*	1						
JG3	0,015	-0,119	-0,128	0,056	-0,264	0,074	0,126	-0,021	0,079	0,318	-0,254	-0,080	-0,330	-0,327	1					
JG4	0,145	-0,113	-0,088	-0,064	-0,163	-0,191	0,103	0,132	-0,177	0,305	0,074	-0,203	-0,313	-0,285	0,006	1				
lea	0,323	0,054	,809**	-0,015	-0,082	0,071	-0,323	0,057	0,204	0,049	-0,042	-0,165	-,491**	-0,221	-0,103	0,084	1			
lec	0,021	0,078	-0,063	-0,015	-0,099	0,035	-0,071	0,064	-0,199	-0,023	-0,128	0,295	0,075	-0,213	-0,085	-0,110	-,488*	1		
lec	-0,015	0,054	-0,331	0,075	0,344	-0,116	0,330	-0,385	-0,004	0,131	-0,141	-0,204	-0,382	0,213	0,221	0,087	-0,171	-,429*	1	
led	-0,178	-0,147	0,053	-0,289	-0,234	0,048	-0,222	-,453*	0,088	-0,082	-,268	-0,027	0,085	0,180	-0,101	0,005	0,077	-0,277	-,501**	1

\*...a correlación es significativa en el nivel 0,05 (bilateral).

\*\*...a correlación es significativa en el nivel 0,01 (bilateral).

*Nota.* Elaboración propia

Con base en lo anterior, se tomaron las correlaciones que presentaron valores significantes permitidos, para validar el modelo explicativo a través de la herramienta de AMOS.

- Gb y Edad con 0,339\*
- Gd y Edad con -0,493\*\*
- DG1 y Edad 0,424\*
- Experiencia funcionario público y Iea con 0,609\*\*
- Experiencia en el sector privado y Gb con -0,491\*\*
- TDC ONE y DG1 con -0,445\*
- TD CONCEPT y Ied con 0,453\*
- Gc y Ied con 0,426\*
- Iea con DG1 con 0,491\*\*

En este orden de ideas, se procede a estimar los valores de los parámetros especificados a partir de las varianzas y covarianzas muestrales, lo que permite identificar los valores de los parámetros que proporcionen una matriz reproducida que se ajuste de la mejor forma a la observada. Según Weston y Gore (2006) la valoración del ajuste del modelo ayuda a determinar si las relaciones entre las variables del modelo estimado reflejan adecuadamente la relación observada en los datos. Para ello, se procede a verificar los indicadores de ajuste relativo en el que se compara el ajuste con respecto a otro modelo (CFI), así como el ajuste parsimonioso que valora el ajuste respecto al número de parámetros utilizados (NFI).

Por otro lado, de acuerdo con Hu y Bentler (1999) cuando se trata de muestras de tamaño igual o inferior a 250 participantes se debe utilizar solamente los índices de ajuste a) Índice de ajuste comparativo (CFI), el cual debe ser mayor o igual a 0,95 y b) Raíz cuadrada media del error de aproximación (RMSA), el cual debe ser menor a 0,05.

Los indicadores de ajuste del modelo de esta investigación se presentan a continuación.

### *Índices de Ajuste Absoluto*

- CMIN/DF

De acuerdo con Herrero (2010), Kline (2005), Manzano y Manzano (2009) y Font et al. (2012) el valor favorable para el estadístico chi cuadrado sobre los grados de libertad-(CMIN) debe ser menor a 3, por lo que se cumple, ya que el modelo presenta 0,695.

**Tabla 92** *Indicador CMIN/DF*

<b>Model</b>	<b>NPAR</b>	<b>CMIN</b>	<b>DF</b>	<b>P</b>	<b>CMIN/DF</b>
Default model	36	<b>6,252</b>	<b>9</b>	0,714	<b>0,695</b>
Saturated model	45	0	0		
Independence model	9	70,129	36	0,001	1,948

*Nota.* Elaboración propia

Es de anotar, que el *default model* es el modelo que se estima y por tanto el que permite interpretar los datos; el *saturated model* es el que incluye las posibles relaciones y reproduce fielmente la matriz de varianzas y covarianzas y el *independence model* es el modelo nulo, en el que no existe ninguna relación entre variables.

- GFI

El índice de bondad de ajuste (GFI) se representa por el R-Cuadrado, en el que el modelo de esta investigación presenta un nivel bastante bueno, debido a que supera el 0,90 en un 0,955. (Herrero, 2010; Magaña et al., 2017; Kline, 2005; Manzano y Salvador, 2009; y Cupani et al., 2012).

**Tabla 93** *Indicador GFI*

<b>Model</b>	<b>GFI</b>
Default model	<b>0,955</b>
Saturated model	1
Independence model	0,638

*Nota.* Elaboración propia

- RMSEA

El índice de raíz cuadrada media de error de aproximación (RMSEA) representa la parte de la matriz de varianzas y covarianzas observadas que no son capaces de explicar el modelo, por lo que se busca que este sea lo más próximo a 0 y menor de 0,05 (Herrero, 2010; Magaña et al., 2017; Kline, 2005; Manzano y Salvador, 2009; y Cupani et al., 2012). En el presente modelo representa el 0 y se cumple la condición.

**Tabla 94** *Indicador RMSEA*

<b>Model</b>	<b>RMSE A</b>	<b>LO 90</b>	<b>HI 90</b>	<b>PCLOS E</b>
Default model	<b>0</b>	0	0,163	0,755
Independence model	0,187	0,121	0,252	0,002

*Nota.* Elaboración propia.

#### *Ajustes Comparativos*

- CFI, NFI, TLI

El índice de ajuste comparativo (CFI) indica hasta qué punto el modelo es mejor que el modelo nulo, por lo que se señala que debe ser mayor o igual a 0,95, lo que es superado en este modelo, ya que marca 1; es decir, que se cumple con el parámetro. Del mismo modo, existe el

Índice de ajuste normalizado (NFI) que debe ser mayor o igual a 0,90 y en el modelo se cumple el parámetro al obtener 0,903; además, se cumple con el índice de ajuste normalizado (TLI) que debe ser superior o igual a 0,95, alcanzando un 1,2 para la presente investigación. (Herrero, 2010; Magaña et al., 2017; Kline, 2005; Manzano y Salvador, 2009; Cupani et al., 2012).

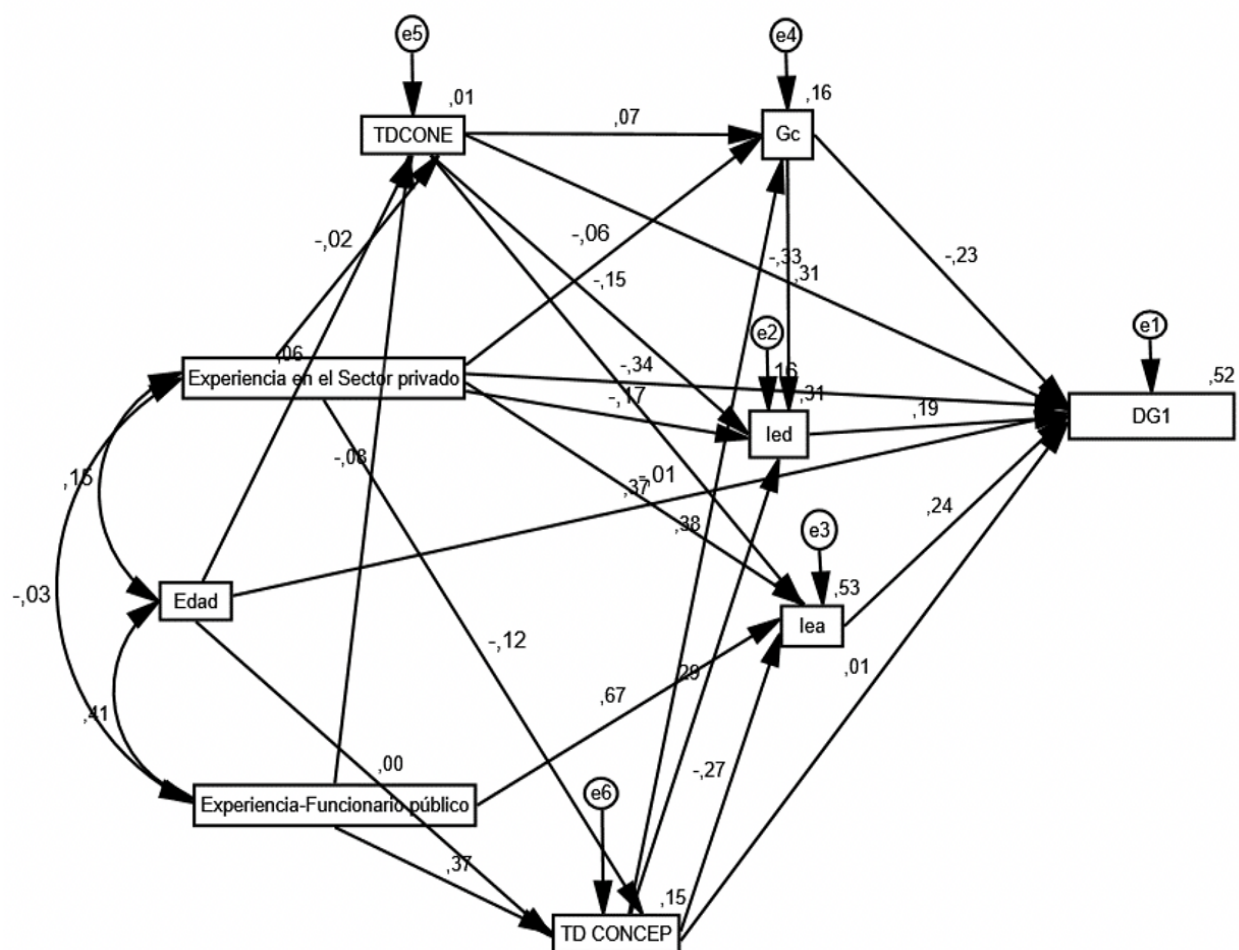
**Tabla 95** *Indicador CFI, NFI, TLI*

<b>Model</b>	<b>NFI</b>	<b>TLI</b>	<b>CFI</b>
Default model	<b>0,903</b>	<b>1,204</b>	<b>1</b>
Saturated model	1		1
Independence model	0	0	0

*Nota.* Elaboración propia.

Con base en los anteriores indicadores de ajuste se obtiene el siguiente modelo de ecuaciones estructurales, en el que se relacionan las variables endógenas DG1, las variables exógenas de Edad y Experiencia-funcionario público y Experiencia-sector privado; las variables intervinientes Gc, T CONE, TD CONCEP, Ied e Iea. Los términos de error o residuales son representados con el símbolo de “e”, lo que significa que son variables exógenas que no son medidas directamente y reflejan causas inespecíficas de variabilidad en la variable dependiente o varianza no explicada, más cualquier error debido a la medición. Así mismo, se asumen que estos errores poseen una distribución normal con media igual a cero y que no están relacionados con otras variables del modelo. Es de acotar que el modelo 3, expuesto en la Figura 49, explica el 52% de la varianza de la variable dependiente y sus índices de ajuste fueron adecuados como se describió anteriormente.

Figura 49 Modelo 3



Nota. Elaboración propia.

Antes de explicar las relaciones y resultados del modelo 1, se presentan tres modelos diferentes que fueron analizados de acuerdo con los resultados y la teoría expuesta en los primeros capítulos y que se muestran en la Tabla 96. De los tres modelos se seleccionó el número 3, debido a que obtuvo una varianza explicada del 52%, además de cumplir satisfactoriamente con los indicadores de ajuste del modelo.

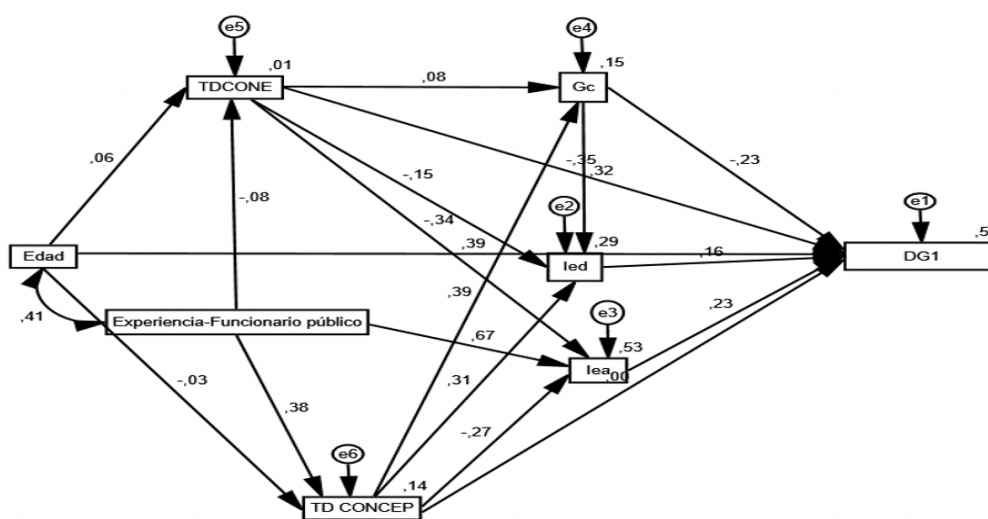
**Tabla 96** Análisis de 4 modelos de ecuaciones estructurales

Índice de ajuste	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
CMIN/DF	0,72	0,72	<b>0,695</b>	0,766
GFI	0,948	0,948	<b>0,955</b>	0,962
RMSEA	0	0	<b>0</b>	0
CFI	1	1	<b>1</b>	1
NFI	0,903	0,903	<b>0,911</b>	0,922
TLI	1,204	1,204	<b>1,322</b>	1,211
Explicación del modelo	50%	50%	<b>52%</b>	48%

Nota. Elaboración propia.

### Modelo 1.

El análisis se desarrolló con todas las variables del modelo explicativo planteado en la Figura 50, se exceptuó la Experiencia- en el sector privado, a partir de lo cual se obtuvieron los indicadores de ajuste expuestos en la tabla anterior y una predictibilidad del 50%.

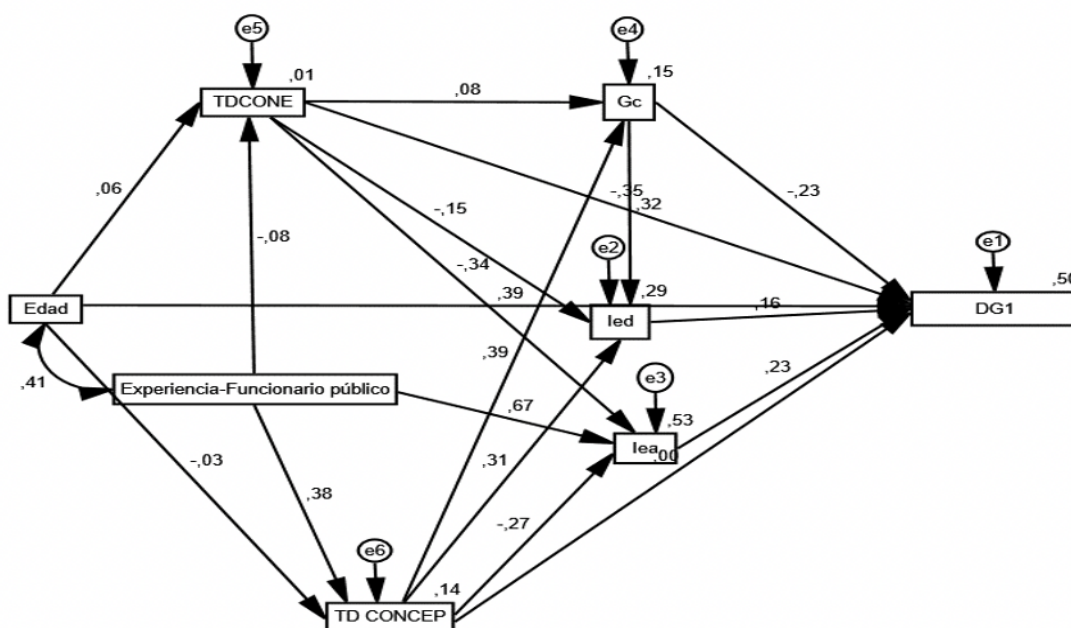
**Figura 50** Modelo 1

Nota. Elaboración propia.

### Modelo 2.

Para el modelo 2, el análisis se realizó con las mismas restricciones del modelo 1; sin embargo, se utilizó el análisis de Rash que presentó 4 ítems que no estaban en el rango de aceptabilidad, en el que se obtuvieron unos indicadores de ajuste válidos expuestos en la Tabla 96 y la misma predictibilidad del 50%. Razón por lo que no representó un cambio significativo.

Figura 51 Modelo 2

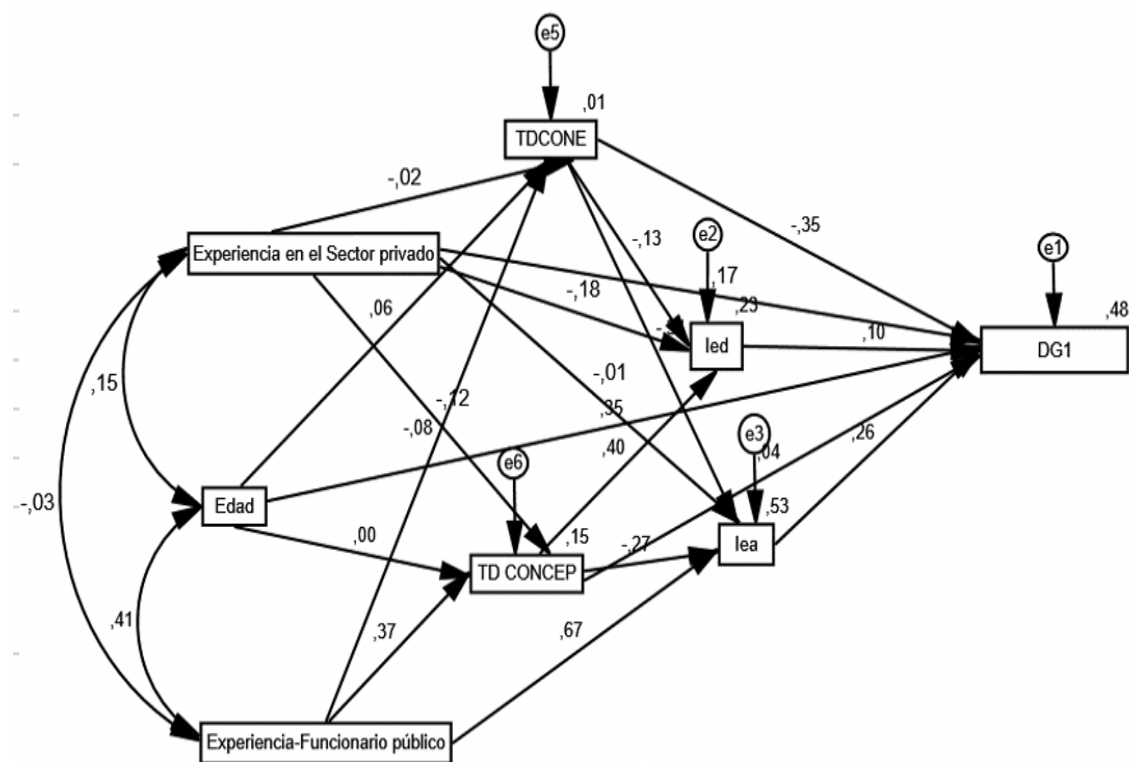


Nota. Elaboración propia.

### Modelo 4.

Para este modelo, el análisis se llevó a cabo con base en la eliminación de la variable de gobernanza, para analizar las relaciones entre el Estilo de Toma de Decisiones y el Desempeño Administrativo, encontrando que la principal explicación al DG1 fue la Edad con ( $.36$ ), TDCONE con un ( $-.35$ ), TD CONCEP con un ( $.26$ ), Experiencia en el sector privado con ( $.17$ ), lo que genera información relevante para futuras investigaciones.

**Figura 52 Modelo 4**



*Nota.* Elaboración propia.

### **Modelo 3.**

En lo que respecta al análisis del modelo 3, este se desarrolló con base en todas las variables analizadas, incluyendo la variable independiente de Experiencia en el Sector Público de los gobernadores; en este modelo se logró una varianza explicativa del 52%, que es buena para un estudio en ciencias sociales y con características psicológicas. Los indicadores de ajuste se representan en la tabla anterior, siendo el modelo tomado de referencia para validar el modelo explicativo, los objetivos y las hipótesis planteadas. Finalmente, resta por analizar los efectos directos, indirectos y totales de las diferentes variables que integran el modelo. Tal como sugieren Edwards y Lambert (2007) cuando se utiliza el *Path Analysis* no solo deben

considerarse las relaciones directas entre las variables del modelo, sino que también deben analizarse los efectos indirectos o mediadores entre variables. La totalidad de estos efectos se representan en la Tabla 97.

**Tabla 97** Efectos directos- *D* e indirectos-*I* y totales- *T* del modelo 3

Variable	Efecto	Experiencia en el sector privado	Experiencia funcionario público	Edad	Conceptual (TD Concept)	TD Cone	Red (Gc)	Iea	Ied
Conceptual (TD Concept)	T	-0,124	0,365	-0,005					
	D	-0,124	0,365	-0,005					
	I	0	0	0					
Conductual (TD Cone)	T	-0,023	-0,082	0,063					
	D	-0,023	-0,082	0,063					
	I	0	0	0					
Gobernanza en Red (Gc)	T	-0,108	0,131	0,003	0,376	0,074			
	D	-0,06	0	0	0,376	0,074			
	I	-0,048	0,131	0,003	0	0			
Gestión interesados (Iea)	T	0,027	0,597	-0,02	-0,273	-0,344			
	D	-0,015	0,668	0	-0,273	-0,344			
	I	0,042	-0,071	-0,02	0	0			
Contratación estatal (Ied)	T	-0,231	0,158	-0,01	0,403	-0,131	0,305		
	D	-0,166	0	0	0,288	-0,154	0,305		
	I	-0,065	0,158	-0,01	0,115	0,023	0		
Tradicional (DG1)	T	0,159	0,174	0,338	-0,066	-0,456	-0,175	0,24	0,187
	D	0,164	0	0,366	0,012	-0,331	-0,232	0,24	0,187
	I	-0,005	0,174	-0,028	-0,078	-0,124	0,057	0	0

*Nota.* Elaboración propia.

Efectos totales (T), directos (D), indirectos (I) de las variables incluidas en el modelo.

De acuerdo con los rangos establecidos por Cohen (1988), se establece que las relaciones entre variables son pequeñas cuando están en márgenes menores o iguales a (0,10), medianas cuando están entre (0,11) y (0,30) y grandes cuando son mayores a (0,31). (Pérez et al., 2013)

De ese modo, las dimensiones de Edad (0,37), TDCONE (-0,33), Iea (0,24) realizaron las principales contribuciones explicativas directas del DG1, seguidas por Ied (0,19) y Experiencia en el sector privado (0,16) y TD CONCEP (0,012) —no significativo estadísticamente—. Por otra parte, los efectos totales sobre el Desempeño de la Gestión Pública, DG1, también fueron más elevados para las variables de los efectos totales en TDC ONE (-0,455), Edad (0,338), e Iea (0,24).

Por lo anterior, se concluye que:

- La edad (0,37) tiene una influencia importante con el desarrollo de la DG1, debido a que tiene una poderosa relación directa y total de esta variable, representando un efecto directo significativo y un efecto indirecto (-,028) no significativo, mediado por interferencias. En otras palabras, entre más edad se relaciona un mayor desempeño en la Gestión Pública tradicional.
- La variable de Iea tiene una influencia media de esta variable sobre DG1 con 0,249.
- El Estilo de Toma de Decisiones Conductual tiene una influencia importante con el desarrollo de la DG1, representando una relación directa y total de esta variable con -0,33 y un efecto indirecto de -0,124, lo que es significativo para la investigación.
- La Experiencia del funcionario público con el Estilo de Toma de Decisiones Conceptual tiene una relación muy significativa representada en 0,37.
- El Estilo de Toma de Decisiones Conceptual con la Gobernanza en redes (Gc) tiene una relación grande representada en 0,38.
- La Experiencia en el sector público tiene una relación grande con Iea, representada en 0,668 y una relación indirecta de -0,071.
- El Estilo de Toma de Decisiones Conductual e Iea tiene una relación grande con la representación de -0,35.

- Conceptual con Ied tiene un efecto directo de 0,288 y un efecto indirecto de 0,115, lo que resulta significativo para la investigación.
- El enfoque de gobernanza en red (Gc) tiene una alta relación con la vinculación a trabajadores en el departamento por el grado de confianza y lealtad (Ied) que le han brindado con 0,305.

### Comprobación de Hipótesis

**Tabla 98** *Comprobación de hipótesis por ecuaciones estructurales*

<b>Hipótesis</b>	<b>Análisis</b>	<b>Subhipótesis</b>
H1	Los Estilos de Toma de Decisiones de los gobernadores tienen alguna relación con el tipo de Desempeño en la Gestión Pública.	Aceptada parcialmente  Los gobernadores conductuales tienen una mayor congruencia con el tipo de gestión público tradicional.  -0,445* (r=-0.445, p<0.05)
H2	Incertidumbre Percibida del Entorno como variable moderadora en la relación entre los Estilos de Toma de Decisiones y el tipo de Desempeño de la Gestión Pública.	No se logró validar con esta técnica de estadística multivariada, debido a que al realizar el análisis de las 3 variables, se requiere tener una mayor cantidad de encuestados para la construcción de subgrupos de hipótesis que la validen.
H3	Existe una relación directa entre las Variables Internas del gobernador y los Estilos de Toma de Decisiones.	Rechaza
H4	Existe una relación directa entre las Variables Internas del gobernador con el tipo de Desempeño de la Gestión Pública.	Aceptada parcialmente  La edad tiene una influencia con el tipo de desempeño

Hipótesis	Análisis	Subhipótesis
H5 El Estilo de Toma de Decisiones del gobernador se relaciona con un enfoque de Nueva Gobernanza.	Rechazada	de gestión pública tradicional.  ,424* (r=-0.445, p<0.05)
H6 Los gobernadores con un enfoque de Nueva Gobernanza (multinivel vertical, multinivel horizontal, gestión en redes, participativa) presentan una relación con el tipo Desempeño de la Gestión Pública.	Rechazada	
H7 La Incertidumbre Percibida del Entorno incide en los enfoques de la Nueva Gobernanza.	Aceptada parcialmente	La vinculación a trabajadores en el departamento por el grado de confianza y lealtad hacia el gobernador influye en la gobernanza en red. 0.426* (r=-0.445, p<0.05)
H8 Existe incidencia entre las Variables Internas del gobernador con los enfoques de la Nueva Gobernanza.	Aceptada parcialmente	La edad tiene una influencia en la gobernanza multinivel vertical  -0,399* (r=-0.445, p<0.05)  La edad tiene una influencia en la gobernanza participativa.  -,493** (r=-0.445, p<0.05)

Hipótesis	Análisis	Subhipótesis
		<p>La experiencia en el sector privado tiene una influencia en la gobernanza multinivel vertical.</p> <p>491** (r=-0.445, p&lt;0.05)</p>

*Nota.* Elaboración propia.

### **Análisis de Regresión Lineal y Ordinal**

Estas técnicas estadísticas multivariadas permiten estudiar la relación entre variables; además, en la investigación social son utilizadas para predecir un amplio rango de fenómenos, desde medidas económicas hasta aspectos del comportamiento humano. Cabe mencionar que este ejercicio se realiza como análisis de regresión múltiple porque permite explorar y cuantificar la relación entre una variable dependiente y una o más variables independientes o predictoras.

En esa misma línea, una medida de ajuste que tiene gran aceptación en el contexto del análisis de la regresión lineal es el coeficiente de determinación  $R^2$  —el cuadrado del coeficiente de correlación múltiple—, el cual es una medida estandarizada que toma valores desde 0 a 1 (0 cuando es una variable independiente y 1 cuando entre ellas existe relación perfecta). En otras palabras, representa el grado de ganancia que se puede obtener al predecir una variable basándose en el conocimiento que tiene de otra u otras variables. Es importante resaltar que este análisis no permite afirmar que las relaciones detectadas sean de tipo causal, solo es posible establecer el grado de relación.

Asimismo, los coeficientes de regresión estandarizados Beta “ $\beta$ ” son los coeficientes que definen la ecuación de regresión cuando esta se obtiene tras estandarizar las variables originales. Además, indican la cantidad de cambio, en puntuaciones típicas, que se producirá en la variable

dependiente por cada cambio de una unidad en la correspondiente variable independiente. En el análisis de regresión simple, el coeficiente de regresión estandarizado corresponde a la única variable independiente presente en la ecuación que coincide exactamente con el coeficiente de correlación de Pearson. Mientras que, en la regresión múltiple, los coeficientes de regresión estandarizados permiten valorar la importancia relativa de cada variable independiente dentro de la ecuación

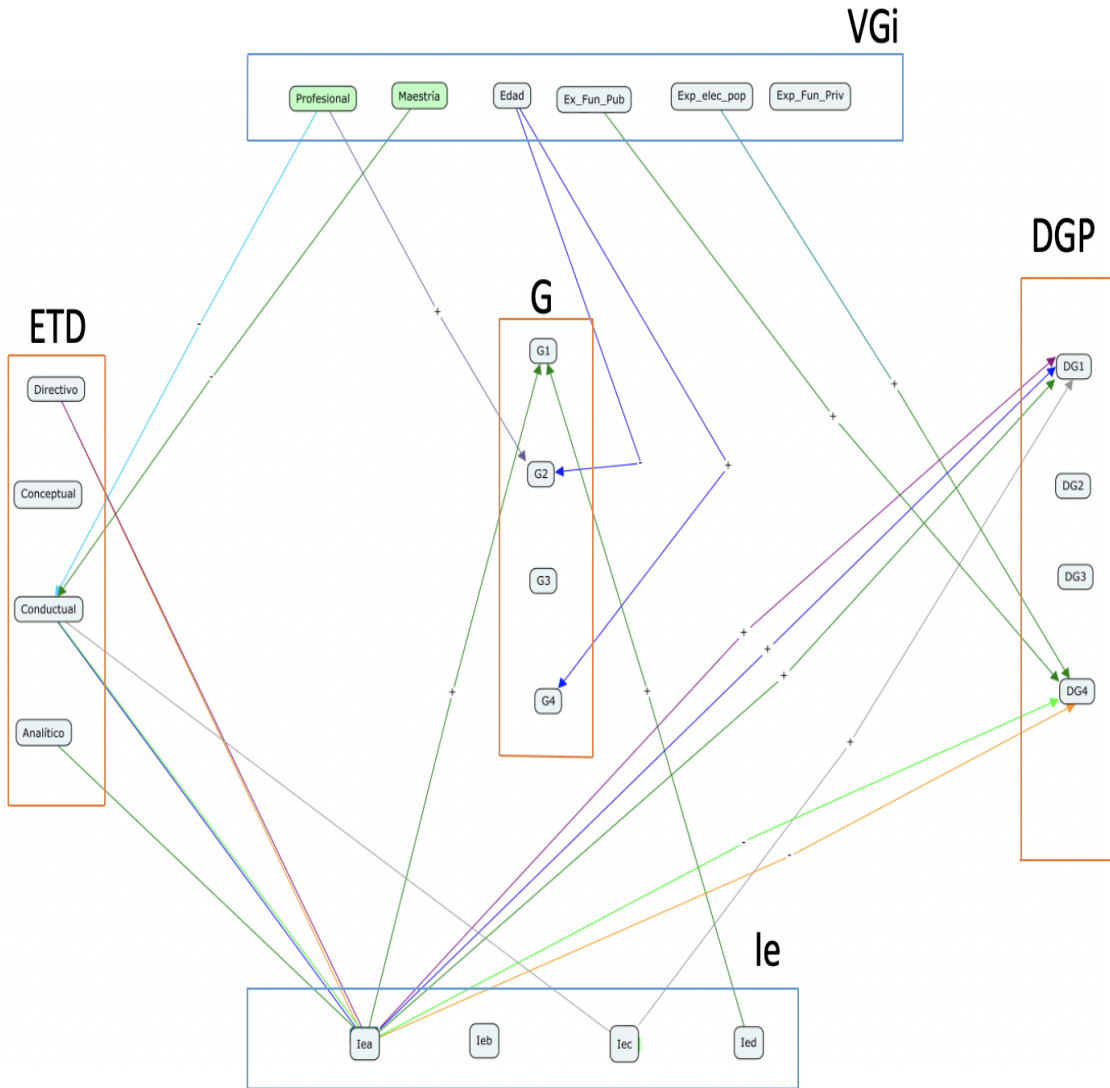
Por último, en la regresión ordinal se permite dar forma a la dependencia de una respuesta ordinal politémica sobre un conjunto de predictores, que pueden ser factores o covariables. Vale mencionar que esta metodología se basa en McCullagh (1980); de igual modo, esta técnica implica minimizar las diferencias de la suma de los cuadrados entre una variable de respuesta (dependiente) y una combinación ponderada de las variables predictoras (independientes). En este sentido, los coeficientes estimados reflejan cómo los cambios en los predictores afectan la respuesta.

### ***Pasos para la Elaboración del Análisis de Regresión Lineal y Ordinal***

El paquete estadístico utilizado es SPSS Versión 25, en el que se realizaron los análisis correspondientes entre las variables que permitieran validar las hipótesis planteadas en el modelo explicativo de la investigación. Igualmente, en aras de obtener información significativa se aceptan los valores Beta que tengan una prueba de significancia menor o igual a 0,05 y debido a las características de las muestras se aceptarán como insumo importante para futuras investigaciones las pruebas de significancia menores a 1.

Los resultados obtenidos se exponen en la Figura 53 en el siguiente modelo, desarrollado en la herramienta CMAPTools, el cual presenta las relaciones y su signo positivo o negativo frente a la asociación de las variables analizadas.

**Figura 53** Modelo multivariado de ETD-G-DGP con base en análisis de regresiones ordinales y lineales



*Nota.* Elaboración propia.

### *Análisis de Hipótesis*

#### *Hipótesis 1.*

Las variables de Estilo de Toma de Decisiones con el tipo de Desempeño de la Gestión Pública no presentaron ninguna relación, como se muestra en Tabla 99, en la que el estado “no” significa que no se encontró significancia en la hipótesis 1 y en las 9 subhipótesis posibles; esta deducción se realizó con base en el análisis de regresión lineal.

**Tabla 99** *Resultados hipótesis 1*

	<b>Tradicional (DG1)</b>	<b>Moderador (DGP2)</b>	<b>Gestor (DGP3)</b>	<b>Visionario (DGP4)</b>
Directivo	no	no	no	no
Conceptual	no	no	no	no
Conductual	no	no	no	no
Analítico	no	no	no	no

*Nota.* Elaboración propia.

#### *Hipótesis 2.*

Esta hipótesis establece las relaciones entre los Estilos de Toma de Decisiones y los tipos de Desempeño de la Gestión Pública con mediación de las variable percibida del entorno con base en el análisis de regresión ordinal. Es importante acotar que a) “Sí pos” significa que existe relación y es positiva, estando en un nivel de significancia menor a 0,05; b) “Sí neg” denota que existe relación y es negativa, estando en un nivel de significancia menor a 0,05; c) “Sí al 10 pos” significa que existe relación y es positiva, sin embargo, su nivel de significancia es menor a 0,1; d) “Sí al 10 neg” indica que existe relación y es negativa, sin embargo, su nivel de significancia es menor a 0,1. Los dos últimos indicadores se relacionan para mostrar unas opciones importantes de profundización en futuras investigaciones, dado que por la cantidad de población

analizada aún no permite tener una relación más significativa; no obstante, orientan a una posible relación entre las variables.

**Tabla 100** Resultados hipótesis 2

<b>Relación ETD-IE</b>	<b>Tradicional (DG1)</b>	<b>Moderador (DGP2)</b>	<b>Gestor (DGP3)</b>	<b>Visionario (DGP4)</b>
Direct_Iea	<b>sí pos</b>	no	sí al 10 neg	<b>sí neg</b>
Direct_Ieb	no	no	no	no
Direct_Iec	no	no	no	no
Direct_Ied	sí al 10 neg	no	no	no
Concep_Iea	no	no	no	no
Concep_Ieb	no	no	no	no
Concep_Iec	no	no	no	no
Concep_Ied	no	no	no	no
Conduc_Iea	<b>sí pos</b>	no	sí al 10 neg	<b>sí neg</b>
Conduc_Ieb	no	no	no	no
Conduc_Iec	<b>sí pos</b>	no	no	no
Conduc_Ied	no	no	no	no
Anali_Iea	<b>sí pos</b>	no	no	no
Anali_Ieb	no	no	no	no
Anali_Iec	no	no	no	no
Anali_Ied	no	no	no	no

*Nota.* Elaboración propia.

### ***Hipótesis 3.***

Así mismo, la hipótesis 3 expone que existe una relación directa entre Estilos de Toma de Decisiones y las Variables Internas del gobernador, la cual presenta una relación negativa no significativa entre Experiencia de cargos de elección popular y el Estilo Conductual. Además, se presentan dos relaciones fuertes negativas entre variables independientes de Profesional y Maestría con el mismo estilo de toma de decisión, pero estas no hacen parte del estudio formal de la investigación ni fueron analizadas por la técnica de análisis de senderos.

**Tabla 101** Resultado de hipótesis 3

<b>VGi</b>	<b>Conductual</b>	<b>Analítico</b>	<b>Conceptual</b>	<b>Directivo</b>
Edad	no	no	no	no
Profesional	<b>sí neg</b>	no	no	no
Especialización	no	no	no	no
Maestría	<b>sí neg</b>	no	no	no
Exp_elec_pop	sí al 10 neg	no	no	no
Exp_Fun_pub	no	no	no	no
Exp_priv	no	no	no	no
Orig_depart	no	no	no	no
Nivel_dep	no	no	no	no

*Nota.* Elaboración propia.

#### ***Hipótesis 4.***

Del mismo modo, la hipótesis 4 señala la existencia de una relación directa entre las Variables Internas del gobernador y los tipos de Desempeño de la Gestión Pública, en las cuales se encuentran dos relaciones positivas significativas para la Experiencia en cargos de elección popular y la Experiencia en cargos de función pública con el tipo de Desempeño de la Gestión Pública 4 (Visionario). De igual modo, existe una relación entre Experiencia en cargos de la función pública con el DGP2 negativa y de baja significancia. También es necesario expresar que esta deducción se realizó con base en el análisis de regresión ordinal.

**Tabla 102** Resultados hipótesis 4

<b>VGi</b>	<b>Tradicional (DG1)</b>	<b>Moderador (DGP2)</b>	<b>Gestor (DGP3)</b>	<b>Visionario (DGP4)</b>
Edad	no	no	no	no
Profesional	no	no	no	no
Especialización	no	no	no	no
Maestría	no	no	no	no
Exp_elec_pop	no	no	no	<b>sí pos</b>
Exp_Fun_pub	no	sí al 10 neg	no	<b>sí pos</b>
Exp_priv	no	no	no	no
Orig_depart	no	no	no	no
Nivel_dep	no	no	no	no

*Nota.* Elaboración propia.

### ***Hipótesis 5.***

Conjuntamente, esta hipótesis plantea que los Estilos de Toma de Decisiones se relacionan con los enfoques de la Nueva Gobernanza, para analizar lo anterior se presentaron los resultados obtenidos con base en el análisis de regresión lineal en el que se establecen tres relaciones con baja significancia, entre Conductual y Gobernanza multinivel horizontal, y Conductual, Directivo con Gobernanza por redes.

**Tabla 103** *Resultado hipótesis 5*

	<b>Horizontal (G1)</b>	<b>Vertical (G2)</b>	<b>Red (G3)</b>	<b>Participativa (G4)</b>
Conductual	no	sí al 10%	no	sí al 10%
Analítico	no	no	no	no
Conceptual	no	no	no	no
Directivo	no	no	no	sí al 10%

*Nota.* Elaboración propia.

### ***Hipótesis 6.***

De igual manera, esta hipótesis determina que existe una relación entre los enfoques de la Nueva Gobernanza con los tipos de Desempeño de la Gestión Pública; para analizarla se presentaron los resultados obtenidos con base en el análisis de regresión ordinal en el que no se encuentran ningún tipo de relaciones entre las variables, como se evidencia en la Tabla 104.

**Tabla 104** *Resultado hipótesis 6*

	<b>Tradicional (DG1)</b>	<b>Moderador (DGP2)</b>	<b>Gestor (DGP3)</b>	<b>Visionario (DGP4)</b>
Horizontal (G1)	no	no	no	no
Vertical (G2)	no	no	no	no
Red (G3)	no	no	no	no
Participativa (G4)	no	no	no	no

*Nota.* Elaboración propia.

***Hipótesis 7.***

Por otro lado, la hipótesis 7 busca entender si la Incertidumbre Percibida del Entorno incide en los enfoques de la Nueva Gobernanza, en la que existen dos relaciones significativas positivas entre la intromisión del poder por profesionales externos (Iea) y la contratación estatal por lealtad y confianza (Ied). Así mismo, se encuentra una relación positiva entre Gobernanza horizontal y la gestión de interesados por meritocracia con baja significancia y Gobernanza participativa con Ied en forma negativa, como se expone en la siguiente tabla. Esta deducción se realizó con base en el análisis de regresión ordinal.

**Tabla 105** *Resultado de hipótesis 7*

	<b>Horizontal (G1)</b>	<b>Vertical (G2)</b>	<b>Red (G3)</b>	<b>Participativa (G4)</b>
Iea	sí pos	no	no	no
Ieb	sí al 10 pos	no	no	no
Iec	no	no	no	no
Ied	sí pos	no	no	sí al 10 neg

*Nota.* Elaboración propia.

***Hipótesis 8.***

La última hipótesis planteada busca entender si las Variables Internas del gobernador tienen una incidencia en los enfoques de Nueva Gobernanza. Se encuentran que existen dos relaciones significativas directas, una positiva que conecta la edad con la gobernanza vertical y otra negativa que relaciona la edad con la gobernanza participativa. Mientras que se evidencian dos relaciones adicionales poco significativas entre maestría y multinivel vertical y otra entre cargos de experiencia en la función pública con la gobernanza multinivel vertical, esta deducción se realizó bajo la técnica de regresión lineal, como se expone en la Tabla 106.

**Tabla 106** Resultado de hipótesis 8

	<b>Horizontal (G1)</b>	<b>Vertical (G2)</b>	<b>Red (G3)</b>	<b>Participativa (G4)</b>
Edad	no	sí pos	no	sí pos
Profesional	no	si	no	no
Especialización	no	no	no	no
Maestría	no	sí al 10 neg	no	no
Exp_elec_pop	no	no	no	no
Exp_Fun_pub	no	sí al 10 pos	no	no
Exp_priv	no	no	no	no
Orig_depart	no	no	no	no
Nivel Dep	no	no	no	no

*Nota.* Elaboración propia.

### Comprobación de Hipótesis – Análisis de Regresiones Múltiples Lineales y Ordinales

**Tabla 107** Comprobación de hipótesis – análisis de regresiones múltiples lineales y ordinales

<b>Hipótesis</b>	<b>Análisis</b>	<b>Subhipótesis</b>
H1 Los Estilos de Toma de Decisiones de los gobernadores tienen alguna relación con el tipo de Desempeño en la Gestión Pública.	Rechazada	
H2 Incertidumbre Percibida del Entorno como variable moderadora en la relación entre los Estilos de Toma de Decisiones y el tipo de Desempeño de la Gestión Pública.	Aceptada parcialmente	H2 Directivo-Iea-DG1  Conductual-Iea-DG1  Conductual-Iec_DG1  Análítico-Iea-DG1  Directivo-Iea-DG4 (negativo)  Conductual-Iea- (negativo)  A 10 Directivo-Ied-DG1

Hipótesis	Análisis	Subhipótesis
H3	Las Variables Internas del gobernador se relacionan con los Estilos de Toma de Decisiones.	Rechazada
		Directivo-Iea-DG3 Conductual-Iea-DG3
H4	Existe una relación directa entre las Variables Internas del gobernador con el tipo de Desempeño de la Gestión Pública.	Aceptada parcialmente
		Los gobernadores conductuales tienen una mayor influencia con los cargos de elección popular (negativa), pero con baja significancia.  La experiencia en cargos de elección popular tiene una influencia en el tipo de desempeño de gestión pública visionario. Sí positivo
H5	El Estilo de Toma de Decisiones del gobernador se relaciona con un enfoque de Nueva Gobernanza.	Rechazada
		La experiencia en el sector público tiene una influencia con el tipo de desempeño de gestión pública visionario. Sí positivo Aquí hay 3 con bajo nivel de significancia.  Los gobernadores conductuales tienen una mayor congruencia con la gobernanza horizontal. Sí al 10%  Los gobernadores directivos tienen una mayor congruencia

Hipótesis	Análisis	Subhipótesis
H6	Los gobernadores con un enfoque de Nueva Gobernanza (multinivel vertical, multinivel horizontal, gestión en redes, participativa) presentan una relación con el tipo Desempeño de la Gestión Pública.	Rechazada
H7	La Incertidumbre Percibida del Entorno incide en el enfoque de la Nueva Gobernanza.	Aceptada parcialmente
		con la gobernanza participativa. Sí al 10%
		H4 Abbd- Los gobernadores conductuales tienen una mayor congruencia con la gobernanza participativa. Sí al 10%
		La intromisión del poder por profesionales externos influye en la gobernanza multinivel vertical.  Sí positivo
		La gestión de interesados por meritocracia influye en la gobernanza multinivel vertical. Sí al 10%
		La contratación estatal por lealtad y confianza influye en la gobernanza multinivel vertical. Sí positivo
		La contratación estatal por lealtad y confianza influye en

Hipótesis	Análisis	Subhipótesis	
H8	Existe incidencia entre las Variables Internas del gobernador en los enfoques de la Nueva Gobernanza.	Aceptada parcialmente	la gobernanza participativa. Sí al 10% negativo
			La edad tiene una influencia con la gobernanza multinivel horizontal. Sí negativa
			La experiencia en el sector público del gobernador tiene una influencia en la gobernanza multinivel horizontal. Sí al 10% positivo.
			H7 D- La edad tiene una influencia con la gobernanza participativa. Sí positivo
			Existen otras dos variables adicionales
			Profesional y G2 es negativa.
			Maestría con G2 es negativa al 10%.

*Nota.* Elaboración propia.

### **Comprobación de Hipótesis por los Dos Análisis Multivariados**

Con base en los dos análisis multivariados se comparan la comprobación de las 7 hipótesis y de las 4 subhipótesis principales. Los resultados se presentan en la siguiente tabla comparativa, en la que los números que están entre paréntesis indican la cantidad de relaciones significativas encontradas en cada uno de los métodos que sustentan la respuesta ante la hipótesis.

**Tabla 108** *Comprobación de hipótesis por ecuaciones estructurales y análisis de regresiones lineales múltiples*

<b>Hipótesis</b>		<b>Análisis de senderos “Ecuaciones estructurales”</b>	<b>Análisis de regresiones múltiples lineal y ordinal</b>
H1	Los Estilos de Toma de Decisiones de los gobernadores tienen alguna relación con el tipo de Desempeño en la Gestión Pública.	Aceptada parcialmente	Rechazada
H2	La Incertidumbre Percibida del Entorno como variable moderadora en la relación entre los Estilos de Toma de Decisiones y el tipo de Desempeño de la Gestión Pública.	No se logró validar con esta técnica estadística multivariada.	Aceptada parcialmente
H3	Existe una relación directa entre los Estilos de Toma de Decisiones con las Variables Internas del gobernador.	Rechazada	Rechazada
H4	Existe una relación directa entre las Variables Internas del gobernador con el tipo de Desempeño de la Gestión Pública.	Aceptada parcialmente	Aceptada parcialmente
H5	El Estilo de Toma de Decisiones del gobernador se relaciona con los enfoques de Nueva Gobernanza.	Rechazada	Rechazada
H6	Los gobernadores con los enfoques de la Nueva Gobernanza (multinivel vertical, multinivel horizontal, gestión en redes, participativa) presentan una relación con el tipo Desempeño de la Gestión Pública.	Rechazada	Rechazada
H7	La Incertidumbre Percibida del Entorno incide en el enfoque de la Nueva Gobernanza.	Aceptada parcialmente	Aceptada parcialmente

Hipótesis	Análisis de senderos “Ecuaciones estructurales”	Análisis de regresiones múltiples lineal y ordinal
H8 Existe incidencia entre las Variables Internas del gobernador en los enfoques de la Nueva Gobernanza.	Aceptada parcialmente	Aceptada parcialmente

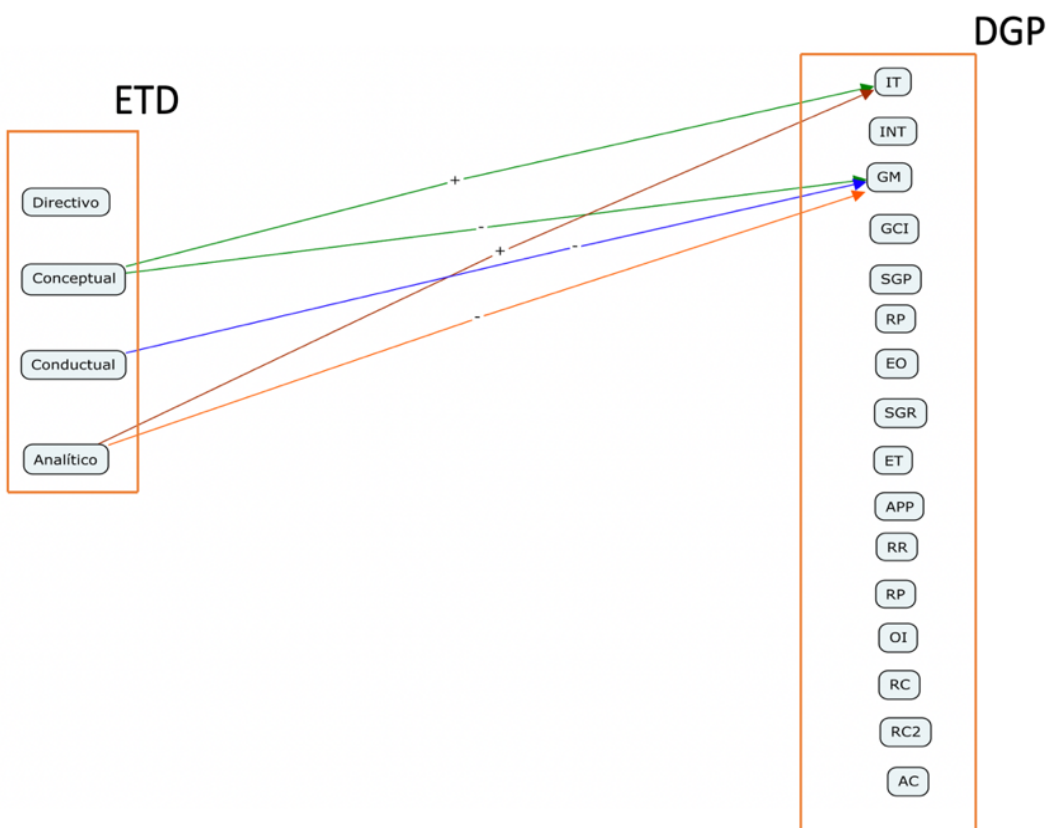
*Nota.* Elaboración propia autor.

### **Análisis de profundidad**

De acuerdo con la comprobación de hipótesis del modelo basado en las dos estrategias de análisis multivariado, se encontró una diferencia en los hallazgos realizados en la hipótesis 1 (los Estilos de Toma de Decisiones de los gobernadores tienen alguna relación con el tipo de Desempeño en la Gestión Pública).

Así mismo, en el análisis de ecuaciones estructurales se evidenció que existe una aprobación parcial, mientras que en el análisis de regresiones múltiples no se identificó ninguna relación. En aras de dilucidar esta controversia metodológica se procedió a realizar un análisis multivariado múltiple ordinal para las variables del tipo de Desempeño de la Gestión Pública con respecto a los Estilos de Toma de Decisiones de los gobernadores. Basados en la fiabilidad presentada con el alfa ordinal se encontró que existen asociaciones significativas entre dimensiones del Estilo de Toma de Decisiones y los tipos de Desempeño en la gestión pública, que permiten aceptar parcialmente la hipótesis 1, como se expone en la Figura 54 y en la Tabla 109.

**Figura 54** *Relación entre Estilo de Toma de Decisiones del gobernador y el Tipo de Desempeño de la Gestión Pública por ítem*



*Nota.* Elaboración propia.

**Tabla 109** Asociaciones entre DGP y ETD

Ítems de DGP	Siglas	Conductual	Analítico	Conceptual	Directivo
Ingresos tributarios	IT	No	<b>sí pos</b>	<b>sí pos</b>	No
Ingresos no tributarios	INT	No	No	No	No
Gestión con ministerios	GM	<b>sí neg</b>	<b>sí neg</b>	<b>sí neg</b>	No
Gestión con cooperación internacional	GCI	No	No	No	No
Ejecución del Sistema General de Participaciones	SGP	No	No	No	No
Ejecución de recursos propios del departamento	RP	No	Sí neg al 10%	No	No

Ítems de DGP	Siglas	Conductual	Analítico	Conceptual	Directivo
Ejecución de otras fuentes de ingreso (crédito interno, externo, rendimientos financieros, transferencias, entre otros)	EO	No	sí al 10%	sí al 10%	No
Ejecución de los recursos del Sistema General de Regalías	SGR	No	No	No	No
Endeudamiento territorial	ET	No	No	No	No
Alianzas público-privadas	APP	No	No	No	No
Recursos regionales	RR	No	No	No	No
Recursos privados	RP	No	No	No	No
Organización de la información	OI	No	No	No	No
Rendición de cuentas	RC	No	No	No	No
Rendición de cuentas	RC2	No	No	No	No
Atención al ciudadano	AC	No	No	No	No

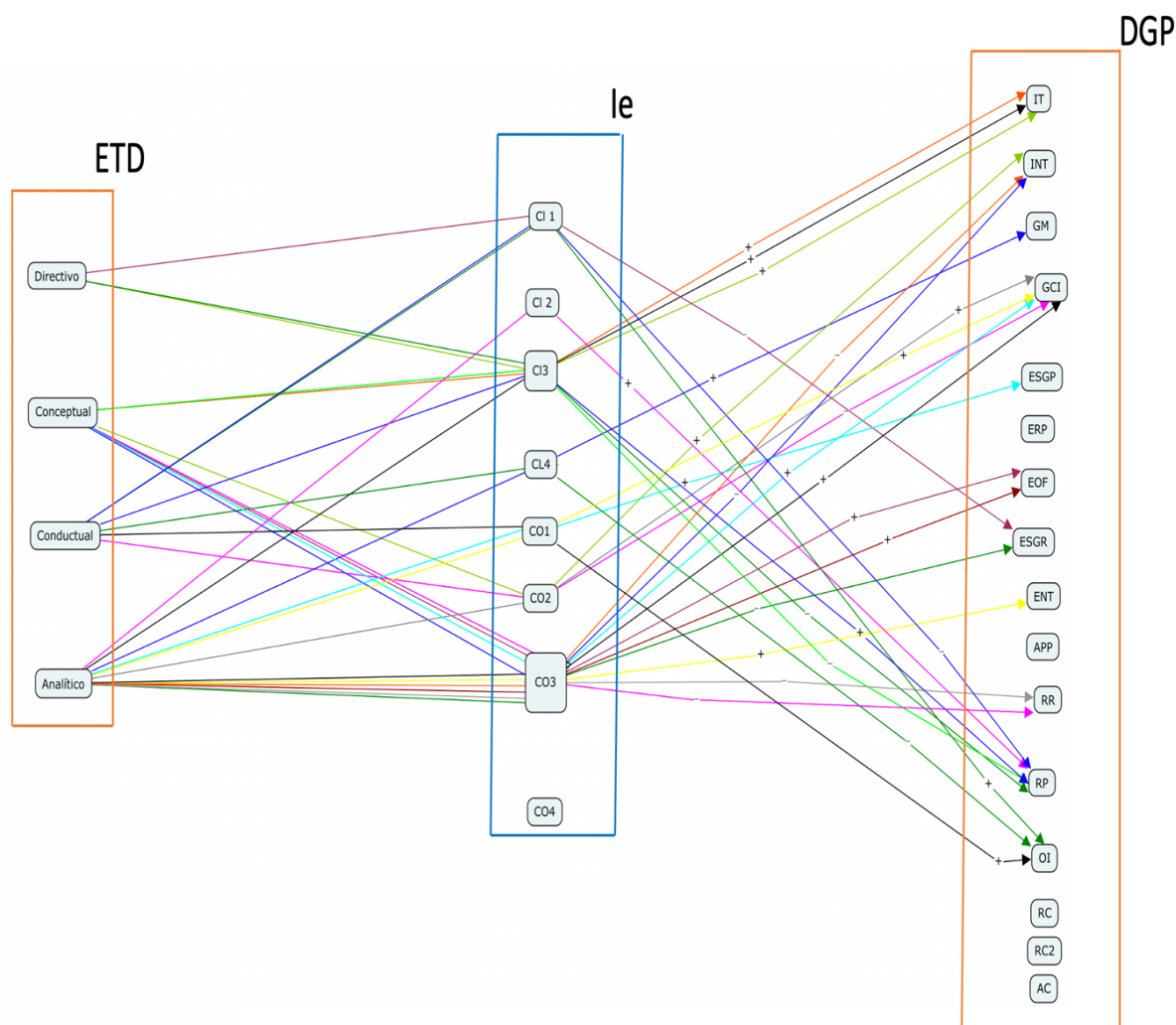
*Nota.* Elaboración propia.

En este sentido, se encontró que el ETD Directivo no tiene ninguna relación con los ítems que conforman la variable de tipo de Desempeño en la Gestión Pública, mientras el ETD Conceptual tiene una relación negativa con la gestión con ministerios y una relación positiva con los ingresos tributarios.

Por otra parte, se observó que el ETD Conductual únicamente tiene una relación positiva con la gestión con ministerios y el ETD Analítico tiene una relación positiva con ingresos tributarios y una negativa con la gestión con ministerios. Aquello ayudó a comprobar que se valida la hipótesis 1 parcialmente con las relaciones anteriormente planteadas. En este mismo sentido, se analizó la hipótesis 2 (Incertidumbre Percibida del Entorno como variable que moderadora entre los Estilos de Toma de Decisiones y el tipo de Desempeño de la Gestión Pública), que fue validada por el análisis de regresiones múltiples lineales que señalaron 6 relaciones fuertes y 3 débiles. A continuación, en la Figura 55 se presenta el análisis de la

relación entre los ítems de Incertidumbre Percibida del Entorno como moderadoras entre los Estilos de Toma de Decisiones y los ítems del tipo de Desempeño de la Gestión Pública.

**Figura 55** *Relación entre Estilos de Toma de Decisiones del gobernador y el tipo de Desempeño de la Gestión Pública con los ítems de Incertidumbre Percibida del Entorno*



*Nota.* Elaboración propia.

Lo anterior comprueba el acierto metodológico del poder de moderación de los ítems de Incertidumbre Percibida en el Entorno, que presenta las relaciones directas y significativas entre los ítems, lo que permite comprobar la hipótesis 2.

**Tabla 110** Asociaciones entre ETD y Ie con DGP

Relación entre ítem de ley ETD	IT	INT	GM	GCI	SGP	RP	EO	SGR	ET	APP	RR	RP	CI	RC	RC2	AC
C1 Conductual	no	no	sial10 neg	no	sial10 pos	no	no	sial10 pos	no	no	no	no	si pos	no	no	no
C1 Analítico	no	no	no	no	no	no	sial10 pos	no	no	no	sial10 neg	no	no	no	no	no
C1 Conceptual	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	sial10 neg	no	no	no	no	no
C1 Directivo	no	no	no	no	sial10 pos	no	no	si neg	no	no	no	no	sial10 pos	no	no	no
C2 Conductual	no	no	no	no	no	no	no	no	no	sial10 neg	no	no	no	no	no	no
C2 Analítico	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	si pos	no	no	no	no
C2 Conceptual	no	no	no	no	no	no	no	no	no	sial10 neg	no	no	no	no	no	no
C2 Directivo	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	sial10	no	no
C3 Conductual	no	no	no	no	no	no	no	no	no	sial10 pos	no	si neg	no	no	no	no
C3 Analítico	si pos	no	no	sial10 neg	no	no	no	no	no	no	no	sial10 neg	no	no	no	no
C3 Conceptual	si pos	no	no	sial10 neg	no	no	no	no	no	sial10 pos	no	si neg	no	no	no	no
C3 Directivo	si pos	no	no	no	sial10 pos	no	no	no	no	no	no	si neg	no	no	no	no
C4 Conductual	no	no	sial10 pos	no	no	no	no	no	no	no	no	no	si neg	no	no	no
C4 Analítico	sial10 neg	no	si pos	no	no	no	sial10 neg	no	no	no	no	no	no	no	sial10 pos	no
C4 Conceptual	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no
C4 Directivo	no	no	sial10 pos	no	no	no	no	sial10 pos	no	no	no	no	no	no	no	no
Co1 Conductual	no	no	no	no	sial10 pos	no	no	no	sial10 pos	no	no	si neg	si pos	no	no	sial10 neg
Co1 Analítico	no	sial10 neg	no	si neg	si pos	no	no	no	no	no	no	no	no	no	sial10 pos	no
Co1 Conceptual	no	sial10 pos	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no
Co1 Directivo	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no
Co2 Conductual	no	no	no	si neg	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no
Co2 Analítico	sial10 pos	no	no	si pos	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no
Co2 Conceptual	no	si pos	no	sial10 neg	no	no	no	no	no	no	sial10 pos	no	no	no	no	no
Co2 Directivo	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no
Co3 Conductual	no	sial10 neg	no	no	no	no	no	sial10 neg	no	no	no	no	no	no	no	no
Co3 Analítico	no	si neg	no	si pos	no	no	si pos	si neg	si pos	sial10 neg	si neg	no	no	no	no	no
Co3 Conceptual	no	si neg	no	si pos	no	no	si pos	no	no	no	si neg	no	no	no	no	no
Co3 Directivo	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no
Co4 Conductual	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no
Co4 Analítico	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no
Co4 Conceptual	no	no	sial10 pos	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no
Co4 Directivo	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no

Nota. Elaboración propia.

### Resultados Finales de la Comprobación de Hipótesis

**Tabla 111** Resultados finales de comprobación de hipótesis 1 por ecuaciones estructurales, regresiones múltiples lineales, regresiones múltiples ordinales

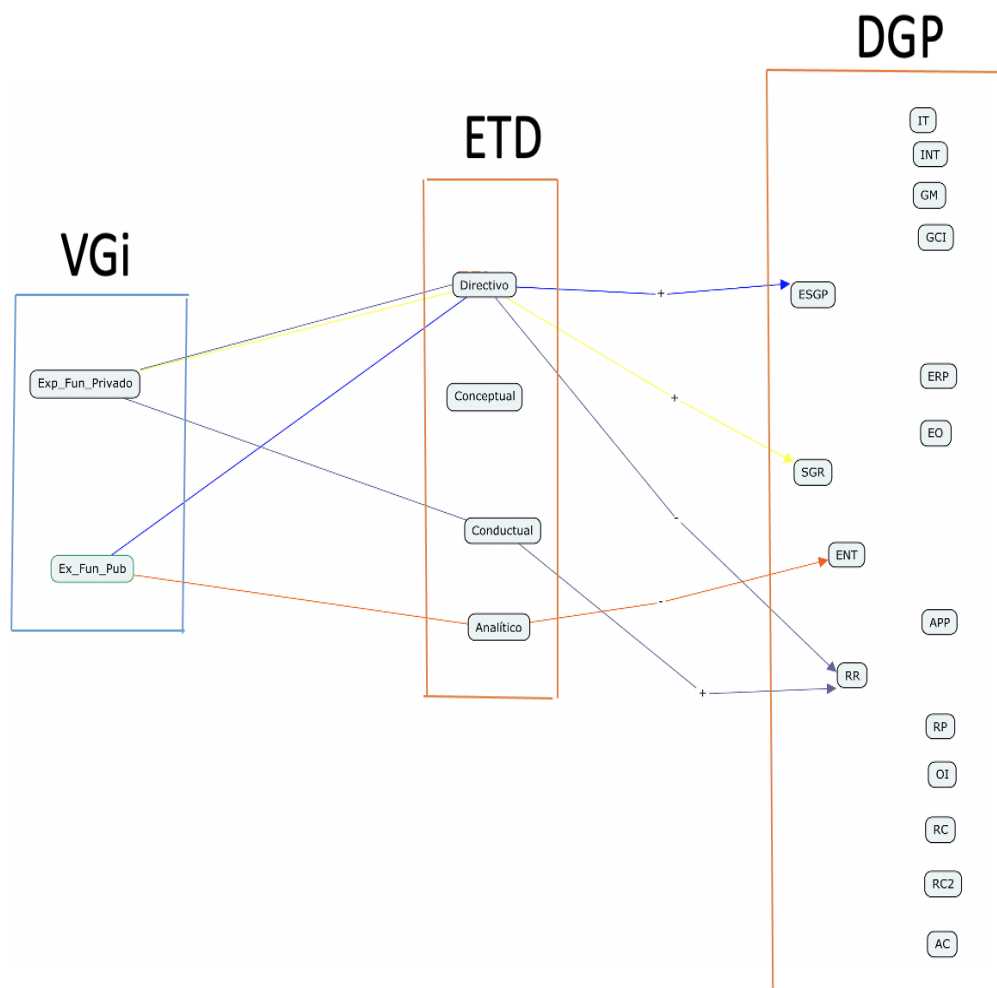
<b>Hipótesis</b>	<b>Análisis de senderos “Ecuaciones estructurales”</b>	<b>Análisis de regresiones múltiples lineal y ordinal</b>	<b>Análisis de profundidad con regresión múltiple ordinal por ítems</b>
H1	Los Estilos de Toma de Decisiones de los gobernadores tienen alguna relación con el tipo de Desempeño en la Gestión Pública.	Rechazada	Acceptada parcialmente
H2	Incertidumbre Percibida del Entorno como variable moderadora en la relación entre los Estilos de Toma de Decisiones y el tipo de Desempeño de la Gestión Pública.	No se logró validar con esta técnica estadística multivariada.	Acceptada parcialmente

*Nota.* Elaboración propia.

Por lo anterior, se concluye que la hipótesis 1 se acepta parcialmente como se realizó en el análisis de ecuaciones estructurales y se comprueba la hipótesis 2 con mayores niveles de explicación. Las demás hipótesis se tenían confirmadas por los primeros dos métodos multivariados, por lo que no se realizaron bajo la lógica del ítem.

En otro análisis adicional, se procedió a revisar si las Variables Internas del gobernador tiene un factor mediador entre los Estilos de Toma de Decisiones y los ítems de los tipos de Desempeño de la Gestión Pública, representando una baja relación al analizar cada una de sus posibles relaciones con la información reportada por los gobernadores del país.

**Figura 56** *Relación entre Variables internas del gobernador y el Estilo de Toma de Decisiones de los gobernadores con relación a los tipos de Desempeño de la Gestión Pública*



*Nota.* Elaboración propia.

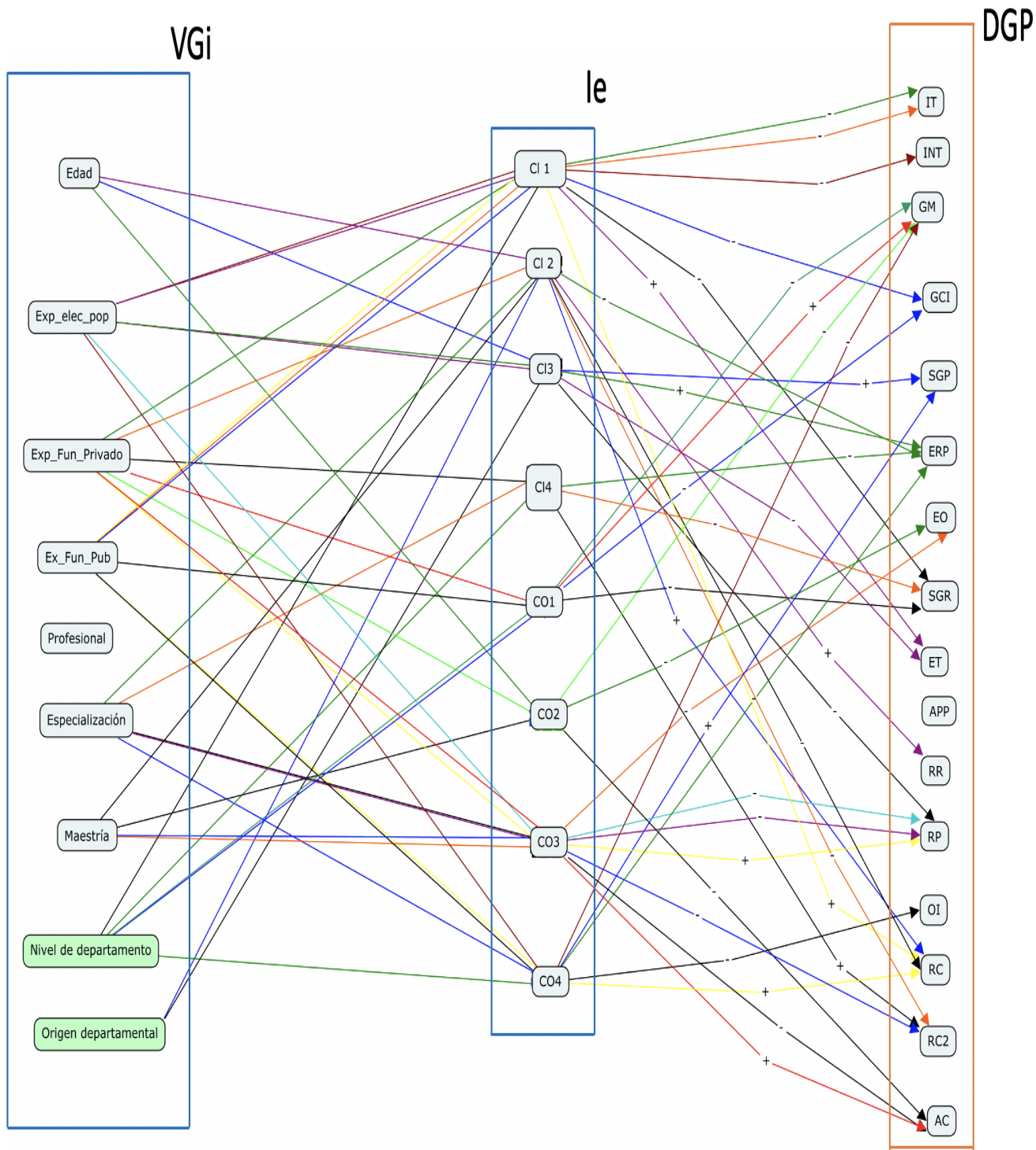
**Tabla 112** Asociaciones entre VGi y ETD del gobernador con los DGP

Variables relacionadas	IT	INT	GM	GCI	ESGP	ERP	EOF	ESGR	ENT	APP	RR	RP	RC	AC
Especialización conductual	no	no	no	no	si al 10 pos	no	no	no	no	no	si neg	no	no	no
Especialización Conceptual	no	no	no	no	si neg	no	no	no	no	no	no	no	no	no
Especialización Directivo	no	no	no	no	si neg	no	no	no	no	no	si pos	no	no	no
Maestría conductual	no	si neg	si pos	si al 10 pos	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no
Maestría Conceptual	si al 10 pos	no	si al 10 neg	no	no	no	no	no	no	no	no	no	si pos	no
Maestría Directivo	no	si al 10 pos	no	si neg	no	si al 10 neg	no	no	no	si al 10 pos	si al 10 neg	no	no	no
Exp_elec_pop_Directivo	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	si al 10 pos
Exp_Fun_pub_Analitico	no	no	no	no	no	no	si al 10 neg	no	si neg	si al 10 pos	si al 10 pos	no	no	no
Exp_Fun_pub_Directivo	no	no	no	no	no	no	si pos	no	no	no	no	no	no	no
Exp_priv_conductual	no	no	no	no	si al 10 neg	no	si al 10 pos	no	no	no	si pos	no	no	no
Exp_priv_Directivo	no	no	no	no	si pos	no	si al 10 neg	no	no	no	si neg	no	no	no
Orig_depart_conductual	no	no	no	no	no	si al 10 neg	no	no	no	si pos	no	no	no	si al 10 pos
Orig_depart_Analitico	no	no	si pos	no	no	no	no	no	no	si al 10 pos	no	no	no	si al 10 neg
Nivel_dep_conductual	si neg	no	si pos	si al 10 pos	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no
Nivel_dep_Analitico	si pos	no	si neg	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no
Nivel_dep_Directivo	no	no	si neg	no	no	no	no	si al 10 neg	no	no	no	si al 10 pos	no	no

*Nota.* Elaboración propia.

Así mismo, en un análisis posterior, se revisó la moderación de los ítems de la Incertidumbre Percibida del Entorno con las Variables Internas del gobernador y su influencia en los ítems de los tipos de Desempeño de la Gestión Pública.

**Figura 57** Relación entre las Variables Internas del gobernador y la Incertidumbre Percibida del Entorno con respecto a los tipos de Desempeño de la Gestión Pública



Nota. Elaboración propia.

**Tabla 113** Asociaciones entre VGi con Ie para el DGP

Variablesrelacionadas	IT	INT	GM	GCI	ESGP	ERP	EOP	ESGR	ENT	APP	RR	RP	OI	RC	RC2	AC
EIad_client3	no	no	no	no	si pos	no	si al 10 neg	no	no	si al 10 neg	no	no	no	no	no	no
EIad_Corrupt2	no	no	no	no	no	no	si neg	si al 10 pos	no	no	no	no	no	no	no	no
Especialización_client2	no	no	no	no	no	si neg	no	si al 10 pos	si al 10 pos	no	no	no	no	no	no	no
Especialización_client4	no	no	no	no	no	si al 10 pos	no	si neg	no	no	no	no	no	no	no	no
Especialización_Corrupt3	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	si neg	no	no	no	si neg
Especialización_Corrupt4	no	no	si al 10 neg	no	si pos	no	no	si al 10 neg	si al 10 pos	no	si al 10 neg	no	no	no	no	no
Maestría_client2	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	si al 10 neg	no	si neg	no	no
Maestría_Corrupt2	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	si neg
Maestría_Corrupt3	no	no	no	no	no	no	si neg	no	no	no	no	no	no	no	si neg	no
Exp_elec_pop_client1	no	si neg	no	no	no	no	no	no	si pos	no	no	no	no	no	no	no
Exp_elec_pop_client3	no	no	no	no	no	si pos	no	no	si neg	si al 10 pos	no	no	no	no	no	no
Exp_elec_pop_client4	si al 10 pos	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no
Exp_elec_pop_Corrupt3	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	si neg	no	no	no	no
Exp_elec_pop_Corrupt4	no	no	si neg	si al 10 neg	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no
Exp_fun_pub_client1	si pos	no	no	si neg	si al 10 pos	no	no	si al 10 neg	no	no	no	no	no	si pos	no	no
Exp_fun_pub_Corrupt1	no	no	no	no	si al 10 pos	no	no	si neg	no	no	no	no	no	si al 10 neg	no	no
Exp_fun_pub_Corrupt4	no	no	no	no	si al 10 neg	no	no	si al 10 pos	no	no	no	no	si neg	si pos	no	no
Exp_priv_client1	si neg	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no
Exp_priv_client2	no	no	no	no	no	si al 10 pos	no	no	no	no	si al 10 pos	no	no	no	si neg	si al 10 pos
Exp_priv_client4	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	si al 10 neg	no	no	si pos	no
Exp_priv_Corrupt1	no	no	si pos	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no
Exp_priv_Corrupt2	no	no	si neg	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no
Exp_priv_Corrupt3	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	si al 10 neg	si pos	no	no	no	si pos
Orig_depart_client1	no	no	no	no	no	no	no	si neg	no	no	no	no	no	no	no	si al 10 pos
Orig_depart_client3	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	si neg	no	no	no	no
Nivel_dep_client1	si al 10 pos	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no
Nivel_dep_client2	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	si pos	no	no
Nivel_dep_client4	no	no	no	no	no	si neg	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no
Nivel_dep_Corrupt1	no	no	si neg	si neg	no	no	no	no	no	si al 10 neg	no	no	no	no	no	no
Nivel_dep_Corrupt4	no	no	si al 10 pos	si al 10 pos	no	si neg	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no

*Nota.* Elaboración propia.

## **Conclusiones**

### **Introducción**

En este capítulo se presentan las conclusiones y reflexiones que se derivan del desarrollo de la investigación, así como las limitaciones y líneas futuras de investigación, hacia donde se direccionan los siguientes esfuerzos para seguir profundizando y aportando conocimiento a la administración pública de los departamentos en Colombia y la región latinoamericana. El orden para presentar el análisis y las conclusiones, corresponde a responder a los objetivos de la investigación planteados en la parte III del documento.

### **Objetivo principal**

Examinar la relación entre los estilos de toma de decisiones de los gobernadores con los tipos de desempeño de la gestión pública y los nuevos enfoques de gobernanza en los departamentos de Colombia, conjuntamente con la incertidumbre percibida del entorno como variable moderadora.

El desarrollo de la investigación de tipo cuantitativo permite establecer científicamente que: a) existe una relación entre los estilos de toma de decisiones (ETD) con los tipos de desempeño de la gestión pública (DGP), b) no existe una relación entre los estilos de toma de decisiones (ETD) de los gobernadores con los enfoques de Nueva Gobernanza (G), y c) la incertidumbre percibida del entorno (Ie) modera la relación entre los estilos de toma de decisiones (ETD) y los tipos de desempeño de la gestión pública (DGP).

Para analizar las anteriores relaciones, se presentan una serie de análisis generales que serán detallados posteriormente en el desarrollo de cada uno de los objetivos específicos y las hipótesis validadas con su sustento estadístico.

a) En términos generales, el gobernador en Colombia que se caracteriza por tener una tendencia en el ejercicio de la toma de decisiones en su administración, tiene una influencia en el tipo de desempeño de gestión que realiza. Por ejemplo, el análisis de profundidad realizado evidencia que el estilo conceptual tiene una significancia positiva con la gestión de recursos con ingresos tributarios y de los ministerios. Lo que representa, que la máxima autoridad público administrativa del departamento, caracterizado por este estilo explora opciones para apalancar sus propuestas de gobierno, permitiéndole crear y considerar nuevas estrategias para alcanzar el logro. Mientras que los gobernadores con un estilo directivo, representados por el uso sistemático y eficiente de la información, que se orientan en el corto plazo y se basan en la lógica no logran conectarse con ninguno de los componentes del desempeño de la gestión pública. Lo que genera, una alarma importante para un país en donde el 24% de gobernadores pertenecen a este estilo.

Los gobernadores con estilo directivo pierden la oportunidad de gestionar recursos tributarios, no tributarios, ministeriales y de cooperación internacional, lo que puede generar un retraso en sus territorios, que afectan la consecución de sus resultados. Así mismo, no priorizar el uso del Sistema General de Regalías, el Sistema General de Participaciones, los recursos propios del departamento y otras fuentes de ingreso limita el adecuado funcionamiento de los planes de desarrollo territoriales, y por último, pone en riesgo la forma de como ellos, plantean las actividades de transparencia y de gobierno abierto que son direccionados por el gobierno nacional.

b) Al no encontrar ninguna relación entre los estilos de toma de decisiones de los gobernadores y los enfoques de la Nueva Gobernanza, se evidencia que los mecanismos de gobernar en conjunto por los sectores privados, público y la ciudadanía en un departamento, no tienen ningún impacto con el estilo de la toma de decisión del gobernador. Dentro de las explicaciones posibles de este hallazgo, se da que en la actualidad aún no se logra desplegar por parte de la institucionalidad las facilidades, herramientas, instrumentos, y recursos que

potencialicen el uso de la gobernanza. Es decir, no se trabaja con escenarios de co-gobierno con esquemas de articulación multinivel vertical (país, región, departamento y municipio), multinivel horizontal (gobernación, entidades descentralizadas, sector privado del mismo territorio), en red (conexión de todos los actores verticales y horizontales entre otros) o de inclusión directa de la participación de la ciudadanía.

En la experiencia del investigador, se propone que para suplir esta necesidad, se desarrollen estrategias desde el gobierno nacional, de la Federación Nacional de Departamentos, y el Departamento Nacional de Planeación, para desplegar el enfoque territorial promulgado en la Constitución de 1991, en la Ley de Regionalización impulsada en el 2019, y en la reforma al Sistema General de Regalías del 2020, es decir construir nuevas instancias que favorezcan la gobernanza, como por ejemplo; los órganos colegiados de participación para la gobernanza, los cuales tendrían como función diseñar, implementar y evaluar los esquemas de co-gobierno de los dignatarios departamentales, con los Consejos de Planeación Territorial, la Asamblea Departamental, la inclusión de líderes sociales, y de representantes de las agremiaciones del sector privado, estos ejercicios permitirán identificar los roles, responsabilidades, indicadores, planes y proyectos que impulsen la filosofía de co-administrar el que hacer público. Así mismo, desde la ESAP se debe fortalecer los cursos de formación y actualización en gestión pública con base en el poder de la gobernanza, estos ejercicios deben aplicarse bajo el enfoque de los laboratorios vivos, los cuales permitirán simular a los hacedores de la decisión pública entender la importancia de trabajar en equipo de acuerdo con sus estilos de toma de decisión.

En Chile, como país de regiones, provincias y comunas que expone el poder de la descentralización, la gobernanza se presenta como una política pública del Gobierno, que tiene como finalidad garantizar un Estado al servicio de los ciudadanos, que impulse el dialogo ciudadano, el crecimiento inclusivo, el fortalecimiento de la democracia en cada territorio, y liderar

los procesos de fiscalización y regulación. Por lo que se convierte en un referente para el país, en impulsar ejercicios de gobernanza como los avances realizados en la infraestructura pública, la amplia participación ciudadana en el último proceso constituyente y el manejo de convenios marcos eficientes e inclusivos para las compras, que han sido resaltados por la OCDE en su Comité de Gobernanza Pública (PGC).

- c) Para esta relación, se encuentra evidencia científica a través del análisis de regresiones múltiples lineal y ordinal, al igual que en el análisis de profundidad con regresión múltiple ordinal por ítems. En otras palabras, significa que la Incertidumbre Percibida del Entorno, definida en este trabajo de investigación en términos de corrupción y clientelismo político, afecta directamente la forma de tomar decisiones de los gobernadores con el tipo de desempeño de la gestión pública. Lo que reafirma una de las problemáticas más críticas del país, sobre todo en los últimos años, que ha sido cuantificado en el Índice de Percepción de la Corrupción 2020 de Transparencia Internacional, que categoriza al país con una calificación de 39 puntos sobre 100. Ocupando el puesto 92 de 180 países. Ejemplo de lo anterior, se encuentra en el trabajo realizado en el 2020 por la Fiscalía General de la Nación, que resalta que se han imputado cargos a 27 alcaldes y 3 gobernadores por este flagelo, sobre todo en términos de contratación.

Por otra parte, al estudiar en profundidad la relación entre las dimensiones de los Estilos de Toma de Decisiones, con los ítems del Tipo de Desempeño de la Gestión Pública, y su moderación por los ítems que definen la Incertidumbre Percibida del Entorno, se aprecia fácilmente la cantidad de interacciones y significancias positivas y negativas entre ellos, generando un escenario preocupante al observar, que en todos los 4 Estilos de Toma de Decisión tienen influencia externa, sea por aspectos de corrupción o clientelismo político, generando directamente una afectación en la movilización de los recursos departamentales, la ejecución de los mismos, la gestión de

oportunidades para apalancar proyectos y el cumplimiento de las políticas de gobierno abierto y transparente.

Precisamente, los gobernadores caracterizados por tomar decisiones de forma conductual, es decir que centran su gestión en las personas y sus necesidades, tienen una moderación positiva con la intromisión indebida de los poderes públicos (ejecutivo, legislativo y judicial) en la toma de decisión, con respecto a la adecuada organización de la información estratégica del departamento para los procesos de transparencia y buen gobierno. En el mismo sentido, se encuentra que esta forma de organizar la información tiene relación directa con las personas que apoyaron los procesos electorales del gobernador y que tienen unos adecuados perfiles de estudios de pregrado y postgrado.

En el caso de los gobernadores con estilo directivo, se encuentra que la gestión de los recursos privados del departamento media negativamente el financiamiento de campañas y partidos políticos con recursos ilegales. Encontrando un ejemplo de dificulta los procesos de corrupción en los procesos electorales. Lo que implica, que los dignatarios que orientan al trabajo bien realizado en la entidad territorial, que disfruta dirigir equipos de trabajo y se orienta al corto plazo, tiende a no genera espacios para que a través de los recursos privados se paguen favores políticos, si es que tuvieron financiación al margen de la ley.

Para los gobernadores que basan sus decisiones en explorar opciones y crear nuevas estrategias para enfocarse en el mediano y largo plazo, es decir los conductuales que representan el 21% de las máximas autoridades departamentales, se encuentra que les interesa gestionar oportunidades laborales en el departamento con base en procesos meritocráticos, sobre todo con la gestión de recursos de cooperación internacional. Lo anterior, permite interpretar que los gobernadores conductuales estratégicamente seleccionan algunas personas en su administración por sus logros académicos, profesionales, y personales para facilitar procesos de gestión de recursos

internacionales que permitan a mediano y largo plazo aportar a la ejecución de sus políticas y planes de desarrollo.

El directivo analítico, se caracteriza por ser lógico, solucionador de problemas y con enfoque fuerte en la planeación y detalle de escenarios. Su representación es la mayoritaria en el país, con un 35% del total de gobernadores. En sus procesos de toma de decisión es el que mayor afectación tiene de los 8 ítems que definen la Incertidumbre Percibida del Entorno, en donde sobresale el relacionamiento directo con vincular a sus administraciones personas que tengan reconocimiento y poder político en el departamento, que le representa una gestión positiva en recursos de cooperación internacional, ejecución de otras fuentes de ingreso (créditos internos, externos, rendimiento financieros y transferencias entre otros), y opciones de endeudamiento territorial (Findeter entre otras).

Por otra parte, el ítem de Incertidumbre Percibida del Entorno, que mayor incidencia positiva tiene entre los Estilos de Toma de Decisión y los Tipos de Gestión Pública es el del financiamiento de campañas y partidos políticos con recursos ilegales, que afecta a los cuatro estilos (directivo, conceptual, conductual y analítico) con una mayor proporción a la gestión de los recursos de ingresos tributarios, que son los impuestos provenientes de las ganancias obtenidas, la comercialización de bienes y servicios por parte de la ciudadanía.

Desde las reflexiones anteriores, el investigador condensa las razones que fortalecen el poder de influencia de los elementos de la Incertidumbre Percibida del Entorno en el territorio; en primera instancia existen zonas grises entre la acción de cada una de las ramas del poder público, que se incrementan por los intereses de cooperación entre ellos y el apoyo de recursos ilegales a las campañas de elección, convirtiéndose en un ciclo infinito de favores, contra prestación de servicios, manipulación de voluntades y arreglos de intereses personales sobre los colectivos (Transparencia por Colombia, 2017). Así mismo, la debilidad institucional de las entidades de control en su

capacidad de acción (regional, departamental, distrital, metropolitana, provincial y municipal), de independencia política y de ineficiencia en los procesos adelantados frente a la realidad del territorio, genera espacios de confianza para la acción de los corruptos. Por último, la cultura ciudadana, se convierte en una razón fundamental, que desde escenarios de cooperación con las prácticas inmorales en el desarrollo de la actividad social, la poca participación en los procesos democráticos de elección, y los bajos niveles de veeduría ciudadana en el acompañamiento a la gestión y a los resultados alcanzados por los mandatarios, permiten de forma piramidal ascendente el fortalecimiento del clientelismo político y la corrupción, que se evidencian en los problemas de contratación estatal y el acceso a cargos estratégicos de las administraciones territoriales de personal con alta influencia política sin importancia de su gestión en los nuevos Enfoques de Gobernanza.

Una de las propuestas para disminuir el impacto de la Incertidumbre Percibida del Entorno, se enfoca en el fortalecimiento de la cultura ciudadana colombiana a la no tolerancia con la corrupción ni el clientelismo político en ninguna escala, se requiere volver a la génesis de la Constitución del país, que genere espacios para consolidar los valores, derechos y principios en los habitantes, quienes deben tener mayor control a la gestión pública y a la democracia, es decir participar directamente en el co-gobierno que impulsa los nuevos Enfoques de Gobernanza. Adicional a ello, es importante desarrollar una reforma política e institucional por parte del Gobierno nacional, que impacte la formación de los administradores públicos de forma constante, y logre garantizar el funcionamiento transversal, independiente e integral de los órganos encargados de vigilar y controlar la transparencia y el buen gobierno.

### **Objetivo específico 1.**

Para responder el primer objetivo específico denominado “estudiar el marco teórico y el estado del arte sobre las variables de entidad territorial, desempeño de la gestión pública, estilo de toma de decisiones, gobernanza, e incertidumbre percibida del entorno”

### ***Aportes desde la Revisión Teórica***

Para empezar, el estudio de la administración pública colombiana con enfoque sistémico para los procesos de toma de decisión de los máximos directivos, en el ámbito territorial y su relación con el desempeño en la gestión pública, es un escenario poco explorado por la academia; en este sentido, el aporte generado por esta investigación es pionero y significativo en el país y la región. Asimismo, en su desarrollo se crearon los constructos de los tipos de gobernanza, tipos de desempeño de la gestión pública y la incertidumbre percibida del entorno. A su vez, la identificación de las variables internas del gobernador y los estilos de toma de decisión generan instrumentos replicables en entornos similares. Los aportes establecidos se condensan a continuación.

### ***Territorio***

Para Latinoamérica y en especial para Colombia, el territorio es un espacio geográfico delimitado, soberano y diferenciable, que integra la estructura física con el componente social humano, propiciando una identidad cultural caracterizada por una tradición, una historia, un símbolo y un imaginario colectivo. Para la Constitución Política y la Ley 1962 de 2019 de regionalización el territorio en el país, se organiza mediante unas unidades político administrativas denominadas entidades territoriales, en las que sobresalen los municipios, provincias, departamentos, y los esquemas asociativos como las Regiones Administrativas de Planificación, Entidades Regionales Territoriales entre otras. El enfoque territorial se convierte en uno de los ejes estratégicos de la administración pública colombiana, que entiende que a través de la descentralización la transferencia de autoridad, responsabilidad y poder decisional. Este

proceso territorial se estructura en tres dimensiones: la primera es la política, entendida como la autonomía del gobierno en su jurisdicción; la segunda es la fiscal y se caracteriza por promover el uso adecuado de las finanzas públicas; por último, se encuentra la administrativa que se encarga de optimizar la distribución de funciones y competencias entre los diferentes actores del territorio. Lo anterior, permite a los gobernadores en el caso de los departamentos y a los alcaldes en los municipios, facilitar el desarrollo de estrategias que busquen alcanzar mayores niveles de bienestar social.

### ***Gobernaciones***

La Constitución Política de Colombia en 1991 establece los principios de autonomía regional, transferencia del poder y la administración de los recursos propios al poder ejecutivo en sus niveles gubernamentales, lo que genera un entorno de descentralización para que las gobernaciones, alcaldías y distritos, de acuerdo con sus contextos y los lineamientos políticos y de planificación del orden nacional, creen planes de desarrollo territoriales que busquen mejorar el bienestar de sus comunidades.

Así mismo, los departamentos en Colombia tienen la responsabilidad de complementar las estrategias de los municipios y facilitar la integración entre los niveles nacionales, regionales y locales. Por lo anterior, allí se deben generar políticas públicas para la prosperidad, igualdad y bienestar de sus comunidades. El gobernador, en sintonía con la asamblea gubernamental, es su principal autoridad y el representante legal del departamento y agente del presidente de la república para mantener el orden público. Una instancia estratégica en el desarrollo territorial de las gobernaciones son los Consejos Territoriales de Planeación, cuya misión es garantizar la participación ciudadana en los procesos de diseño, elaboración, implementación y evaluación del plan de desarrollo y de las políticas públicas.

Del mismo modo, la jurisprudencia que define el rol de los gobernadores está dispuesta en el Decreto 1222 de 1986 y en la carta magna de 1991, que determinan las cinco categorías de los

departamentos y definen las principales fuentes de financiación: el Sistema General de Regalías, el Sistema General de Participaciones, los recursos propios (tributarios y no tributarios), la inversión privada y de cooperación internacional.

Por otro lado, el escenario territorial para la gestión de los gobernadores actuales se caracteriza por la alta dependencia de la explotación de los recursos no renovables, los fracasos de las reformas tributarias de 2014 y 2016, la transformación del Sistema General de Regalías, el déficit del servicio de salud y educación, que a través de la pandemia del COVID-19 ha incrementado las brechas sociales e impactado negativamente en el Índice de Necesidades Básicas. De la misma manera, el desarrollo rural sigue siendo la gran deuda del Estado, junto con la incertidumbre en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz y el reto de alcanzar adecuados niveles de sostenibilidad y sustentabilidad.

Es importante mencionar que el principal instrumento de planificación en las gobernaciones son los planes de desarrollo departamental, en los que se resume el diagnóstico intersectorial y su componente estratégico para desarrollar en el periodo de gobierno. Por esta razón, en una evaluación a los planes territoriales de los antecesores de los gobernadores y alcaldes actuales se identifica que la educación, la salud y el crecimiento verde fueron las temáticas con mayor proyección, así como la inexistencia de planeación entre departamentos de la misma región y la desarticulación de la oferta y la presencia institucional del orden nacional y municipal. Así mismo, se destaca el Plan de Ordenamiento Territorial, como el instrumento estratégico que tienen los municipios y distritos para generar los procesos de desarrollo físico en el mediano y largo plazo, generando unas líneas prospectivas que los planes de desarrollo departamentales y municipales deben contemplar para fortalecer los procesos de desarrollo y equidad social.

### ***Desempeño de la Gestión Pública de los Gobernadores***

El desempeño de la gestión pública es una variable estratégica que evalúa el rendimiento de la gestión de los directivos del Estado y que determina el grado de satisfacción de la comunidad, el cumplimiento de objetivos y la obtención de resultados. En Colombia, el principal instrumento para medir el desempeño de los gobernantes de turno son los planes de desarrollo territoriales.

Por su parte, la OCDE y la CEPAL han propuesto diferentes instrumentos para valorar el desempeño de la gestión pública en los países latinoamericanos, los cuales se desarrollan con base en las dimensiones de eficiencia, eficacia, economía y calidad del servicio. En el país, el Departamento Nacional de Planeación construyó en el 2015 el Índice de Desempeño Integral que, a través de una medición anual de las principales fuentes de información del país, permitiera establecer un valor que representara el nivel de desempeño alcanzado en los municipios; este indicador se consolidaba en los componentes de eficacia, eficiencia, requisitos legales y la capacidad administrativa. Sin embargo, presentó inconformidades, distanciamientos e incluso discusiones territoriales, basadas en la invalidez de medir con el mismo instrumento y las mismas variables a municipios totalmente diferentes en sus condiciones culturales, económicas, tecnológicas, sociales y políticas.

Por lo anterior, el DNP ajustó el indicador; en primera medida, desarrolló un esquema clasificatorio de territorios que tuviera en cuenta las condiciones iniciales (recursos, estructura y dimensión urbana) para clasificar los territorios en 6 grupos. Del mismo modo, estableció dos componentes del indicador, uno de gestión y otro de resultados. El primero tiene unos subcomponentes que valoran la gestión de las autoridades público-administrativas de los territorios en lo que respecta a la movilización de recursos, ejecución de recursos, gobierno abierto y transparencia y ordenamiento territorial. Mientras que el segundo evalúa los resultados alcanzados en educación, salud, servicios públicos y seguridad y convivencia.

En la revisión de literatura se encuentra que en el país, existen diferentes mecanismos para validar la gestión de los departamentos, como por ejemplo: índice de ejecución de proyectos de desarrollo local, la cantidad de iniciativas culturales, la utilización del Sistema General de Participaciones, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el indicador de “Doing Business”, indicadores de transparencia y los esquemas de seguimiento a los planes de desarrollo.

Dentro del estudio planteado se desarrolló una mesa técnica para definir los tipos de desempeño en la gestión pública que caracterizan a los gobernadores del país, con base en el componente de gestión del DNP. Dentro de este ejercicio se estableció el constructo que los categoriza en tradicional, moderador, gestor y visionario, conforme a los resultados, al cumplimiento de objetivos y a las características que definen como prioridad cada gobernador.

El tipo de desempeño de gestión pública tradicional (DG1) se caracteriza por los gobernadores que buscan movilizar y apalancar los recursos de la entidad territorial con los esquemas de financiación promulgados por la Ley, y por la organización de la información que permita demostrar los procesos de transparencia. El tipo de desempeño de gestión pública moderador (DG2) representa a aquellos líderes departamentales que priorizan la rendición de cuentas para garantizar la transparencia y buscan otras fuentes de financiación menos tradicionales, como los ingresos no tributarios, concesiones y las alianzas público privadas. El tipo de desempeño de la gestión pública gestor (DG3), significa que busca financiar sus estrategias de gobierno con base en fuentes menos tradicionales, como los Ministerios, Departamentos Administrativos y Regiones Administrativas de Planificación, y siempre tiene dentro de su accionar la rendición de cuentas de la gestión realizada. Por último, esta el tipo de desempeño de la gestión pública visionario (DG4), entendido como aquel gobernador con un alto componente de innovación que

busca financiar sus propuestas administrativas con fuentes de cooperación internacional, con los recursos de inversión de regalías y sus diferentes fondos, y esta en constante búsqueda de nuevos canales de comunicación, atención y validación del servicio con los ciudadanos.

### ***Toma de decisiones***

La toma de decisiones es el proceso principal para impactar el desarrollo de una organización. En el sector público los gobernadores son los hacedores y máximos responsables de tomar las decisiones estratégicas, que guían y valoran las decisiones tácticas y operativas. A su vez, cada una de ellas está conformada por la frecuencia, la complejidad, el impacto y el nivel de predeterminación.

La decisión es la selección de las alternativas de opciones que un hacedor toma con base en unos criterios que le permiten la elección. Estos procesos se clasifican de acuerdo al nivel del directivo en la organización, logrando encontrar decisiones estratégicas, tácticas y operativas. En el sector público la toma de decisiones, se relaciona directamente con el bienestar social, el cual es definido como la solución integral de servicios a la sociedad, mediante la satisfacción de necesidades, problemáticas y expectativas. Para entenderla Keyes (1998) propone cinco dimensiones; la integración, aceptación, contribución, actualización y coherencia social.

La toma de decisiones se puede analizar bajo tres criterios, el primero es la frecuencia en la que la solución se toma en la organización (rutinaria y esporádicas, la segunda es el conocimiento, que se desarrolla a través del nivel de información que se tiene para su respectiva elección (programadas y no programadas), la tercera es la complejidad que implica el nivel de relacionamiento, jerarquía y niveles de la organización (sencillas y complejas)

De igual modo, los factores que intervienen en la toma de decisiones son 1) los humanos, por ejemplo, las creencias, la personalidad, el conocimiento y la organización; 2) los ambientales,

que se basan en el relacionamiento del trabajo y 3) los institucionales, que se adecuan a las variables internas y externas.

### ***La organización bajo la administración pública***

La administración es el proceso de planeación, ejecución y evaluación de los recursos y las acciones en una organización, que se orienta al cumplimiento de los objetivos. Precisamente, el objeto de estudio de la administración es la organización. Existen diferentes teorías y enfoques de la administración, que buscan explicar los mecanismos, las razones y estrategias para entender la evolución, posicionamiento y cierre de las organizaciones en los sectores privados, públicos y mixtos.

La organización es el conjunto de seres humanos y procesos que se interrelacionan para cumplir una serie de objetivos, se compone de un ápice estratégico, una línea operativa, tecnología, estructura, cultura, núcleo operativo e ideología. Las organizaciones públicas se relacionan con el que hacer del Estado. En este entendido, la administración pública es el proceso mediante el cual los directivos públicos buscan alcanzar los mejores niveles de bienestar social en las organizaciones del Estado. Los modelos de administración pública más representativos son el de continuidad (Gobernanza), transición (Post Nueva Gestión Pública) y no institucional (Administración social).

La gestión se concibe como la operacionalización de la administración, que tiene un alcance más global, al entender su relacionamiento con el entorno para el desarrollo de su planeación estratégica. Para Galinelli et al (2015) la diferencia principal entre administración y gestión, está en la comprensión del significado y la evolución del concepto, que entiende la administración como el andamiaje de la organización, mientras que la segunda, son las herramientas e instrumentos que se realizan para alcanzar los fines pre-establecidos. Por último, la gestión pública es la ejecución de la administración de lo público que trabaja para lograr cumplir con objetivos socialmente deseados.

### ***Nueva Gestión Pública y Gobernanza***

La gestión pública es la estrategia del Estado para movilizar los procesos, las actividades y los recursos necesarios para cumplir con los instrumentos de planeación, diseñados por las entidades territoriales, la comunidad, las instituciones y las organizaciones. Su estudio se ha desarrollado desde diferentes enfoques, pues han variado de acuerdo con las necesidades propias de cada época. Al principio del siglo XX se buscó aumentar los niveles de burocracia y eficiencia del Estado; luego, en los años cincuenta se transformó para suplir las necesidades económicas, directivas y culturales que, apoyada por las buenas prácticas del sector privado, los principios de descentralización y la modernización de la estructura del Estado, pretendía alcanzar mayores niveles de confianza social, efectividad, flexibilidad y transparencia. Este enfoque recibe el nombre de la Nueva Gestión Pública y, a su vez, genera unos subenfoques en Latinoamérica catalogados como la reinversión del gobierno, el pos burocratismo, la creación del valor público, la gestión por procesos y la gestión por resultados.

Del mismo modo, a principios del siglo XXI, aparecen los conceptos de Pos Nueva Gestión Pública, como respuesta al dinamismo de la sociedad y al bajo rendimiento en los resultados alcanzados en diferentes países de la región. Asimismo, desde una perspectiva internacional, y promulgada por organismos multilaterales, se establece la necesidad de trabajos colaborativos en red por parte del sector privado, público y la comunidad. Es en este punto que nace la gobernanza, entendida como la generación articulada de respuestas integrales de los actores de una sociedad, frente al mejoramiento de las condiciones de dignidad humana y la búsqueda de mejores índices de bienestar social.

En esa misma línea, la gobernanza se puede clasificar dentro de una visión vertical, horizontal, de red y de participación ciudadana. La primera significa el trabajo colaborativo entre las instancias multinivel (internacional, nacional, regional, departamental y municipal); la segunda

es el trabajo armónico, sinérgico y transversal en una misma jurisdicción o territorio, por lo que los diferentes actores se coordinan bajo los principios de igualdad, transparencia y dinamismo para el cumplimiento de las propuestas concertadas; la tercera es la construcción de soluciones con un alto componente del sector privado y busca fomentar la gobernanza multinivel horizontal y vertical en una sola red; por último, la participación ciudadana se entiende como el grado de vinculación en los procesos de análisis, toma de decisión y validación que tiene la comunidad en la estrategia de desarrollo territorial.

### ***Estilos de Toma de Decisiones***

La teoría de la decisión se clasifica en procesos paramétricos y estratégicos; los primeros tienen toda la información disponible para desarrollar esquemas cuantitativos que permitan a un solo decisor establecer la mejor solución; los segundos son el producto de la interrelación de varios actores que analizan los posibles escenarios, para tomar una decisión concertada.

Adicionalmente, se plantean tres perspectivas teóricas que definen el proceso de la toma de decisiones. En primer lugar, el racionalismo se caracteriza por tener información de cada una de las variables necesarias; en segundo lugar, el constructivismo se desarrolla por la construcción de procesos interpretativos y sistémicos que orienten la decisión óptima; por último, el emocionalismo busca a través del componente sensitivo plantear estrategias vinculadas a la personalidad, al neuromarketing y al sentimiento anticipador para tomar la decisión.

Se han propuesto diferentes modelos para analizar los procesos de toma de decisiones de los directivos quienes, de acuerdo con su estilo, pueden ser analizados por categorías específicas. El modelo de Rowe y Boulgarides (1983) explica los estilos analítico, directivo, conceptual y conductual por el grado de relación entre las variables de complejidad cognitiva y los valores orientadores del cerebro.

El estilo directivo se concentra en desarrollar procesos sistémicos y eficientes, con un perfil de liderazgo importante entre sus seguidores, se orienta al corto plazo y no invierte mucho tiempo en analizar los escenarios para tomar su decisión. El estilo analítico se caracteriza por realizar procesos lógicos, resolutivos y dar tiempo para estructurar escenarios y elegir la solución óptima. El estilo conceptual explora opciones, es independiente y desarrolla nuevas estrategias con creatividad y con visión a largo plazo. Y el estilo conductual se enfoca principalmente en las personas y sus necesidades, buscando el trabajo armonioso y colaborativo para alcanzar los objetivos organizacionales.

### ***Incertidumbre percibida del entorno (corrupción y clientelismo político)***

Igualmente, para el análisis de los estilos de toma de decisiones de los gobernadores del país se consolidó la variable de Incertidumbre Percibida del Entorno, cuyo origen se plantea desde una visión de alta complejidad de factores externos que afectan el proceso de toma de decisión. Para ello, se toman de referencia las dimensiones de corrupción y clientelismo político, que históricamente han intercambiado escenarios en los que se utilizan los bienes públicos transferibles, divisibles, excluyentes y con precio.

De este modo, el fenómeno de la corrupción es entendido como el abuso de poder del servidor público para generar ganancias o beneficios privados de forma inapropiada. Los criterios que lo describen principalmente son la intromisión indebida entre los poderes públicos, la gestión de intereses opacos entre los poderes públicos, el financiamiento de campañas con recursos ilegales, la contratación pública, la debilidad en el empleo público y la debilidad en el sistema judicial. Por otro lado, el clientelismo político es el intercambio de bienes y/o servicios por apoyo político, esta relación se genera entre personas u organizaciones poderosas con otras sin poder; de hecho, se cataloga de forma negativa en el desarrollo territorial cuando el clientelismo crea

ambientes de corrupción, genera inequidad social y vulnera los poderes democráticos de una sociedad. Sus características principales son la conexión entre el centro y la periferia, el objeto de intercambio, el poder de los hechos, los bloques de coalición y la competitividad entre élites centrales y locales.

De acuerdo con las características planteadas, se definieron las siguientes dimensiones: intromisión del poder por la intromisión de profesionales externos, la gestión de interesados por meritocracia, los funcionarios con recursos irregulares por el poder político y la contratación estatal por lealtad y confianza.

Por último, el estudio abordó las características sociodemográficas de los gobernadores como una variable independiente que permitiera analizar el grado de influencia de la edad, el perfil profesional, el género, la experiencia en el sector público y privado, la ciudad de origen, entre otras, por lo que se denominan las Variables Internas del gobernador.

## **Objetivo específico 2.**

Considerando el objetivo específico 2, analizar la influencia de la Incertidumbre Percibida del Entorno en la relación entre los Estilos de Toma de Decisión de los gobernadores y los Tipos de Desempeño de la Gestión Pública. En orden con las hipótesis validadas, se proceden a analizar los resultados y generar la discusión frente a la epistemología de la investigación y el aporte del investigador.

Antes de analizar la moderación de la Incertidumbre Percibida del Entorno con las dos variables dependientes (ETD y DGP), es necesario identificar si existe relación entre los Estilos de Toma de Decisión y los Tipos de Desempeño en la Gestión Pública. Por lo que se estudia la primera hipótesis planteada.

**Primera hipótesis:** los Estilos de Toma de Decisiones de los gobernadores tienen alguna relación con el tipo de Desempeño en la Gestión Pública.

En la validación desarrollada por medio de las ecuaciones estructurales se aceptó parcialmente, pues se mostró que los gobernadores con estilo conductual tienen una mayor congruencia con el tipo de gestión pública tradicional. En otras palabras, esta relación describe que el gobernador que se enfoca principalmente en las personas y sus necesidades gestiona los recursos designados por la ley y su orientación a organizar la información estratégicamente en el departamento como práctica de buen gobierno.

Del mismo modo se encuentra, que los gobernadores con estilo conceptual tienen una preferencia de trabajo en gobernanza en red, lo que significa que el gobernador que explora opciones y nuevas estrategias sobre todo en el mediano y largo plazo, trabaja bajo la coordinación de diferentes núcleos administrativos entre actores públicos, privados, sociedad civil y organizaciones no gubernamentales en lógicas verticales y horizontales.

Al desarrollar el método multivariado no se encontraron evidencias de la significancia, por lo que fue necesario analizar otro tipo de estudio para determinar la validez de la hipótesis.

En el análisis a profundidad se comprobó la hipótesis 1, con relaciones directas y significantes entre el estilo conceptual con los ingresos tributarios y la gestión con ministerios, mientras que el estilo conductual solo demostró significancia con la gestión con ministerios, y el analítico con ingresos tributarios y gestión con ministerios. Estos resultados evidencian, que el andamiaje institucional en la actualidad, le permite al 75% de los gobernadores encuestados gestionar recursos con los ministerios y los ingresos tributarios, dejando a un lado la gestión de recursos de inversión con el nuevo Sistema General de Regalías, el apalancamiento de proyectos por medio de la cooperación internacional, el análisis de otras fuentes de ingreso (crédito interno y externo, rendimientos financieros y transferencias), la falencia en construcción de Alianzas Público Privadas, y la búsqueda de mecanismos de endeudamiento territorial, en pro al bienestar social de los departamentos.

En este análisis no se logró ninguna comprobación al estilo directivo, quien es el que mayor representatividad del 35% de la población de gobernadores, con las 13 variables que definen el desempeño de la gestión pública. En otras palabras, este estilo tiene dificultades para movilizar recursos, gestionar nuevas fuentes de financiación, y cumplir con las políticas de gobierno abierto y transparente. Por lo que genera una alerta al Gobierno nacional, para crear estrategias de acompañamiento del Departamento Nacional de Planeación y la Federación Nacional de Departamentos que permitan a este tipo de personas mejorar la toma de decisiones que impulsen la gestión en el territorio, aprovechando sus cualidades de pensamiento sistémico, poco tolerantes a la ambigüedad y orientados al corto plazo.

Por lo que en la opinión del autor, a pesar de demostrar el relacionamiento entre la variables de Estilos de Toma de Decisiones y el Desempeño de la Gestión Pública, se estableció

que en términos generales sin importar el estilo de toma de decisiones, su impacto en el desempeño de la gestión pública es relativamente bajo, desperdiciándose oportunidades para mejorar el desarrollo social, en instancias como la gestión de cooperación internacional, la ejecución de recursos propios del departamento, la implementación de recursos de otras fuentes de ingreso la ejecución de los recursos del Sistema General de Participación, la implementación de concesiones y la búsqueda de fuentes de cofinanciación del sector privado.

En este sentido, el Estado puede promover beneficios tributarios, reformas a las leyes o la modificación de instrumentos de gestión territorial, pero se requiere de una apropiación de conocimiento y puesta en práctica de variables por parte de los gobernadores que permitan medir y fomentar el desempeño de la gestión pública.

En concordancia con el planteamiento del objetivo específico 1 y las conclusiones anteriores, se procede a validar la influencia de la Incertidumbre Percibida del Entorno entre los Estilos de Toma de Decisión y los tipos de Desempeño de la Gestión Pública, tal y como se define en la segunda hipótesis.

***Segunda hipótesis:*** la Incertidumbre Percibida del Entorno, como variable moderadora, en la relación entre los Estilos de Toma de Decisiones y el tipo de Desempeño de la Gestión Pública.

Inicialmente, con el análisis de las ecuaciones estructurales, no fue posible comprobar la hipótesis debido a que se requiere un mayor número de encuestados. Debido a esto, la solución fue validar dicha premisa mediante el análisis de las regresiones múltiples, en el que fue aceptada parcialmente para las siguientes relaciones.

La intromisión de los poderes políticos media, positivamente, entre los estilos directivo, analítico y conductual, con el tipo tradicional. Lo anterior nos puede llevar a pensar que el 80% de los gobernadores del país, caracterizados por ser líderes, que piensan tanto en el corto como el

largo plazo, que se preocupan ya sea por la lógica o las personas y que trabajan prioritariamente con los recursos asignados directamente por la ley, están altamente influenciados, en sus procesos de toma de decisión, por la relación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Generando una alerta a la administración pública, en el entendido que los resultados indican la falta de independencia de los gobernadores en el proceso de toma de decisiones en sus territorios por las presiones e intereses de las ramas del poder público en sus diferentes instancias, lo que afecta positivamente la gestión pública en la movilización de los recursos establecidos por la Ley.

Por otra parte, para los estilos directivo y conductual, la intromisión de los poderes políticos deteriora el tipo de desempeño de la gestión pública visionario. Esto dificulta que los departamentos puedan utilizar esquemas innovadores de financiación y desarrollo de sus actividades, como, por ejemplo, la efectiva gestión de los recursos de inversión tales como regalías, cooperación internacional o inversión privada.

Asimismo, esta hipótesis se validó por el método de la profundización, en el cual, al desagregar la Incertidumbre percibida y el tipo de Desempeño de la Gestión Pública en sus ítems, se encontraron veintiséis relaciones significativas. De dicho análisis se destaca que, en los estilos directivo, conceptual y analítico, por medio de la moderación del financiamiento de campañas y partidos políticos con recursos ilegales, se tiene una percepción positiva con respecto al uso de los recursos tributarios de las gobernaciones.

Por otro lado, los estilos de toma de decisiones de tipo analítico y conceptual, cuando se gradúan por medio del factor de procesos meritocráticos, tienen una relación negativa con el uso de los recursos no tributarios del departamento. Ahora bien, un factor interesante es que los estilos de toma de decisiones de los gobernadores de tipo analítico y conceptual, a través del poder político y el reconocimiento que tienen en el departamento, contribuyen a la ejecución de

otras fuentes de ingreso, como los créditos internos y externos, rendimientos financieros, transferencias, entre otros.

Llama la atención que la evidencia científica demuestra que no existe relación de mediación de las personas que se vinculan a la gobernación por el grado de confianza y lealtad que les brinda al gobernador con ningún Estilo de Toma de Decisiones y los tipos de Desempeño de la Gestión Pública. Esto puede ocurrir, por el compromiso de los gobernadores con las personas que tienen un alto reconocimiento político y la intromisión de los poderes públicos en el territorio, o por la contraprestación de favores en otros escenarios de la agenda pública, como los procesos de contratación estatal.

Otra conclusión del relacionamiento de estas variables, es que los Estilos de Toma de Decisiones que mayor afectación tienen por el clientelismo y la corrupción es el analítico, sobre todo con el ítem de vincular personas a la gobernación por el alto reconocimiento y poder político en la región. Lo que induce a pensar, en que estos dignatarios que se caracterizan por analizar, planear y pronosticar, bajo los principios de la lógica y con altos niveles de innovación, tienen influencia en el 88% de los elementos de la Incertidumbre Percibida por el Entorno, a excepción de la intromisión de los poderes públicos en el momento de tomar su decisión.

Por los anteriores argumentos la segunda hipótesis es aceptada y llama la atención del nivel de significancia y de representatividad que tiene la Incertidumbre Percibida del Entorno. Esta última, según la tesis planteada, está definida bajo los conceptos de clientelismo político y la corrupción, y evidencia que realmente afectan de manera contundente la relación entre los estilos de toma de decisiones y los tipos de desempeño de la gestión pública. En ese sentido, se encuentra una oportunidad para mejorar la administración pública del país, con base en el desarrollo de estrategias que mitiguen el riesgo de presentar cada una de las variables. Con lo

anterior, se debe dar prioridad a la intromisión de los poderes políticos y al financiamiento de las campañas y partidos políticos en los procesos decisionales.

Para profundizar, en la variable de Incertidumbre Percibida del Entorno, se desea validar si esta tiene alguna incidencia con los enfoques de la Nueva Gobernanza, es decir si el clientelismo político y la corrupción tienen relación con el enfoque que el gobernador utiliza a nivel vertical, horizontal, en redes o de participación ciudadana. Por lo que se procede analizar la séptima hipótesis del modelo de investigación.

***Séptima hipótesis:*** la Incertidumbre Percibida del Entorno incide en los enfoques de la Nueva Gobernanza.

Identificar la relación entre los aspectos de corrupción y clientelismo político en el desarrollo de los nuevos esquemas de gobernanza, permite establecer el nivel de influencia y de presión que tienen los gobernadores del país para tomar las decisiones que involucren el bienestar social en sus territorios. En primera instancia, en el estudio de ecuaciones estructurales se evidencio significativamente que los gobernadores que vinculan a las personas en sus departamentos por los grados de confianza y lealtad tienen una relación directa con el enfoque de gobernanza en red.

Esto se puede explicar, en la medida que tiene personal de su entera seguridad y tranquilidad, que le permite avanzar en el desarrollo de nuevos esquemas asociativos de trabajo con el sector privado, organismos de acción comunal, otras entidades del Estado y la sociedad civil, adelantando ejercicios de articulación vertical y horizontal en el territorio. Por lo que podría inferirse como una externalidad positiva en el desarrollo de la gestión pública territorial.

Caso contrario, se presenta para aquellos gobernadores que tienen un enfoque multinivel de gobernanza horizontal, que tienen una relación directa positiva con la intromisión de los poderes políticos en su gestión. Lo que afecta fuertemente la articulación territorial de las

entidades pública y privadas que están en el departamento, afectándose por las decisiones, los intereses y las manipulaciones de las ramas legislativa y judicial (ejecutiva en otros niveles verticales), lo que impacta negativamente el desarrollo de las políticas de buen gobierno y transparencia.

Para mejorar la situación planteada, desde la experiencia del investigador se propone fortalecer la participación de los Consejos de Planeación Territorial, y de las Asambleas Departamentales, en la planeación de estrategias incluyentes de las organizaciones públicas y privadas del departamento, que en armonía con las entidades de control y la veeduría ciudadana, limiten la intromisión de organismos estatales de las ramas legislativas, ejecutivas y judiciales en los procesos de decisión territorial. Para ello, el control social, la rendición de cuentas y la transparencia de la información pública serán pilares claves para contrarrestar las debilidades institucionales que actualmente tiene el país, y que se evidencian en los casos de corrupción, malversación de recursos y manipulación de intereses que están en contravía al desarrollo de los departamentos.

Un aspecto de analizar, es la nueva forma de gestionar los recursos del Sistema General de Regalías, que a través de la Ley 2056 del 2020 le confiere un mayor poder decisional a los alcaldes y gobernadores para afinar, adelantar, optimizar y ser autónomos en la gestión de los fondos territoriales para la inversión social. Es importante blindar a los tomadores de decisión con el apoyo de las instancias de planeación, con el buen uso de los planes de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo departamentales y municipales, para evitar que externalidades negativas, como las voluntades o intereses de personas de cualquiera de las ramas públicas del Estado, puedan interferir en el adecuado, eficiente y efectivo uso de los recursos.

Por otra parte, se presenta la necesidad institucional para que la Federación Nacional de Departamentos y el Departamento Nacional de Planeación, construyan un Indicador de Medición

del Desempeño de las gobernaciones semestrales, que permita medir la gestión pública en las dimensiones planteadas en la literatura (gestión y resultados), así mismo requiere tener una variable de la Incertidumbre Percibida del Entorno (externalidades negativas), que como se desarrollo en esta investigación, con los elementos de clientelismo político y de corrupción, faciliten a los mandatarios exponer cuantitativamente el grado de influencia en el que están sometidos en los momentos de tomar las decisiones, como es conferido por el artículo 305 de la Constitución y el Decreto Ley 1222 de 1986.

Adicional a las conclusiones referenciadas, el autor desea compartir las siguientes dos reflexiones a pesar de que no están dentro del modelo de investigación, debido a que soportan la situación de la gestión territorial. En el estudio de ecuaciones estructurales, se identifico un nivel de significancia alto entre el Estilo de Toma de Decisiones Conceptual con la contratación estatal por lealtad y confianza (0,453\*, en  $r=-0,455$  y  $p < 0,05$ ), y la intromisión de los poderes públicos en el tipo de Desempeño de Gestión Pública tradicional (0,491\*, en  $r=-0,455$  y  $p < 0,05$ ).

En la primera relación, el gobernador que explora nuevas opciones y se concentra en el mediano y largo plazo tiene una relación directa con la afectación a los procesos contractuales, en donde el decisor tiene serias dudas en la lealtad y confianza de sus seguidores para adelantar estas actividades. Lo anterior, genera una alarma importante, debido a que en aras de construir soluciones en el territorio de forma prospectiva, el gobernador esta perdiendo el control en los procesos establecidos en el Estatuto de la Contratación Pública en Colombia, que impulsa los principios de igualdad, publicidad, transparencia y selección objetiva. Por lo que se invita a que el 20% de los gobernadores del país que profesan este estilo, fortalezcan los procesos de selección y monitoreo del talento humano en el área de contratación, o trabajen con mayor articulación con las entidades de control.

Para la segunda relación, es preocupante que para la mayoría de gobernadores del país (33%), en sus esquemas de movilización y gestión de recursos bajo lógicas tradicionales, tengan un alto impacto de la intromisión de los poderes públicos del país, es decir de la presión, de los intereses, consejos o manipulaciones de representantes de la rama ejecutiva, judicial y legislativa.

Lo que disminuye fuertemente el poder de autonomía de decisión de los gobernadores en escenarios de intervención territorial con los recursos de ingresos tributarios, del Sistema General de Participaciones, esquemas de endeudamiento territorial y formas de organizar la información para la transparencia de la entidad. Las propuestas para esta situación han sido abordadas anteriormente en la validación de este objetivo.

### **Objetivo específico 3.**

Este objetivo plantea Determinar la incidencia entre las variables internas del gobernador con los Estilos de Toma de Decisión y con los Tipos de Desempeño de la Gestión Pública. Para desarrollar este análisis se realiza la reflexión sobre la tercera y cuarta hipótesis, en las que se analiza si las Variables Internas del gobernador tienen incidencia con dicha variables de forma independiente.

***Tercera hipótesis:*** existe una relación directa entre las Variables Internas del gobernador con los Estilos de Toma de Decisiones.

En los análisis de las ecuaciones estructurales y multivariados no se encontró evidencia que sustentará la hipótesis, por lo que se rechazó. Hecha esta salvedad, no existen pruebas científicas que evidencien que las variables sociodemográficas, como la edad, la experiencia laboral en el sector público o privado, si el origen de nacimiento del gobernador corresponde al

departamento donde dirige, o el nivel de categorización del departamento estén vinculadas con los estilos directivo, analítico, conceptual y conductual.

Para explicar lo anterior, desde el punto de vista teórico en ninguno de los autores analizados en el presente estudio, se demostró que existiese una relación entre la edad, la experiencia, el nivel profesional, o el tipo de organización con un estilo en particular del tomador de decisión. Los aspectos estratégicos para definir un estilo de decisión obedecen a la complejidad cognitiva (eje y) y a los valores orientadores (eje x) del modelo de Rowe y Boulgarides (1985), o a los esquemas de la calidad decisión (Jannis y Mann, 1976). Por otra parte, desde los aspectos psicológicos y racionales de los mandatarios públicos la literatura especializada aún es precaria para validarla con la realidad colombiana. Sin embargo, existen estudios que indican que la edad del cerebro para procesar información alcanza su mayor rendimiento a los 18 años, mientras que a los 25 años se evidencia que es el mejor momento de memoria al corto plazo, y la comprensión de emociones ajenas llega a los 40 años (Hartshorne & Germine, 2015), por lo que permite identificar una línea de investigación a desarrollar en próximos estudios, como el que se diseñara para los alcaldes del país.

De nuevo, llama la atención que la experiencia laboral en el sector público o privado no influyan en el estilo de un decisor, dando a entender que a pesar de que el 21% de los gobernadores del país sobrepasan los 56 años de edad, no logren impactar en su estilo, y si se ven afectados fuertemente por las variables de la Incertidumbre Percibida del Entorno, como se ha analizado anteriormente.

El 82% de los gobernadores son oriundos de los departamentos donde dirigen, lo que permite concluir que no tiene un valor representativo el lugar de nacimiento del dignatario con el estilo para tomar una decisión. Con base en el análisis multivariado y de regresión ordinal y lineal, se pone en manifiesto que la razón principal de la inoperancia de las Variables Internas del

Gobernador en los Estilos de Toma de Decisión, es el nivel de significancia de la incertidumbre percibida del entorno, que en el análisis a profundidad demostró más de 25 relaciones que mediaban el Estilo de Toma de Decisión con las otras variables del estudio.

Como un ejercicio adicional, en el análisis multivariado de regresiones lineales se validó el modelo con las variables independientes del nivel profesional y de maestría de los gobernadores, con los Estilos de Toma de Decisión, encontrando que el 86% de ellos tiene al menos una carrera profesional y el 43% tiene como mínimo un postgrado a nivel de maestría, y ambas relaciones son negativas y significativas con el estilo conductual. Lo que se puede interpretar en que este tipo de gobernadores tienden a tener problemas de relacionamiento con las personas y sus necesidades, evitando trabajar en grupo y manteniendo una comunicación difícil con sus equipos de trabajo. Por lo que se hace necesario, establecer mecanismos que favorezcan la comunicación para gestionar el conocimiento y el aprendizaje bidireccional.

***Cuarta hipótesis:*** existe una relación directa entre las Variables Internas del gobernador con el tipo de Desempeño de la Gestión Pública.

El estudio de las ecuaciones estructurales demuestra una relación directa entre la edad y el tipo de desempeño en la gestión pública tradicional. Debido a esto, se infiere que, con mayor edad, los gobernadores buscan priorizar la movilización de los recursos otorgados por la ley, por medio del desarrollo de esquemas organizacionales similares a las últimas administraciones realizadas en el país.

En este sentido, el rango de más de 56 años tiene la mayor representación en términos de la edad de los gobernadores, seguidos por los rangos de 36 a 40 años, de 41 a 45 años y 46 a 50 años, cada uno con un 18%. Con esta información se puede inferir que la administración de los departamentos en el país, tiene una alta tendencia en desarrollar los esquemas tradicionales establecidos por la Ley, dejando a un lado las oportunidades de gestión, innovación y búsqueda

de otro tipo de estrategias, acciones y sinergias que permitan fortalecer los enfoques nuevos de gobernanza. Así mismo, se entiende que entre más edad tengan los gobernadores de estilo conductual más difícil será alcanzar nuevas rutas, gestionar modelos innovadores de administración y esperar esquemas flexibles, adaptables y consistentes con las dinámicas del entorno.

Adicionalmente, el análisis multivariado establece que los gobernadores con experiencia tanto en cargos de elección popular como funcionario público, tienen una relación significativa y positiva con el tipo de desempeño de gestión pública visionario. Es otras palabras significa que los gobernadores innovadores en su gestión, que trabajan para crear sinergias con la cooperación internacional y ejecutar los recursos del Sistema General de Regalías, además de buscar nuevos mecanismos e instrumentos para garantizar la transparencia de su gestión a parte de los establecidos por la Ley.

Lo anterior, comprueba parcialmente la hipótesis, y permite entender que en este caso a mayor cantidad de años en el servicio público tendrá una relación positiva con la creación de nuevos canales de desarrollo de la gestión pública, que no solo tenderá a aumentar la movilización y gestión de recursos, si no también impulsará el fortalecimiento de procesos de transparencia y buen gobierno en los departamentos.

Dentro de las propuestas para fortalecer el relacionamiento entre las Variables Internas del gobernador con los tipos de Desempeño de la Gestión Pública, se relaciona la oportunidad de construir programas académicos tipo diplomados prácticos a los dirigentes de los ordenes territoriales del sector público, en competencias y habilidades que fomenten el uso los procesos de innovación radical e incremental en el servicio público. Es necesario que los dirigentes se puedan adaptar con herramientas y pensamiento creativo para la búsqueda de políticas, planes,

programas y proyectos que afronten las nuevas necesidades, expectativas y problemáticas de las entidades territoriales.

En el estudio, es de interés conocer desde las Variables Internas del gobernador si existe una relación con los enfoques de la Nueva Gobernanza, en el entendido de identificar si alguna de las variables sociodemográficas del gobernador permite establecer una inclinación para tener un tipo de desempeño tradicional, moderado, gestor o visionario en el territorio. Para ello, se analiza la octava hipótesis.

***Octava hipótesis:*** existe una relación entre las Variables Internas del gobernador y los enfoques de la Nueva Gobernanza.

En el escenario de las ecuaciones estructurales se comprobaron relaciones entre estas variables. La edad y la experiencia en el sector privado, poseen una influencia en la gobernanza vertical, lo que permite interpretar que entre mayor edad y más experiencia en el sector privado, más se va a priorizar la colaboración entre los diferentes niveles regionales, departamentales, provinciales, distritales y municipales en el territorio. Esto con el fin de que trabajen sinérgicamente para alcanzar unos objetivos socialmente aceptados y se comprometan a desarrollar mecanismos que faciliten una cooperación de arriba hacia abajo y viceversa en la gobernanza. Otra actividad de esta relación se puede concebir como el adecuado involucramiento del gobernador en los instrumentos de planeación territorial regional y municipal, lo que implica una definición de presupuestos de cofinanciación con fuentes nacionales, departamentales y municipales en proyectos priorizados por el interés de los diferentes gobiernos.

De esta manera, se comprende que los gobernadores mayores de 56 años, que representan el 21% de la población que toma decisiones directivas en los departamentos, o que tengan más años desempeñando cargos en el sector privado, buscarán desde la experiencia mejorar las

relaciones entre los gobiernos nacional, departamental y municipal. Por ejemplo es de resaltar la participación en los nuevos esquemas de asociatividad de las entidades territoriales, que les permitirá gestionar escenarios como las Asociaciones de Departamentos, Entidades Regionales Territoriales y Regiones Administrativas de Planificación, entre otras.

El reto que tiene la administración pública colombiana es buscar canales para transmitir la gestión de conocimiento de este tipo de experiencias para los gobernadores más jóvenes, y que puedan tener mayores niveles de información en términos de adopción de políticas y grados de participación multinivel vertical en los departamentos del país. Sobre todo en las estrategias de comunicación y gestión con el gobierno nacional y municipal.

Del mismo modo, la edad tiene una relación directa con la gobernanza participativa, es decir, que entre mayor edad tenga un gobernador, más trabaja con la comunidad. Lo anterior se logra por medio de actividades focales inclusivas respecto a los procesos decisionales, de ejecución y valoración de resultados, con el fin de generar ambientes democráticos para los ciudadanos. Ejemplo de ello, es el fortalecimiento del rol de los Consejos Territoriales de Planeación, en donde la comunidad tiene representatividad directa para co-participar en la toma de decisiones en la elaboración, implementación y evaluación de políticas y planes de desarrollo territoriales. Por otra parte, se infiere que este enfoque de Nueva Gobernanza, afianza la confianza entre los ciudadanos y el mandatario, al punto de que la rendición de cuentas y la búsqueda del control ciudadano se convierten en derroteros en el periodo de administración.

En el estudio multivariado se complementan los resultados anteriores, al determinar que las variables de edad y el nivel profesional de los gobernadores tienen una relación directa y positiva con el enfoque de gobernanza vertical. En otras palabras, entre mayor edad y nivel educativo profesional tengan los gobernadores, más priorizan el trabajo vertical entre las entidades territoriales (caso similar con los resultados del ejercicio de ecuaciones estructurales).

Los resultados anteriores, son similares al ejercicio de ecuaciones estructurales, en donde se logra demostrar que el nivel profesional de los gobernadores también permiten la gobernanza vertical en su periodo de administración, lo que sugiere que el 86% de las personas que contestaron la encuesta, dentro de sus aprendizajes universitarios ( 25% son abogados y 16%, ingenieros industriales), entendieron la importancia de liderar esfuerzos por articular la visión, planeación y gestión de recursos en la estructura del poder ejecutivo en el país. Un ejemplo de ello, precisamente es el alto nivel de involucramiento que tuvieron los gobernadores de la administración anterior en los aportes y participación en la construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por equidad”, como se discutió en el primer capítulo.

Asimismo, para este mismo enfoque de gobernanza, en el estudio multivariado de regresión lineal se identifican dos relaciones no tan significativas como las anteriores, pero que permiten generar una base empírica para analizar posteriormente en mandatarios de otras entidades territoriales, como las alcaldías. La relación positiva entre la experiencia en cargos de la función pública con la gobernanza multinivel vertical, responde a las lógicas territoriales analizadas anteriormente, frente a la edad y la experiencia en el sector privado. Mientras que llama la atención, la relación negativa entre el nivel de estudios de maestría con la gobernanza vertical, que establece que entre un mayor nivel educativo de los gobernadores (43%) no tienen un acercamiento tan fuerte con el trabajo intergubernamental, y tampoco con los demás tipos de gobernanza, como si se demostró cuando tienen el nivel profesional. Un análisis de esta situación, puede ser que dentro de los estudios realizados los gobernadores en un 41% tienen grado de magister en el área de administración de negocios, lo que no significa profundización en las temáticas de la gestión pública, de los conceptos de la gobernanza, y mucho menos de los enfoques nuevos propuestos en este documento. Lo anterior, se convierte en un aporte interesante

para reflexionar por parte de las universidades del país, de los cursos de actualización de la ESAP y del DAFP a los nuevos mandatarios electos y del interés de profundización de conocimiento para los próximos mandatarios.

#### **Objetivo específico 4.**

El último objetivo de la investigación es comprender la relación entre los Estilos de Toma de Decisión y los enfoques de la Nueva Gobernanza en los departamentos del país, en lo que permitirá establecer si el gobernador con estilo directivo, conceptual, conductual y/o analítico tiene alguna preferencia para desarrollar esquemas de gobernanza multinivel vertical, horizontal, en redes o con participación ciudadana.

***Quinta hipótesis:*** el Estilo de Toma de Decisiones del Gobernador se relaciona con un Enfoque de Nueva Gobernanza.

Según los resultados alcanzados, no existen, estadísticamente, valores aceptables para aceptar la hipótesis ni en el análisis de ecuaciones estructurales ni en el estudio multivariado. Sobre esto podemos afirmar que se podrían mejorar los canales, instrumentos y procesos del Estado, en aras de aprovechar los estilos de toma de decisiones de los gobernadores, con respecto a los diferentes tipos de Nueva Gobernanza.

Precisamente, la gobernanza entendida como la forma de co-gobernar entre los diferentes actores que componen un territorio bajo los criterios que fomenten el bienestar social, se convierte desde sus cuatro nuevos enfoques, en una oportunidad para que los gobernadores, sin distinción de su Estilo de Toma de Decisión, puedan generar un trabajo más orientado a las necesidades de su territorio, lo que puede ser fortalecido con la gestión del conocimiento que entregan otros países, como Chile, Estados Unidos y los europeos nórdicos, que identifican la

regionalización como la oportunidad y necesidad para avanzar en el desarrollo social. Es por ello, que este vacío de relación en Colombia, genera una preocupación que puede ser satisfecha con ejercicios de formación, acompañamiento del gobierno nacional, y con la profesionalización del servicio público.

Adicional a lo anterior, en aras de aportar más conocimiento en la temática, en el estudio multivariado por regresiones lineales y ordinales, se identifican una serie de relaciones que tienen unos índices cercanos a ser aceptables y que pueden ser comprobadas en estudios con una muestra mayor, como se está planteando con la Federación Colombiana de Municipios y el alcance a realizar en los alcaldes del país.

En primera instancia, se encuentra que en los estilos directivo y conductual existe una congruencia con el tipo de gobernanza participativa. Es decir que se puede inferir preliminarmente que los directivos públicos de los departamentos que se caracterizan por ser eficientes, intuitivos y enfocados en las relaciones personales, en conjunto con aquellos orientados al corto plazo y con pensamiento sistemático, les interesa en primera medida, tener un tipo de gestión pública participativa. Dicho enfoque consiste en que sus esfuerzos se concentren en empoderar a la comunidad por medio del fortalecimiento de los principios democráticos, la transparencia y la rendición de cuentas.

Es decir, que con los datos analizados y siendo respetuosos con la significancia de los ejercicios estadísticos planteados, en Colombia el 45% de los gobernadores se acercan a desarrollar estrategias centradas en la participación ciudadana, que busca empoderar a la comunidad para explorar, socializar y validar sus necesidades, expectativas y problemáticas en el territorio, generando espacios de co-creación de gobernanza orientados al desarrollo de actividades, validación de resultados y ambientes de inclusión social.

Otro hallazgo señala que los gobernadores con estilo conductual se aproximan más a trabajar con un tipo de gobernanza horizontal. Lo que significa en un análisis por profundizar, que el 21% de las máximas autoridades público-administrativas departamentales centran sus esfuerzos por trabajar en torno a la gestión privada, pública y de la sociedad civil del mismo territorio, en donde la búsqueda del desarrollo social sea una tarea compartida y desde un mismo nivel jurisdiccional. Asimismo, por medio de los canales de comunicación adecuados prefieren desarrollar acciones con entidades privadas, públicas, la sociedad civil y de economía mixta, para crear incentivos económicos, políticos y culturales que motiven este relacionamiento de pares en el territorio.

Cabe resaltar que, para los tipos de nueva gobernanza de red no existe ninguna evidencia de que los estilos directivo, analítico, conductual y conceptual tengan algún tipo de conexión. El trabajo colaborativo por parte de los gobernadores carece de una articulación con el orden nacional y municipal, a pesar de que está dentro de sus funciones constitucionales. Precisamente, ellos son los encargados de esta mediación, con el fin de fomentar el desarrollo y el bienestar de los municipios que estén bajo su jurisdicción. Es preciso agregar que, el no trabajar en red pone en riesgo el desarrollo integral de todos los sectores, lo que puede resultar en la imposibilidad de alcanzar los mayores índices de progreso de los actores del orden nacional, departamental y municipal, así como en los entornos públicos, privados y de la sociedad civil.

Como interés final del investigador, se requiere establecer si los enfoques de la Nueva Gobernanza, realmente tienen un grado de influencia con los tipos de desempeño del gobernador, en términos de la gestión pública, lo que implica analizar si la gobernanza multinivel vertical, horizontal, en red o de participación ciudadana tiene significancia con un perfil de un gobernador tradicional, moderador, gestor o visionario.

***Sexta hipótesis:*** existe una relación entre los enfoques de Nueva Gobernanza con los tipos de Desempeño de la Gestión Pública.

De manera general no se encuentra ninguna relación significativa entre los enfoques de gobernanza vertical, horizontal, en red y participativa, con los tipos de desempeño de la gestión pública tradicional o de tipo moderador, gestor y visionario. Como resultado de los dos caminos metodológicos se infiere que en el tipo de desempeño de la gestión de los gobernadores no importa si se tiene como prioridad trabajar con los niveles del orden nacional, regional, departamental o municipal. Igualmente, tampoco tiene relevancia si se busca trabajar de forma horizontal entre los sectores del territorio, si se preocupa por crear redes colaborativas de bienestar social o si busca impulsar la acción participativa e incluyente de la comunidad en su administración.

En el desarrollo de la gestión pública de los actuales gobernadores, parece ser que los nuevos enfoques de gobernanza no logran ser afianzados en su totalidad, sea por desconocimiento, por malas prácticas o por las fuertes presiones del entorno (clientelismo y corrupción). Ampliando la preocupación, que estos administradores públicos al no tener un enfoque específico para gobernar el territorio, bajo las tendencias de la Nueva Gestión Pública abordadas, no se conecte directamente con un perfil que desarrolle actividades de forma tradicional, moderada, visionaria o gestora en su respectiva entidad territorial.

Los nuevos enfoques de gobernanza se presentan bajo la estructura de cooperación vertical, horizontal, en red y de participación ciudadana, y en el estudio no representan relaciones importantes entre las variables. Tampoco con los tipos de Desempeño de la Gestión Pública, por lo que se advierte la necesidad de impulsar programas de capacitación, formación y acompañamiento a las autoridades público-administrativas que permitan determinar los grados de

sinergia, de análisis de interesados y la gestión de resultados entre diferentes organismos, entidades, organizaciones y comunidades, con el fin de crear objetivos concertados.

Las variables internas del gobernador, definidas bajo el contexto sociodemográfico, demuestran que la edad, la experiencia profesional, principalmente en el sector público, inciden en el desarrollo de ciertos enfoques de gobernanza y en algunos tipos de desempeño de la gestión pública, lo que no se logra comprobar con los estilos de toma de decisiones. De estos conceptos se interpreta que es necesario buscar estrategias para que el perfil académico y la experiencia en los cargos de elección popular puedan llegar a tener una mayor incidencia en los procesos de construcción de conocimiento de los gobernadores. Sobre esto, el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Departamento Nacional de Planeación y la Federación Nacional de Departamentos, crean actividades académicas que provean este tipo de conocimiento a los gobernadores, para afrontar eficazmente las necesidades, expectativas y realidades de sus territorios.

Una propuesta complementaria es identificar en los dignatarios del territorio las fortalezas y debilidades en su pensamiento para gobernar el territorio (enfoque de gobernanza, Estilos de Toma de Decisiones, Variables Internas del gobernador, contexto de las tendencias de gestión territorial, los parámetros para solicitar el asesoramiento público, la gestión de conocimiento e innovación en el que hacer de lo público), en el momento en que son elegidos popularmente.

Al tener este diagnóstico integral, es necesario realizar grupos de estudio diferencial en los 32 gobernadores a cargo del DAFP, FND, ESAP y DNP, que permitan a través de expertos y facilitadores de transmisión de conocimiento, plantear escenarios de toma de decisiones (juego de roles, análisis de casos reales, referencias departamentales nacionales e internacionales, y participación en seminarios con ex alcaldes, gobernadores, y presidentes que tengan los mejores

resultados de desempeño administrativo) que incentiven el análisis crítico, la innovación, el pensamiento sistémico, y el relacionamiento efectivo con la ciudadanía. Estos espacios pedagógicos deben garantizar que se analicen los diferentes tipos de gestión pública, como oportunidades para mejorar la gestión y movilización de recursos, en conjunto con las buenas prácticas de transparencia y buen gobierno.

Este tipo de esquemas de formación a los directivos del servicio público, debe estar acompañado constantemente con asesores de la Federación Nacional de Departamentos, que fomenten el aprendizaje continuo institucional, la validación de la consecución de resultados, niveles de aceptabilidad de la comunidad, la sinergia institucional con los Consejos Territoriales de Planeación y la Asamblea Departamental principalmente frente a los esfuerzos gubernamentales en la toma de decisión y el desempeño de la gestión pública. Por último, se recalca la necesidad de crear un indicador semestral que evalúe el Índice de Desempeño Departamental, en términos de gobernanza, resultados y el grado de influencia de las variables definidas en la Incertidumbre Percibida del Entorno.

Para finalizar, se plantearon estos resultados y conclusiones producto de la investigación, que aportan, considerablemente, al desconocimiento de los procesos de toma de decisión de los gobernadores, entre otras autoridades territoriales del país. Este análisis nos permite entender las nuevas formas de gobernar los territorios y validar su relación con los tipos o el grado de desempeño de la gestión pública. Lo que permite concluir que estas semillas buscan crear un bosque de conocimiento que logre impactar la labor del servidor público y la concentración de esfuerzos sociales, económicos, políticos y culturales, para una mejor gestión territorial de las gobernaciones, con proyección a las alcaldías del país y de la región.

## **Aportaciones del Modelo**

La discusión abordada en esta investigación se relaciona con la importancia actual de fortalecer los procesos de gestión pública en los departamentos del país y la necesidad de diseñar un modelo para comprender el proceso de toma de decisiones de los gobernadores, a través de sus Estilos frente a los diferentes tipos de Desempeño de la Gestión Pública que pueden alcanzar. Así mismo, es relevante para identificar su relacionamiento con los nuevos enfoques de Gobernanza y de qué forma las Variables Internas del gobernador, como la edad y su experiencia laboral pueden afectar la gestión pública en la entidad territorial. Por último, permite interpretar la mediación de factores externos como la Incertidumbre Percibida del Entorno establecida en términos de clientelismo y corrupción en los procesos de toma de decisiones en la gestión pública territorial.

En este sentido, se ha evidenciado que los Estilos de Toma de Decisiones de los gobernadores se relacionan a través de dimensiones específicas con los tipos de Desempeño de la Gestión Pública en las gobernaciones del país y que, al ingresar una variable moderadora compuesta por el clientelismo y la corrupción, se genera una interrelación mucho mayor entre los mismos Estilos de Decisión y los tipos de Desempeño de la Gestión Pública, brindando información valiosa para consolidar el valor público y fortalecer los procesos de gestión efectiva de los recursos del Estado.

Así mismo, se comprueba que los nuevos enfoques de Gobernanza no tienen relación directa con los Estilos de Toma de Decisión ni con los tipos de Desempeño de la Gestión Pública, lo que permite transformar y modernizar la administración pública colombiana, acercándola a las tendencias de la gestión de la gobernanza. De esta manera, se avanza en el entendimiento de procesos pocos tratados por investigaciones científicas en el país, que permita generar un marco

de referencia en el análisis de la toma de decisión y su relación con la gestión y resultados de las autoridades público-administrativas de las entidades territoriales del país.

Con estas reflexiones realizadas, se considera que están sentadas las bases de una nueva concepción multidimensional de la toma de decisiones en la gestión pública colombiana, así como la importancia de las variables del entorno que influyen en los procesos de decisión de los gobernadores del país, como el clientelismo y la corrupción, además de la necesidad de fortalecer los procesos de gobernanza y sus nuevos enfoques que permitan seguir trabajando, para alcanzar mejores niveles de calidad de vida de la comunidad y aumentar el bienestar social en el territorio.

### **Limitaciones**

Es necesario aclarar que existen algunos aspectos que sobrepasan el alcance de la investigación, pues el presente estudio se orienta a explorar situaciones que suceden en el sector de la administración pública en los departamentos de Colombia, lo que significa que los resultados pueden ser generalizados para este tipo de entidades territoriales y no necesariamente se pueden realizar para alcaldías, ministerios, departamentos administrativos u otras entidades territoriales del país. Asimismo, las conclusiones del estudio se desarrollan con base en el análisis de datos percibidos en las encuestas realizadas a los gobernadores del país de la administración actual en Colombia, aclarando que no se utilizaron datos cuantitativos. En este sentido, los resultados alcanzados se basan en las percepciones subjetivas de los gobernadores que pueden estar influenciadas por algún sesgo o de otro tipo de variables que no fueron tenidas en cuenta en la investigación.

De igual modo, los Estilos de Toma de Decisión, los enfoques de Nueva Gobernanza y el tipo de Desempeño de la Gestión Pública varía desde la perspectiva de cada gobernador, por lo que los resultados y las conclusiones del estudio hacen referencia a la administración pública de

la actualidad, lo que indica que en las próximas administraciones públicas será necesario desarrollar el estudio para conocer el relacionamiento de variables, el grado de moderación de la Incertidumbre Percibida del Entorno y de las características sociodemográficas de las personas responsables de las gobernaciones en Colombia.

### **Investigaciones Futuras**

Con base en la investigación desarrollada en las gobernaciones del país, se hace necesario continuar con el análisis del relacionamiento de las variables estudiadas en otras entidades territoriales del país, como alcaldías, ministerios, distritos, ciudades capitales, municipios y PDET. Del mismo modo, es posible utilizar los datos cuantitativos de bases de datos oficiales del país que permitan inferir relaciones entre los Estilos de Toma de Decisión con los resultados obtenidos, por ejemplo, en educación, seguridad, salud y servicios públicos, como se plantea en el Departamento Nacional de Planeación; también con el PIB departamental, niveles de competitividad e indicadores de gestión que desarrollan sistemas de medición, como MIPG del Departamento Administrativo de la Función Pública, entre otros.

Por último, se invita a la comunidad interesada a desarrollar este tipo de estudios en otros países de la región, que permitan analizar de forma sistemática los fenómenos que alteran la toma de decisiones de las principales autoridades político-administrativas en departamentos, provincias, regiones y Estados.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Abad Aragón, L. (2010). *Gobernanza y desarrollo territorial. Una perspectiva geográfica*. Madrid: Documentos de Trabajo GEDEUR, no 10.
- Abell, P. (2000). *Sociological theory and rational choice theory*. The blackwell companion to social theory, 2, 223-44.
- Aberbach, J. D., & Rockman, B. A. (1999). *Hard times for presidential leadership? (And how would we know?)*. *Presidential Studies Quarterly*, 29(4), 757-778.
- Ackerman, J. (2004). *Co-governance for accountability: beyond “exit” and “voice”*. *World Development*, 32(3), 447-463.
- Ackoff, R. L. (1972). *A note on systems science*. *Interfaces*, 2(4), 40-41.
- Adib, A. R. (Ed.). (2010). *Guía para la formulación y gestión de planes de desarrollo rural sostenible: un abordaje participativo con enfoque territorial*. IICA.
- Aghón, G. E. (1993). *Descentralización fiscal: marco conceptual*.
- Agüero, J. O. (2007). *Teoría de la administración: un campo fragmentado y multifacético*. *Visión de futuro*, 7(1), 93-122.
- Aguiar, F. (2004). *Teoría de la decisión e incertidumbre: modelos normativos y descriptivos*.
- Aguiar, F., Criado, H. y Herrero S, F. (2003), «Sociología y elección racional», en S. Giner (comp.), *Teoría sociológica moderna*. Barcelona: Ariel.
- Aguilar M, A. A., & Romero, J B. (2014). *Nueva gestión pública y arreglo organizacional en el gobierno municipal de Texcoco*.
- Aguilar V, L, F. (2006). *Gobernanza y gestión pública. Sección de obras de administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica

- Aguilar V., L. F. (2006). La silenciosa, heterodoxa reforma de la administración pública. *Revista de Administración Pública*, 835-842.
- Aguilar, L. F. (2014). Las dimensiones y los niveles de gobernanza. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(1), 11-36.
- Aguirre, J. (2012). Redes Clientelares. Una perspectiva teórica desde el análisis de redes sociales. *Documentos de Trabajo*, 83
- Aguirre, L. M. (2012). Administración educativa. *Red Tercer Milenio*.
- Albertazzi, J. M. C. (2014). El clientelismo político: una revisión del concepto y sus usos. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 311-338.
- Albertus, M. (2015). The role of subnational politicians in distributive politics: Political bias in Venezuela's land reform under Chávez. *Comparative Political Studies*, 48(13), 1667-1710.
- Albi, T., Lanzón, A., Guinda, A., León, M., & Pérez-Camino, M. C. (1997). Microwave and conventional heating effects on thermoxidative degradation of edible fats. *Journal of agricultural and food chemistry*, 45(10), 3795-3798.
- Alcérreca (2000) *Administración: un enfoque interdisciplinario*. Pearson Educación
- Allen, R. (1982). Automatic phase pickers: Their present use and future prospects. *Bulletin of the Seismological Society of America*, 72(6B), S225-S242.
- Almaraz, M. G. (2010). Ambición política por la reelección en las provincias argentinas. *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 4(2), 191-226.
- Almeida Rodríguez, M. J. (2015). Diseño de un modelo de gestión de desempeño para una firma consultora en la ciudad de Quito en el año 2014–2015 (Bachelor's thesis, PUCE).

Altaba, E. (2010). La nueva gestión pública y la gestión por competencias (Doctoral dissertation, Tesis doctoral presentada en al Universitat Rovira I Virgili, España).

América Latina y el Caribe: avances y desafíos. Washington D. C., Banco

Ames, B. (2001). *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Amin, A. (1999). An institutionalist perspective on regional economic development. *International journal of urban and regional research*, 23(2), 365-378.

Anand, V., Ashforth, B. E., & Joshi, M. (2004). Business as usual: The acceptance and perpetuation of corruption in organizations. *Academy of Management Perspectives*, 18(2), 39-53.

Andara, M., & Abraham, E. (2016). Midiendo la calidad democrática de la gestión pública de los gobiernos locales de América Latina. *Provincia*, (35), 11-46

Anderson, F., Sweeney, K., Bailyn, B., Rudolph, F., Dalzell, R. F., Tracy, P. J., & Dalzell, L. B. (1993, January). Reflections on the Founding of Williams College. In *Proceedings of the Massachusetts Historical Society* (Vol. 105, pp. 124-164). Massachusetts Historical Society.

Andrews, R., Boyne, G. A., & Walker, R. M. (2006). Strategy content and organizational performance: An empirical analysis. *Public Administration Review*, 66(1), 52-63.

Angulo, R., Ariza, D., Bateman, A., Gómez, N., González, J. I., Pérez, J., ... & Sepúlveda, C. (2018). *Medición del Desempeño Municipal: Hacia una gestión orientada a resultados*.

Annherys, P., Jaiham, H., & García, J. (2015). Toma de decisiones :reto para crear ventajas competitivas en las distribuidoras de alimentos Gourmet, 7(2), 100–119.

Antonín, M. (2010). La mediación intercultural en el sistema de salud de Cataluña. Tarragona: Universitat Rovira i Virgili.

Aparicio P.M. (2013). Modelo de gestión por proyectos para el desarrollo local (MGPD) en el marco de la nueva gestión pública. Aplicación a los distritos y barrios de la ciudad de Madrid (Doctoral dissertation, Agronomos).

Apgar, B. S., Zoschnick, L., & Wright Jr, T. C. (2003). The 2001 Bethesda system terminology. American family physician, 68(10), 1992-1998.

Arango, L. R. (2012). El verdadero concepto de servidor público. Memorando de Derecho, 3(3), 171-180.

Arbeláez, F. A., & Vargas, G. M. (2010). Instituciones, gobernanza y sustentabilidad en la política colombiana de ordenamiento territorial municipal.

Arellano, D. (2013). Gestión estratégica para el sector público: del pensamiento estratégico al cambio organizacional. Fondo de cultura económica.

Arellano, D., & Cabrero, E. (2005). La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público.

Argyriades, D. (2002). Governance and public administration in the twenty first century: new trends and new techniques. International Congress of administrative science , Bruselas

Arias Segura, J., & Segura Ruiz, O. (2004). Índice de ventaja comparativa revelada: un indicador del desempeño y de la competitividad productivo-comercial de un país.

Ariño Ortiz, G. (1993). *Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público*. Madrid: Marcial Pons.

Arriagada, I. (2002). Cambios y desigualdad en las familias latinoamericanas. *Revista de la CEPAL*.

Arriagada, R. (2002). Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica. CEPAL.

Arrow, K. J. (1963). THE AMERICAN. *The American Economic Review*, 53(5), 941-973.

Arrow, K. J. (1974). *The limits of organization*. WW Norton & Company.

Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis (2011): *Comisión 3, Gobernanza Urbana Integrada*, Barcelona.

Auge, M. (1993). *Los no lugares. Espacios del anonimato*. Barcelona: Gedisa.

Auyero, J. (2002). Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva. *Perfiles Latinoamericanos: Revista De La Facultad Latinoamericana De Ciencias Sociales, Sede México*, 10(20), 33-52.

Ballesteros, M. A. (2018). *Gobernanza policéntrica en sistemas socio-ecológicos complejos: La gestión de la pesquería del pulpo común (octopus vulgaris) en Galicia* (Doctoral dissertation, Universidade de Vigo).

Banco de la República (2019) *Gobierno departamental*. Bogotá. Recuperado en: [http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=Gobierno\\_departamental](http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=Gobierno_departamental)

BANCO MUNDIAL (1992): *Governance and Development*. Washington DC., Banco Mundial

Banco Mundial (2019) Panorama general en Chile, registrado en <http://www.bancomundial.org/es/country/chile/overview>

Banco Mundial. (1997). El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1997. Washington D. C.: Banco Mundial

Banco Mundial. (1998). Pollution prevention and abatement handbook 1998: toward cleaner production (No. 363.731 P783po). Washington, US: World Bank.

Bangura, Y. 1999. "New directions in state reform: implications for civil society in Africa". Discussion Paper 113. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.

Barberà, A.I. (2009). Modernización y nueva gestión pública en los ayuntamientos del Camp de Tarragona (Doctoral dissertation, Universitat Rovira i Virgili).

Barcelona, J (1991) Principio de legalidad y organización administrativa. Editorial Civitas. Madrid

Barney, J. B., & Hesterly, W. (2006). Organizational economics: Understanding the relationship between organizations and economic analysis. The SAGE handbook of organization studies, 111-148.

Barzelay, M., & Gallego, R. (2006). From "new institutionalism" to "institutional processualism": advancing knowledge about public management policy change. *Governance*, 19(4), 531-557.

Barzelay, M. (1998). VIII. El paradigma posburocrático desde una perspectiva histórica. M. Barzelay, *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, 173-196.

Bell, D. (1972). Meritocracy and equality. *The Public Interest*, 29, 29.

Bell, D. E., Raiffa, H., & Tversky, A. (Eds.). (1988). *Decision making: Descriptive, normative, and prescriptive interactions*. Cambridge University Press.

Benton, A. (2009). "What Makes Strong Federalism Seem Weak? Fiscal Resources and Presidential-Provincial Relations in Argentina". *Publius: The Journal of Federalism* 39 (4): 651-676. URL: <http://bdbiblioteca.universidadean.edu.co:2136/stable/40272231>

Berger, P., & Luckman, T. (1966). *The social construction of knowledge*. New York: Doubleday. Blase, J. (1986). *Socialization as humanization: One side of becoming a teacher*. *Sociology of Education*, 59, 100-1.

Bernardin, H. J., & Beatty, R. W. (1984). *Performance appraisal: Assessing human behavior at work*. Boston, Ma.: Kent Publishing Company.

Berridge, K., & Winkielman, P. (2003). What is an unconscious emotion? (The case for unconscious "liking"). *Cognition and emotion*, 17(2), 181-211.

Berrío, M., Espitia, J., Ferrari, C., Iván González, J., Hernández, I., Tassara, C., ... & Zafra, G. (2020). "EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022" PACTO POR COLOMBIA, PACTO POR LA EQUIDAD". *REFLEXIONES Y PROPUESTAS*. *Revista de Economía Institucional*, 22(43).

Bertalanffy, L. V. (1992). *Perspectivas en la teoría general de sistemas: estudios científico-filosóficos*. Madrid: Alianza, 153-154.

Bevir, M., & Rhodes, R. (2003). *Interpreting british governance*. Routledge.

Binmore, K. G. (1994). *Game theory and the social contract: just playing (Vol. 2)*. MIT press.

Blackwell, R. D., Engel, J. F., & Miniard, P. W. (2002). *Comportamiento del consumidor*.

Blanco, A., & Díaz, D. (2005). El bienestar social: su concepto y medición. *Psicothema*, 17(4), 582-589.

Blanco, Ismael y Gomá, Ricard (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad. En: *Gestión y política pública*, vol XII, no 1, I Semestre de 2003. México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas -CIDE-.

Blandón, L. F. C. (2011). Gobernabilidad y gobernanza en Medellín: ¿modelos excluyentes o complementarios de la acción pública en el escenario local? *Estudios de Derecho*, 68(151), 125-153.

Blanlot, V., & Von Baer, E. (2009). Relaciones entre organismos y autoridades políticas e instituciones ejecutoras. Un mejor Estado para Chile. *Propuestas de Modernización y Reforma*, 129-164.

Blau, P. M., & Scott S, W. (1966). *Formal organizations. A Comparative Approach* Londres.

Blejmar, B. (2006). *Diseño y organización de proyectos organizacionales*. 52.

Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Eure (Santiago)*, 30(90), 27-40.

Bonatti, P. (2011). *Teoría de la decisión*. Buenos Aires. Pearson.

Bonet, J., Pérez, G. J., & Ayala, J. (2014). Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia. *Documentos de trabajo sobre economía regional*, 205, 72.

Bonnefoy, J. C., & Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. ILPES.

- Bonvecchi, A. & Lodolá (2011). "The Dual Logic of Intergovernmental Transfers. Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina". *Publius: The Journal of Federalism* 41 (2): 179-206. DOI: [dx.doi.org/10.1093/publius/pjq024](https://doi.org/10.1093/publius/pjq024)
- Botana, Natalio. 1977. *El orden conservador*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Bresser P, L, C. (1998). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Caracas - Clad. Buenos Aires,
- Brim, C. A., Johnson, H. W., & Cockerham, C. C. (1959). Multiple Selection Criteria in Soybeans 1. *Agronomy Journal*, 51(1), 42-46.
- Broadbent, J., & Guthrie, J. (2008). Public sector to public services: 20 years of “contextual” accounting research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*.
- Buchanan, J. M. (1975). Public finance and public choice. *National Tax Journal*, 383-394.
- Bueno (1987) *Dirección estratégica de la empresa*. Madrid. Piramide.
- Bullinger, N., & Sheridan, S. (2001). Crear una organización orientada a soluciones. *Harvard Deusto business review*, (104), 82-89
- Burge, T. (1986). Frege on truth. In *Frege synthesized* (pp. 97-154). Springer, Dordrecht.
- Burgess, S., & Metcalfe, P. (1999). Incentives in organisations: a selective overview of the literature with application to the public sector. University of Bristol CMPO WP, (99/016).
- Burrell, G., & Morgan, G. (1979). *Sociological paradigms and organizational analysis*. London: Aldershot, Gower

Cabrero, G. R. (2005). Los retos del Tercer Sector en España en el espacio social europeo: especial referencia a las organizaciones de acción social. *Revista española del tercer sector*, (1), 63-94.

Cabrero, M., E. (1995) *Del administrador al gerente público*. Instituto Nacional de Administración Pública. México.

Caiden, G & Caiden (1997) *Approaches and guidelines for monitoring, measuring and evaluating performance in public sector programs*. Presentado en la conferencia sobre modernización del Estado organizada por Development Alternatives, Inc. Washington DC.

Calame, P., & Talmant, A. (1997). *L'État au cœur: le meccano de la gouvernance*. Paris: Desclée de Brouwer.

Calderón Ramírez, D., & Frey, K. (2017). El ordenamiento territorial para la gestión del riesgo de desastres en Colombia. *territorios*, (36), 239-264.

Calderón, D. J. G. (2018). Redes de corrupción política: una revisión para el caso colombiano. *Análisis político*, 31(92), 180-201.

Calderón-Hernández, G., & Naranjo-Valencia, J. C. (2010). Estrategia competitiva y desempeño organizacional en empresas industriales colombianas. *INNOVAR. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 20(38), 13-26.

Caloca, O. O. R. (2012). Del individuo racional al individuo con creencias, un mecanismo de elección. *Economía: teoría y práctica*, (37), 33-58.

Calvo (1999) *La organización como construcción social*. Representación organizacional. Tesis Doctoral. Madrid. Universidad Autonoma de Madrid. Departamento de Psicología social y Metodología.

Calvo, E & Murillo, M. (2004). "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market". *American Journal of Political Science* 48 (4): 742-757. URL: <http://gvptsites.umd.edu/calvo/Calvo-Murillo-AJPS48-4-%5B742-757%5D.pdf>

Calvo, G., Hoyos, O. I. P., & Amaya, M. C. R. (2020). Miradas cruzadas sobre el enfoque territorial de la responsabilidad social, la gobernanza y la sostenibilidad. *Revista Opera*, (26), 3-14.

Camagni, R. (2002). On the concept of territorial competitiveness: sound or misleading? *Urban studies*, 39(13), 2395-2411.

Camejo, A. (2008). El modelo de gestión por competencias y la evaluación del desempeño en la gerencia de los recursos humanos. *Entelequia. Revista Interdisciplinar*, 8, 97-115.

Campos, S. G., Caez, C. A., & Utria, P. S. (2020). Análisis de los avances de las regiones administrativas y de planificación-RAP en el proceso de descentralización de las Entidades Territoriales. *Legem*, 6(2), 1-17.

Canel, M. J. (2019). *La comunicación de la administración pública: Para gobernar con la sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

Canelones, O. J., & Fuentes, R. (2015). Formación gerencial, toma de decisiones un abordaje desde el punto de vista holístico. *Negotium*, 11(31), 48-73.

Capdeferro Villagrasa, O. (2016). Anticorruption bodies and the use of sanctioning powers: limits and proposals for preventing corruption. in particular, the case of catalonia's anti-fraud office. *revista catalana de dret public*, (53), 13-30.

Capuano, A. M. (2004). Evaluación de desempeño: desempeño por competencias. *Invenio*, 7(13), 139-150.

Carey, J. M. & Reinhart G. Y (2004). "State-Level Institutional Effects on Legislative Coalitions Unity in Brazil". *Legislative Studies Quarterly* 29 (1): 23-47.

Carlsson, L., & Sandström, A. (2008). Network governance of the commons. *International Journal of the Commons*, 2(1), 33-54.

Carreno, J. A. F., Leguizamo, J. A. C., & Baron, E. M. P. (2013). Integration of micro dairy producers in the central corridor of department of Boyaca (Colombia)/Integración de microempresas lácteas del corredor central del departamento de Boyacá (Colombia)/Integracao de microempresas no corredor central de Boyacá (Colombia). *Revista de Investigación Agraria y Ambiental*, 4(2), 117-134.

Casallas, O. L. V. (2020). Delitos de corrupción en Colombia: variables socioculturales, institucionales y criminológicas. *Diversitas*, 16(1).

Casetti, M. M. (2020). Nueva Gestión Pública en Chile Orígenes y efectos. *Revista de Ciencia Política*, 34(2), 417-438.

Castellanos, C. E. Q. (2017). Gobernanza y teoría de las organizaciones. *Perfiles Latinoamericanos*, 25(50), 39-57.

doi:<http://dx.doi.org/bdbiblioteca.universidadean.edu.co/10.18504/pl2550-003-2017>

Castillo Bautista, R., & Juárez Anguiano, A. (2008). Análisis organizacional y de imagen de asociaciones no lucrativas.

Castro, M. B. M. (2010). Análisis y retos del Sistema del Autonomía y Atención a Dependencia en Andalucía en el marco de la gobernanza multinivel/Analysis and challenges of System for Personal Autonomy and Care of Dependent People in Andalusia within the frame of the multi-level governance. *Cuadernos de Trabajo Social*, 23, 163.

Caulfield, J. (2004), "New Public Management in a Developing Country", en Po-llit and Talbot (eds.) *Unbundled Government. A Critical Analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualization*. N.Y: Routledge, pp.229-246.

Cazorla, J. (1994). *El clientelismo de partido en España ante la opinión pública: el medio rural, la administración y las empresas*.

Cedamano, M (2016) *EL uso de las lenguas originarias por servidores públicos como condición para implementar políticas públicas interculturales y eficientes, principalmente en ámbitos rurales en Perú*. Tesis Doctoral en Gobierno y Administración Pública. Madrid

Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (1998) *Una nueva gestión pública para América Latina*. Venezuela

CEPAL (1998) *El Pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*. Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas.

Cepal (1998). *El Pacto Fiscal: Fortalezas, debilidades, desafíos*. Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.

Cerina, G. D. (2010). *Corrupción y cohecho: el derecho penal español de iure condito y de iure condendo*. In *Estudios sobre corrupción* (pp. 75-114). Ratio Legis.

Certo, S.C. & Peter, J.P. (1962) *Strategy and Structure: Chapter in the History of the Industrial Enterprise*. Massachusetts: MIT Press.

Chapman, J., & Duncan, G. (2007). *Is there now a new 'New Zealand model'?* *Public Management Review*, 9(1), 1-25.

Charry, G. P., & Pérez, J. E. A. (2013). *Las políticas públicas de desarrollo empresarial e innovación desde la perspectiva de la nueva gestión pública y la gobernanza: caso CREAME*. *Apuntes del CENES*, 32(56), 175-204.

Chaves, R., & Monzón, J. L. (2001). Economía social y sector no lucrativo. Actualidad científica y perspectivas. CIRIEC-España Revista de economía pública, social y cooperativa, 2001, núm. 37, p. 7-23.

Checkland, P. (1994). Systems theory and management thinking. American Behavioral Scientist, 38(1), 75-91.

Cheng, T. C. (2014). Measuring the effects of reducing subsidies for private insurance on public expenditure for health care. Journal of Health Economics, 33, 159-179.

Chiara, M., & Di Virgilio, M. M. (2009). Gestión de la política social. Conceptos y herramientas. 1ª ed. Buenos Aires. Prometeo-UNGSM.

Chivetta Dovalés, L. E., & Arteta Ramos, A. L. (2018). Endeudamiento público y desarrollo territorial en los municipios del Departamento del Atlántico (Colombia).

Choo, C. W., & Díaz, D. R. (1999). La organización inteligente: el empleo de la información para dar significado, crear conocimiento y tomar decisiones. México DF: Oxford university press.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2005). El estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia. Gestión y política pública, 14(3).

Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. Public administration review, 67(6), 1059-1066.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2010). Increased complexity in public organizations—the challenges of combining NPM and post-NPM. In Governance of public sector organizations (pp. 255-275). Palgrave Macmillan, London.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). Complexity and hybrid public administration—theoretical and empirical challenges. Public organization review, 11(4), 407-423.

Christensen, T., & Lægreid, P. (Eds.). (2007). *Transcending new public management: the transformation of public sector reforms*. Gower Publishing, Ltd.

CLAD (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas. Venezuela.

CLAD. (1998) *Una nueva gestión pública para América latina*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas. Venezuela.

Claver, E., Llopis, J., Gascó, J. L., Molina, H., & Conca, F. J. (1999). Public administration: from bureaucratic culture to citizen-oriented culture. *International journal of public sector management*.

Claver, E.; Llopis, J.; Lloret, M.; & Molina, H. (2000). *Manual de administración de empresas*. Madrid: Civitas.

Closa Montero, C. (2003). *El libro blanco sobre la gobernanza*.

Coase, R. H. (1937), *The nature of the firm*, *Economica*, November: 386-405.

Coase, R. H. (1996). *Law and economics and AW Brian Simpson*. *The Journal of Legal Studies*, 25(1), 103-119.

Cobo, Cristóbal (2012) *Gobierno abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica*, México.

Código de Integridad del Servicio Público Colombiano (2015) *Valores del Servidor Público*. Departamento Administrativo de la Función Pública.

Collazos, A. Á. (2016). *La motivación y su incidencia en el desempeño del empleado de carrera. Medición e implicaciones para la administración pública colombiana*. *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales*, (45), 127-143.

Colmenares, Germán (comp.). 1989. Relaciones e Informes de los Gobernantes de la Nueva Granada, 3 vols., Bogotá: Biblioteca del Banco Popular.

COMISIÓN EUROPEA (2001): La gobernanza Europea. Un Libro Blanco. Bruselas, Comisión Europea.

Condorcet, N. (2001). Cinco memorias sobre la instrucción pública y otros escritos. Ediciones Morata.

Constitución política de Colombia (1991) Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. Castel R, Castel E. Editorial: Manantial Año: 2004.

Constitución política de Colombia (1991) Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. Castel R, Castel E. Editorial: Manantial Año: 2004.

Contaduría General de la Nación (2020) Categorización de departamentos, distritos y municipios 2020-2021. Bogotá. Recuperado de: <https://www.contaduria.gov.co/categorizacion-de-departamentos-distritos-y-municipios>

Contreras, F. V., & Acosta, F.F, (2012). Liderazgo y complejidad. Conceptualizaciones e implicaciones para la organización actual. Editorial Académica Española.

Córdoba, M. (2004) Metodología para la toma de decisiones. Madrid. España

Coronado, D. G. T., Espino, E., & Barrientos, M. (2000). Administración por objetivos. El Cid Editor| apuntes.

Cortés, O. L. Z. (2013). El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel. Estudios de derecho, 70(156), 323-

Cortés, O. L. Z. (2013). El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel. *Estudios de derecho*, 70(156), 323-344.

Cortés, O. L. Z. (2016). Alianza Medellín-Antioquia, 2012-2015. Resultados y perspectivas. *Estudios de derecho*, 73(161), 99-123.

Cortés, O. L. Z., & Cárdenas, A. V. V. (2012). Gobernanza en instancias de interacción regional: los casos del plan estratégico de Antioquia y la comisión tripartita. *Estudios de derecho*, 69(154), 161-186.

Corzo, S. (2002). El clientelismo político como intercambio.

Cosmides, L., & Tooby, J. (1994). Better than rational: Evolutionary psychology and the invisible hand. *The American Economic Review*, 84(2), 327-332.

Courty, P., & Marschke, G. (2004). An empirical investigation of gaming responses to explicit performance incentives. *Journal of Labor Economics*, 22(1), 23-56.

Cruz, J. M. A. (2004). ¿Qué es clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática. *Estudios Sociales. Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*, 12(24), 124-142.

Cuesta-Santos, A., Fleitas-Triana, S., García-Fenton, V., Hernández-Darias, I., Anchundia-Loor, A., & Mateus-Mateus, L. (2018). Evaluación del desempeño, compromiso y gestión de recursos humanos en la empresa. *Ingeniería Industrial*, 39(1), 24-35.

Culebro J. E. (2014). Modernización administrativa y post-nueva gestión pública. De los dilemas y tensiones hacia las nuevas formas de coordinación y regulación. *Revista mexicana de análisis político y administración pública*, 3(1), 53-74.

Cunill Grau, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Cyert, R. M., & March, J. G. (1963). A behavioral theory of the firm (Vol. 2, No. 4, pp. 169-187).

Daft, R. (2000). *Teoría y Diseño Organizacional* (Sexta ed.). México: Thomson Editores.

Daft, R. L., & Weick, K. E. (1984). Toward a model of organizations as interpretationsystems. *Academy of management review*, 9(2), 284-295.

Dailey, R. (2012). *Comportamiento organizacional*. Reino Unido: Escuela de Negocios de Edimburgo Heriot-Watt University.

Daly, P., & Walsh, J. S. (2010). Drucker's theory of the business and organisations: Challenging business assumptions. *Management Decision*, 48(4), 500-511.  
doi:<http://bdbiblioteca.universidadean.edu.co:2156/10.1108/00251741011041319>

Damasio, A. (1996) *El Error de Descartes*. Editorial Crítica. España.

Damasio, A. (1996) The somatic marker hypothesis and the possible functions of the

De Geus, A. (1998). *La empresa viviente: hábitos para sobrevivir en un ambiente de negocios turbulento*. Ediciones Granica SA.

De Luca, M., Mark P. J., & Tula, M. I, (2002). "Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina". *Comparative Political Studies* 35 (4): 413-436. URL: <http://www.ucema.edu.ar/conferencias/download/CP23.6.pdf>

De Vries, M., & Nemec, J. (2013). Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths. *International Journal of Public Sector Management*.

Del Río, C, J., & Santisteban R, D. F. (2020). Perspectivas del aprendizaje organizacional como catalizador de escenarios competitivos.

Del Toro-Granados, J., Salazar-Sotter, M. C., & Gómez-Rangel, J. (2011). Clima organizacional, satisfacción laboral y su relación con el desempeño laboral en trabajadores de una PYME de servicios de ingeniería. *Clío América*, 5(10), 204-227.

DeLeon, P. (1997). Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier. *Gestión y Política Pública*, volumen VI, número 1, 1er semestre de 1997, pp 5-17.

Della Porta, D. (1995). Social movements and the state: Thoughts on the policing of protest.

Della Porta, D., & Vannucci, A. (1999). *Corrupt exchanges: Actors, resources, and mechanisms of political corruption*. Transaction Publishers.

Denhardt, T. B. & Denhardt, J.V (2003). The new public service: an approach to reform. *International review of public administration* 71

Departamento Administrativo de la Función Pública (2016) *Estructura del Estado*. Bogotá, recuperado en:

<http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506921/PresentacionTecnicaDJEstructuraEstado.pdf/7e129799-e833-4d99-8b4e-754eeeb55b21>

Departamento Nacional de Planeación (2012) *Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales. Guías para la gestión pública territorial*. ESAP. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (2013) *Definición legal y funcional de los Esquemas Asociativos de entidades territoriales en Colombia*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (2018 ) Programa de Desarrollo territorial. Bogotá. Recuperado en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Tip-FormatoPublicacion.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2018) <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Qu-es-el-PND.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (2018)  
[https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo territorial/paginas/pueblos-indigenas.aspx](https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo%20territorial/paginas/pueblos-indigenas.aspx)

Descartes, R. (1925). *The Geometry of René Descartes*. Courier Corporation.

Desposato, S., W (2003). "Comparing Group and Subgroup Cohesion Scores: A Nonparametric Method with and Application to Brazil". *Political Analysis* 11 (3): 275-288. *Development Journal*.

Dewey, J. (1910). Science as subject-matter and as method. *Science*, 31(787), 121-127.

Díaz, G, J., Cívís Z, M., & Longás Mayayo, J. (2013). *La gobernanza de redes socioeducativas: claves para una gestión exitosa*.

Díaz-Santana, H. (2002). El ejercicio de las instituciones electorales en la manipulación del voto en México. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 10(20), 101-129.

DNP (2016) *Elementos para la formulación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y alcances de las directrices departamentales*. Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Bogotá

DNP (2017) *Guía de orientaciones para realizar la medición del desempeño municipal*. Guía para oficinas departamentales de planeación. Bogotá

DNP (2018) *Informe de resultados Medición de Desempeño Municipal 2018*. Guía para oficinas departamentales de planeación. Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional.

Bogotá. Recuperado de

[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/MDM/2018/Informe%20de%20resultados\\_MDM\\_2018.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/MDM/2018/Informe%20de%20resultados_MDM_2018.pdf)

DNP-DDTS (2015) Evaluación del desempeño integral de los municipios y distritos, vigencia 2014. Bogotá

Dopfer, K., Potts, J., & Pyka, A. (2017). Upward and downward complementarity: the meso core of evolutionary growth theory. In *Foundations of Economic Change* (pp. 69-80). Springer, Cham.

Douglas, M (1982) *In the active voice*. Routledge. Londres

Drechsler, W. (2009). The rise and demise of the New Public Management: Lessons and opportunities for South East Europe. *Admin.*, 7, 7.

Driver, M. J., & Mock, T. J. (1975). Human information processing, decision style theory, and accounting information systems. *The Accounting Review*, 50(3), 490-508.

Dror, Y. (1995) Fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos en materia de formulación de políticas. Naciones Unidas. Secretaria General. Nueva York

Drucker, P. (1966). The effective manager. *Organization*, 1, 2.

Drucker, P. (2012). *Managing in the next society*. Routledge.

Drucker, P. F. (1995). *People and performance: The best of Peter Drucker on management*. Routledge.

Drucker, P. F. (1998). The discipline of innovation. *Harvard business review*, 76(6), 149-157.

DuBrin, A. J. (2000). *Fundamentos de administración* (No. 658 D8Y 2000).

Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public money & management*, 14(3), 9-16.

Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public money & management*, 14(3), 9-16.

Dunsire, A. (1990). Holistic governance. *Public Policy and Administration*, 5(1), 4-19.

Dussauge, M. I. (2009). La literatura comparada sobre reformas administrativas: Desarrollos, limitaciones y posibilidades. *Gestión y política pública*, 18(2), 439-495.

Dwyer, L., Jago, L., & Forsyth, P. (2016). Economic evaluation of special events: Reconciling economic impact and cost–benefit analysis. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, 16(2), 115-129.

Easton, D. (1965). A systems analysis of political life.

Echeverría, J. (2006). El desafío constitucional: crisis institucional y proceso político en el Ecuador. Editorial Abya Yala.

Edwards, W. (1954). The theory of decision making. *Psychological bulletin*, 51(4), 380.

Elis, B. H., Olea, M. E., & Espín, E. M. (2015). TENDENCIAS DE LA GESTIÓN DE TALENTO HUMANO EN EL SECTOR PÚBLICO. *Revista Científica ECOCIENCIA*, 2(2)  
Retrieved from

<https://bdbiblioteca.universidadean.edu.co:2083/docview/1827465187?accountid=34925>

Enticott, G., & Walker, R. M. (2008). Sustainability, performance and organizational strategy: An empirical analysis of public organizations. *Business Strategy and the Environment*, 17(2), 79-92.

Erikson, R. (1996). Descripciones de la desigualdad: el enfoque sueco de la investigación sobre el bienestar. En M. Nussbaum y A. Sen (comps.): La calidad de vida (pp. 101-120). México: F.C.E.

Escobar, A. (2019). Autonomía y diseño: la realización de lo comunal. Editorial Universidad del Cauca.

Escobar Moreno, N. R. (2012). Caracterización y evaluación preliminar de los factores determinantes de un programa de comunicaciones integradas de mercadeo para una organización no lucrativa: el caso de la Universidad Nacional de Colombia. Administración de Empresas.

Espinosa L, C. (2016). ¿Cómo se toman las decisiones organizacionales? Una revisión clásica. Sociológica (México), 31(87), 43-78.

Espinosa, J. C. (2018). Incidencia de los estilos de toma de decisiones en la relación entre liderazgo y desempeño organizacional en un grupo de directivos de Colombia, Ecuador y Perú (Doctoral dissertation, Universidad del Rosario).

Esquivel G, M. N., & Huerta, R D. R. (2018). Estilos de toma de decisiones y de liderazgo de docentes de educación básica regular.

Esser, K., Illebrand, W., Messner, D., & Meyer-Stamer, J. (1996). Competitividad sistémica: nuevo desafío a las empresas y a la política. . Revista CEPAL, 39-52

Estrada, F. M. (2002). Nueva gestión pública y calidad: relación y perspectivas en América Latina. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, 135-145.

Estrada, F. M. (2011). Gobernanza y calidad en la gestión pública. Estudios gerenciales, 27(120), 205-223.

- Estrada, F. M. (2011). Gobernanza y calidad en la gestión pública. *Estudios gerenciales*, 27(120), 205-223.
- Etzioni, A. (1964). On self-encapsulating conflicts. *Journal of Conflict Resolution*, 8(3), 242-255.
- Evans, M. I. V. (2006). El proceso de toma de decisiones como un espacio para el aprendizaje en las organizaciones. *Revista Ciencias Estratégicas*, 14(16), 153-169.
- Falleti, T (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- FAO (2020) Plataforma de territorios inteligentes. Recuperado en <http://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/componentes/gobernanza/marco-normativo-e-institucional/es/>
- Farinós (2008): “Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda” en *Boletín de la A.G.* 46.
- Farinós i Dasí, J. (2008). *Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda*.
- Farinós, J. F. (2015). *Desarrollo territorial y gobernanza: refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación fronética. DRD-Desenvolvimento Regional em debate*, 5(2), 4-24.
- Farinós, J., & Dasí, J. F. (2014). *Ciudadanos, poder, gobierno y democracia; una forma de relación inestable. La era de la# Política2*. 0.
- Farinós, J., & Ferrão, J. (2015). *Concepto de gobernanza/governança/governance*. y JA Rio, E. Savério y D. Trinca (coords.), *Diccionario de Geografía aplicada y profesional. Terminología de análisis, planificación y gestión del territorio*, 301-303.

Fariñas, A. G., & Beltrán, J. M. V. (2005). La Gobernanza local como estrategia ante los retos de la globalización. El caso español. In *Gobernanza: diálogo euro-iberoamericano sobre el buen gobierno* (pp. 285-318). Constitución y Leyes, COLEX.

Farr, J., Hacker, J. S., & Kazee, N. (2006). The policy scientist of democracy: The discipline of Harold D. Lasswell. *American Political Science Review*, 579-587.

Farrell, M. D. (2002). Rawls, el criterio maximin y la utilidad promedio.

Fayol, H. (1916). *Teoría clásica de la Administración*. Francia.

Federación Colombiana de Municipios (2020) *Agenda Estratégica para los Gobiernos Locales 2020-2024. Municipios Visibles para la Paz*. Bogotá.

Federación Nacional de Departamentos (2018) *Informe de Regiones Administrativas de Planificación Especial en Colombia*. Bogotá.

Ferlie, E., & Geraghty, K. J. (2005). Professionals in public services organizations: implications for public sector reforming.' Chapter 18 in Ferlie, E., Lynn, LE and Pollitt, C.(eds) *Oxford handbook of public management*

Fernández-Labbé, J. (2020). El territorio como espacio contradictorio: promesas y conflictos en torno a la actividad extractiva en Ecuador, Colombia, Perú y Chile. *Eure* (Santiago), 46(137), 225-246.

Fernando, A. C. (1947). EL SERVICIO PUBLICO MUNICIPAL Y SUS MODOS DE GESTION. *Revista De Estudios De La Administración Local*, (35)  
doi:<http://bdbiblioteca.universidadean.edu.co:2156/10.24965/real.vi35.6001>

FERRARO, A. (ed.) (2007a): *En busca del buen gobierno. Nuevas perspectivas sobre políticas y gestión del Estado en América Latina*. Barcelona, Ediciones Bellaterra

Ferrero, Mariano, 2010a: "Gobernando (en) un mundo en globalización: una mirada conceptual a la gobernanza desde las relaciones internacionales" en *Gobernanza global y democracia*, México: Universidad Autónoma de Baja California, Porrúa.

Fierro Castro, C. C. (2018). *Gobernanza del sector turístico en Nariño y rol de la sociedad civil (Governance of the Touristic Sector in Nariño and the Role of Civil Society)*. *Turismo y Sociedad*, 23.

Fierro Castro, C. C. (2018). *Gobernanza del sector turístico en Nariño y rol de la sociedad civil (Governance of the Touristic Sector in Nariño and the Role of Civil Society)*. *Turismo y Sociedad*, 23.

Fierro, A. E. (2017). *Responsabilidad de los servidores públicos: Del castigo a la confianza*. Fondo de Cultura Económica.

Figuerola, L. A. (2002). El aprendizaje organizacional desde una perspectiva evolutiva y constructivista de la organización. *Revista de Psicología*, 11(1), 139-148.

Fleury, M. T. L., & Limongi-França, A. C. (2002). *A gestão de competência e a estratégia organizacional*. Gente.

Flinders, M, & Buller, J. (2006), "Depoliticization, Democracy and Arena Shifting", in Christensen, Tom and Per Laegreid (eds.), *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Folz, D. H. (2004). Service quality and benchmarking the performance of municipal services. *Public Administration Review*, 64(2), 209-220.

Forero, E. E. (2013). *Gestión por competencias en el Sector Público*. *Psicología organizacional: perspectivas y avances*, 181.

- Fraile, P. B. (2013, Aug 01). BUROCRACIA: ENTRE WEBER Y NISKANEN. *Actualidad Economica*, , 54. Retrieved from <https://bdbiblioteca.universidadean.edu.co:2083/docview/1411052886?accountid=34925>
- França Filho, G. C. D. (2008). A via sustentável-solidária no desenvolvimento local. *Organizações & Sociedade*, 15(45), 219-232.
- Franz, C. R., & Robey, D. (1986). Organizational context, user involvement, and the usefulness of information systems. *Decision sciences*, 17(3), 329-356.
- Fujita, M., & Krugman, P. (1999). *The spatial economy: cities, regions and international trade*. Cambridge: MIT Press
- functions in decision making. *Judgment & Decision Making*. Volumen 3(1). Páginas 5-17.
- Galès, P. 1995: “Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine”, en: *Revue Francaise de Science Politique* 1, Francia.
- Galibraith (1993) *La estrategia y la planeación organizacional*. En Mintzberg y Quinn (1993) *El Proceso Estratégico*, Mexico. Prentice Hall
- Gallagher, C. A., & Watson, H. J. (1982). *Métodos cuánticos para la toma de decisiones en administración*.
- Galinelli, B., Migliore, A., Pau, M., Giroto, L., Marin, G., Pagani, M., & Zanzottera, M. M. (2015). *Estudios sobre Gestión Pública: Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el Ambito Provincial*. Libro Digital, PDF. Primera Edición. Argentina
- Garay, R. H. (2014). Conceptualización del término Gobernanza y su vinculación con la Administración Pública. *Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, (18).

- García L, R & y García M, M (2010). Gestión para resultados en el desarrollo en
- García, S., R. (2016). Toma de decisiones por grandes organizaciones en condiciones de incertidumbre: estudio de las grandes hidroeléctricas en Colombia 2010-2020. Departamento de Ingeniería de Sistemas e Industrial.
- Gärdenfors, P. (1973). Positionalist voting functions. *Theory and Decision*, 4(1), 1-24.
- Garrido, F (1980) Comentarios a la Constitución. Editorial Civitas. Madrid
- Garzón, Á. N. C., Solarte-Pazos, L., & López, O. (2015). Evaluación y seguimiento de planes de ordenamiento territorial en los municipios de Colombia. *sociedad y economía*, (28), 163-180.
- Gavetti, G., Levinthal, D., & Ocasio, W. (2007). Perspective—Neo-Carnegie: The Carnegie school's past, present, and reconstructing for the future. *Organization Science*, 18(3), 523-536.
- Gaviria, J. P. (2003). Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. *Economía y desarrollo*, 2(1), 125.
- Geiger, P. (1996) Des-territorializacáo e espacializacáo. En territorio: globalizacáo e Fragmentacáo. Sao Paulo. Editora Hucitec. Pp 322-246.
- Gehrlein, W. V. (1981). Single-stage election procedures for large electorates. *Journal of Mathematical Economics*, 8(3), 263-275.
- Giauque, D. (2003), "New Public Management and Organizational Regulation: e Liberal Bureaucracy", *International Review of Administrative Sciences*, 2003; 69; 567.
- Gigerenzer, G., & Todd, P. M. (1999). Simple heuristics that make us smart. Oxford University Press, USA.

Goldfinch, S., & Wallis, J. (2010). Two myths of convergence in public management reform. *Public administration*, 88(4), 1099-1115.

Goleman, D. (2010) "La inteligencia emocional en la empresa "España. *Zeta* 464 ISBN 10: 987.

Gómez, G. M., & Mahecha, O. D. (1998). Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional. *Cuadernos de geografía: Revista colombiana de geografía*, 7(1-2), 120-134.

González de la Fuente, I. (2007). "Quien no tranza, no avanza": una aproximación etnográfica al clientelismo político en México. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos. Nouveaux mondes mondes nouveaux-Novo Mundo Mundos Novos-New world New worlds*.

González, A., Joaquín, C. Z., & Collazos, C. A. (2009). Karagabi Kmmmodel: Modelo de referencia para la introducción de iniciativas de gestión del conocimiento en organizaciones basadas en conocimiento. *Ingeniare. Revista chilena de ingeniería*, 17(2), 223-235.

González, J. R., & Dasí, J. F. (2011). Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado. *Boletín de la asociación de geógrafos españoles*.

González, L (2016). *Presidents, Governors, and the Politics of Distribution in Federal Democracies. Primus contra pares in Argentina and Brazil*. Oxford: Routledge.

González, L., & Hernández, D. (2017). Modelo de simulación para evaluar las decisiones estratégicas de un comité local de AIESEC basados en el Balanced Scorecard

González, P. G., & Rodríguez, T. B. (2008). Una aproximación al modelo de toma de decisiones usado por los gerentes de las micro, pequeñas y medianas empresas ubicadas en Cali,

Colombia desde un enfoque de modelos de decisión e indicadores financieros y no financieros. *Contaduría Universidad de Antioquia*, (52), 131-154.

Govindarajan, V. (1984). Appropriateness of accounting data in performance evaluation: an empirical examination of environmental uncertainty as an intervening variable. *Accounting, organizations and society*, 9(2), 125-135.

Graeff, C. L. (1983). The situational leadership theory: A critical view. *Academy of management review*, 8(2), 285-291.

Grave, J., & Blissett, J. (2004). Is cognitive behavior therapy developmentally appropriate for young children? A critical review of the evidence. *Clinical Psychology Review*, 24(4), 399-420

Graziano, L. (1976). A conceptual framework for the study of clientelistic behavior. *European Journal of Political Research*, 4(2), 149-174.

Greenwood, P. J. (1980). Mating systems, philopatry and dispersal in birds and mammals. *Animal behaviour*, 28(4), 1140-1162.

Greif, A. (1998). Historical and comparative institutional analysis. *The American Economic Review*, 88(2), 80-84.

Griffin, R. W. (2011). *Administración*. Cengage Learning.

Grubb, T. (2007). Performance appraisal reappraised: It's not all positive. *Journal of Human Resources Education*, 1(1), 1-22.

Guerrero, (1999). *Del Estado gerencial al Estado cívico, México*:

Guerrero, (2002). *Gerencia pública: romance sin política*. Colombia. ESAP.

Guerrero, B. M. D., Gómez, L. J. A., & Fruet Cardozo, J. V. (2014). Are multi-criteria decision making techniques useful for solving corporate finance problems? A bibliometric analysis. *Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa*, 17, 60-79.

Guerrero, E. F. C., & Escorcía, J. M. D. (2011). Influencia de la Cultura Organizacional en la Competitividad de las Empresas. *Escenarios*, 9(1), 18-23.

Guetzkow, H. (1965). Wasserman and Silander: DECISION-MAKING: AN ANNOTATED BIBLIOGRAPHY SUPPLEMENT (Book Review). *Social Forces*, 43(4), 594.

Guisado, V. M. G. H. (2003). Las corporaciones locales y las comunidades de vecinos ante los retos de la nueva gestión pública. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*.

Gulick, L. (1937). Lyndall Urwick, eds. 1937. *Papers on the Science of Administration*, 3-13.

Gunn, L (1987) *Perspective on public management* en Kooiman, J. Y Eliassen, K. *Managing Public Organizations*, Sage, Londres.

Hage, J. y C. Alter (1997), "Atypology of Interorganizational Relationships and Networks", en J. R. Hollingsworth y R. Boyer (Eds.). *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*, Cambridge University Press. 94-126.

Hall, R. (1996) *Organizaciones: estructuras, procesos y resultados*. México, Prentice Hall Hispanoamericana.

Halperin, M. H., & Clapp, P. (2007). *Bureaucratic politics and foreign policy*. Brookings Institution Press.

Hammond, T. H., & Miller, G. J. (1985). A social choice perspective on expertise and authority in bureaucracy. *American Journal of Political Science*, 1-28.

Hannan, M. T., & Freeman, J. (1989). *Organizational ecology*. Harvard university press.

Hansen, H. K. (2011). Managing corruption risks. *Review of International Political Economy*, 18(2), 251-275.

Hansson, H., & Jonsson, B. (1994). A logic for reasoning about time and reliability. *Formal aspects of computing*, 6(5), 512-535.

Hartshorne, J. K., & Germine, L. T. (2015). When does cognitive functioning peak? The asynchronous rise and fall of different cognitive abilities across the life span. *Psychological science*, 26(4), 433-443.

Hatch, M. J., & Yanow, D. (2003). *Organization theory as an interpretive science*. In *The Oxford handbook of organization theory*.

Heifetz, R. A., Heifetz, R., Grashow, A., & Linsky, M. (2009). *The practice of adaptive leadership: Tools and tactics for changing your organization and the world*. Harvard Business Press.

Heinrich, C. J. (1999). Do government bureaucrats make effective use of performance management information? *Journal of public administration research and theory*, 9(3), 363-394.

Heinrich, C. J. (2004). Performance management as administrative reform: Is it improving government performance? *Public Finance & Management*, 4(3).

Henríquez, H. O. (2003). Gobernaciones y nueva gestión pública en Venezuela. *Revista do Serviço Público*, 54(1), 79-98.

Hernández, M. M. (2007). La responsabilidad social dentro del sector público. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, (65), 84-10

Herrera L, W. (2011). Régimen municipal en Colombia (continuación del tema sobre organización territorial). *Revista de derecho*, 18(18).

Hersey, P., & Blanchard, K. H. (1972). The management of change: I. Change and the use of power. *Training & Development Journal*.

Hicken, A. (2011). Clientelism. *Annual review of political science*, 14, 289-310.

Hintze, O., & Gilbert, F. (1975). *Military Organization and the Organization of the State. The Historical Essays of Otto Hintze* (New York: Oxford University Press, 1975), 181.

Hirst, P. (2000). Democracy and governance. *Debating governance*, 13-35.

Hix, S. (1998). The study of the European Union II: the 'new governance' agenda and its rival. *Journal of European public policy*, 5(1), 38-65.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*, 69(1), 3-19.

Hood, C. (1996). *Racionalismo económico en la gestión pública: De la administración pública progresiva a la nueva gestión pública?* Quim Brugu. y Joan Subirats (comps.), *Lecturas de gestión pública*, Madrid, Instituto

Hood, C., & Lodge, M. (2004). Competency, bureaucracy, and public management reform: A comparative analysis. *Governance*, 17(3), 313-333.

Hood, Chistopeher y Jackson, Michael. (1997). *La Argumentación Administrativa*. México: Fondo de Cultura Económica.

Hooghe, L., & Marks, G. (1999). The making of a polity: The struggle over European integration. *Continuity and change in contemporary capitalism*, 35.

Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American political science review*, 233-243.

Hoos, I. R. (1973). Systems techniques for managing society: A critique. *Public Administration Review*, 157-164.

Howard, J. A., & Sheth, J. N. (1969). The theory of buyer behavior (No. 658.834 H6).

Huber, O. (2012). Risky decisions: Active risk management. *Current Directions in Psychological Science*, 21(1), 26-30.

Hubert, M., & Kenning, P. (2008). A current overview of consumer neuroscience. *Journal of Consumer Behaviour: An International Research Review*, 7(4-5), 272-292.

Huergo, J. (2013). Los procesos de gestión. Buenos Aires

Hung-Hui, Juan. (2008). América Latina: la corrupción y la pobreza. *Revista del CESLA*, (11), 105 -118

Hutchcroft, P. D. (1997). The politics of privilege: assessing the impact of rents, corruption, and clientelism on Third World development. *Political studies*, 45(3), 639-658.

Ilgen, D. R., & Feldman, J. M. (1983). Performance appraisal: A process focus. *Research in organizational behavior*.

Instituto de Estudios del Ministerio Público (2011) Boletín Informativo del Ministerio Público. Descentralización y Entidades Territoriales. No 7. Volumen 2. Bogotá.

Interamericano de Desarrollo.

Jachtenfuchs, M., & Kohler-Koch, B. (2004). Governance in der Europäischen Union. In *Governance—Regieren in komplexen Regelsystemen* (pp. 77-101). VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Jain, A. K. (2001). Corruption: A review. *Journal of economic surveys*, 15(1), 71-121.

Janis, I. L., & Mann, L. (1976). Coping with decisional conflict: An analysis of how stress affects decision-making suggests interventions to improve the process. *American Scientist*, 64(6), 657-667.

- Jaramillo, N. (2005). Clientelismo y poder: relectura crítica de algunas reflexiones hechas sobre el clientelismo en Colombia. *Investigaciones en construcción*, (5), 15.
- Jímenez, J. M. (2012). Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. *Analecta política*, 2(3), 141-164.
- Joseph, I. (2001). *El transeúnte y el espacio urbano*. Barcelona: Gedisa.
- Jones, B. D., Baumgartner, F. R., & Talbert, J. C. (1993). The destruction of issue monopolies in Congress. *American Political Science Review*, 657-671.
- Jones, G. A. (2013). The horizontal and vertical fragmentation of academic work and the challenge for academic governance and leadership. *Asia Pacific Education Review*, 14(1), 75-83.
- Jones, M.P. & Hwang W (2005). "Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress". *American Journal of Political Science* 49 (2): 267-282. DOI: [dx.doi.org/10.1111/j.0092-5853.2005.00122.x](https://doi.org/10.1111/j.0092-5853.2005.00122.x)
- Jones , R., Patwardhan, A., Cohen, S., Dessai, S., Lammel, A., Lempert, R., ... & von Storch, H. (2014). *Foundations for decision making*.
- Jun, J. S. (2009). *The Limits of Post: New Public Management and Beyond*.
- Kahalas, H. (1980). The environmental context of performance evaluation and its effect on current practices. *Human Resource Management (pre-1986)*, 19(3), 32.
- Kahneman, D. (1979). Prospect theory: An analysis of decisions under risk. *Econometrica*, 47, 278.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (2013). Prospect theory: An analysis of decision under risk. In *Handbook of the fundamentals of financial decision making: Part I* (pp. 99-127).

- Kalmanovitz Krauter, S. (2020). *Economía y nación: una breve historia de Colombia*. Ediciones Uniandes-Universidad de los Andes
- Kang, M. (2019). 3.15 Seúl: Gobernanza vertical y horizontal. David Gómez-Álvarez• Robin Rajack• Eduardo López-Moreno• Gabriel Lanfranchi, 394.
- Kaufmann, D. (2015). La corrupción importa. Finanzas y desarrollo. Recuperado de: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2015/09/pdf/kaufmann.pdf>
- Kawata, J. (Ed.). (2006). *Comparing political corruption and clientelism*. Ashgate Publishing, Ltd.
- Kennedy, M., & Burford, S. (2013). A comparative analysis of conceptions of knowledge and learning in general and public sector literature 2000–2009. *International Journal of Public Administration*, 36(3), 155-167.
- Kettl, D. F. (2000). The transformation of governance: Globalization, devolution, and the role of government. *Public administration review*, 60(6), 488-497.
- Kettl, D. F. (2006). *The global public management revolution: A report on the transformation of governance*. Brookings Institution Press.
- Keyes, C. (1998). Social well-being. *Social Psychology Quarterly*, 61, 121-140.
- Kim, P. S., Halligan, J., Cho, N., Oh, C. H., & Eikenberry, A. M. (2005). *Toward participatory and transparent governance: report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government*. *Public Administration Review*, 65(6), 646-654.
- Kim, S., & Lee, D. (2012). Corteza prefrontal y toma de decisiones impulsiva. *Psiquiatría Biológica*, 19(2), 54-61.
- Kingdon, J. W., & Stano, E. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies* (Vol. 45, pp. 165-169). Boston: Little, Brown.

Kinicki, A., & Kreitner, R. (2003). *Comportamiento organizacional: conceptos, problemas y prácticas* (No. 658.4 K55c). México, MX: McGraw-Hill Interamericana.

Klitgaard, R. (1998). *Strategies against corruption*. Presentation at Agencia Española de Cooperación Internacional Foro Iberoamericano sobre el Combate a la Corrupción, Santa Cruz de la Sierra, Jun, 15-16.

Knutson, B., & Greer, S. M. (2008). Anticipatory affect: neural correlates and consequences for choice. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 363(1511), 3771-3786.

Kohler-Koch, B., & Eising, R. (Eds.). (1999). *The transformation of governance in the European Union* (Vol. 12). Psychology Press.

Kooiman, J. (1999). Social-political governance: overview, reflections and design. *Public Management an international journal of research and theory*, 1(1), 67-92.

Kooiman, J. (2009). *Governing as Governance*. Reino Unido: Sage Publishers.

Kooiman, J. (Ed.). (1993). *Modern governance: new government-society interactions*. Sage.

Kooiman, Jan (2005). *Gobernar en gobernanza*. En: Cerrillo I Martínez, Agustí (Coord.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.

Kramer, G. H. (1977). A dynamical model of political equilibrium. *Journal of Economic Theory*, 16(2), 310-334.

Kulles & Capra (2012) Influence of training and stage of search on gaze behavior in library catalog faceted search interface. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 63(1), 114-138

la gobernanza. Madrid, INAP.

Ladha, K. K. (1992). The Condorcet jury theorem, free speech, and correlated votes. *American Journal of Political Science*, 617-634.

Lægreid, P. (2014). Accountability and new public management. *The Oxford handbook of public accountability*, 324-338.

Laguna, M. I. D. (2009). ¿Todos los Caminos Llevan a la Nueva Gestión Pública?: tres Argumentos sobre las Reformas Administrativas en los Países en Desarrollo Transición. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (13), 23-51.

Landy, F. J., & Farr, J. L. (1980). Performance rating. *Psychological bulletin*, 87(1), 72.

Lane, J. E. (Ed.). (1997). *Public sector reform: rationale, trends and problems*. Sage.

Lapsley, I. (2009). New public management: The cruellest invention of the human spirit? 1. *Abacus*, 45(1), 1-21.

Larsen, H. T., Bukh, P. N. D., & Mouritsen, J. (1999). Intellectual capital statements and knowledge management: 'measuring', 'reporting', 'acting'. *Australian Accounting Review*, 9(19), 15-26.

Lasswell, H. D. (1970). The emerging conception of the policy sciences. *Policy sciences*, 1(1), 3-14.

Leeuw, F. L. (1996). Performance auditing, new public management and performance improvement: questions and answers. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 9(2), 92-102.

Lehrer, J. (2010) *How We Decide*. First Mariner Books. Estados Unidos.

Leiva Ramírez, E. (2015). *Las Paradojas De Las Políticas Centralistas En Relación Con La Autonomía De Las Entidades Territoriales En Colombia (The Paradoxes of the Centralist*

Politics with Relations to Autonomy of the Local Authorities in Colombia). *Revista Derecho del Estado*, (35).

León Carpio, A. M., & Peñaherrera Pulla, D. D. C. (2018). El estilo de liderazgo en el sector Público: un enfoque de género (Bachelor's thesis, Universidad del Azuay).

Ley Orgánica Territorial de la Comisión Intersectorial (1999) Proyecto de Unidad de Desarrollo Territorial. Colombia.

Li, P. (1998), "Toward a Geocentric Framework of Organizational Form: A Holistic, Dynamic and Paradoxical Approach", *Organization Studies*, 19, 829-861.

Lindblom, C. (1959) *The Science of Muddling Through*. *Public Administration Review*, vol. 19, n: 2

Llamazares, I., & Marks, G. (1999). *Gobernación de múltiples niveles, movilización regional e identidades subestatales en la Unión Europea*. In *Aspectos políticos y sociales de la integración europea* (pp. 159-178). Tirant lo Blanch.

Lochmüller, C., & Tabares, M. (2010). *Modelos de madurez para el mejoramiento de las empresas colombianas*. Jornadas de Investigación.

Lodola, G. & Ciocci, T. (2015). "The Individual and Contextual Determinants of Subnational Vote in Argentina." Trabajo presentado en la 68 Conferencia Annual Wapor, Buenos Aires, 16-19 de Junio.

Lodola, G. (2017). *Reclutamiento político subnacional. composición social y carreras políticas de los gobernadores en Argentina*. *Colombia Internacional*, (91), 85-116.

doi:<http://bdbiblioteca.universidadean.edu.co:2156/10.7440/colombiaint91.2017.03>

Loewenstein, G. & Lerner (2003) The role of affect in the decision making. En R. J. Davidson, H. Goldsmith & K.R. Scherer (eds.) Handbook of Affective Science (Cap. 31, pp. 619-642). New York: Oxford University Press.

Lomnitz, C. (2003). Times of crisis: historicity, sacrifice, and the spectacle of debacle in Mexico City. *Public Culture*, 15(1), 127-147.

Londoño, M, J. E. (2011). Path dependence, institutions and ordinances in the configuration of the Department of Valle, 1910-1949. *CS*, (8), 279-314.

Lopez Henares, J. L. (1961). Curso de Funcionarios directivos del Ministerio de la Gobernación (España). *International Review of Administrative Sciences*, 27(1), 55-58.

López, A. (2005). Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo. Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. *Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, 69-88.

López, C. A. (2014). Gobiernos, modernidad y producción escrita en Colombia (1880-1930): La escritura como terreno común de los antagonismos. *Desafíos*, 26(2), 43-72.  
doi:<http://bdbiblioteca.universidadean.edu.co:2156/10.12804/desafios26.02.2014.0>

López, F. (2010). Políticas ante la fragmentación del mapa municipal.

López, J. M., & Herrero, J. G. (2006). Técnicas de análisis de datos. Aplicaciones Prácticas utilizando Microsoft Excel y WEKA.

López, N., López, M., & Mesa, R. J. (2014). Finanzas públicas y desarrollo local. El caso de los municipios del departamento de Antioquia, Colombia (2001-2011). *Perfil de Coyuntura Económica*, (23), 57-79.

Losada, C. (1994). Las especificidades de la gestión pública: Implicaciones en la función directiva pública. *Documentación Administrativa*, (241-242) Retrieved from

<https://bdbiblioteca.universidadean.edu.co:2083/docview/2012136110?accountid=34925>

Losada, C. (1999). *¿De burócratas a gerentes?: las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del estado*. Idb.

Losada, C., & Dove, S. (1999). *Gestión pública y capacidad institucional*. Nota introductoria.[aut. libro] Carlos Losada i Mattodán (ed).*¿ De burócratas a gerentes*, 11-15.

Lowenstein, G., & Lerner, J. (2003). The role of emotion in decision making. *Handbook of Affective Science*. Oxford University Press, Oxford, 619-642.

Luhmann, N. (1971). *Politische Planung*. In *Politische Planung* (pp. 66-89). VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Luhmann, N. (1998). *Sistemas sociales: lineamientos para una teoría general* (Vol. 15). Anthropos editorial.

Luhmann, N. (2005). *El derecho de la sociedad*. Universidad Iberoamericana.

Lunenburg, F. C. (2011). Decision making in organizations. *International journal of management, business, and administration*, 15(1), 1-9.

Lynn Jr, L. E. (1998). The new public management: How to transform a theme into a legacy. *Public Administration Review*, 231-237.

Llanos-Hernández, L. (2010). El concepto del territorio y la investigación en las ciencias sociales. *Agricultura, sociedad y desarrollo*, 7(3), 207-220.

Máiz, R. (2003). Jama, caleta y camello: la corrupción como mecanismo de autorrefuerzo del clientelismo político. *Revista mexicana de sociología*, 65(1), 3-39.

Mccloskey, Deirdre (2010). *Bourgeois Dignity: Why Economics Can't Explain*

the Modern World. Chicago: University of Chicago Press.

Malamud, A. (2020). La globalización en peligro. *Le Monde Diplomatique*, 250.

Maldonado, M. M., & Forero, G. V. (2001). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. La descentralización en el sector de agua potable y saneamiento básico. *Archivos de Economía, Documento*, 166.

Manfred A., M.-N. (1998). *Desarrollo a escala humana, conceptos aplicaciones y algunas reflexiones*. Barcelona: Nordan-Comunidad.

Manfredi-Sánchez, J. L. (2020). Globalization and power: the consolidation of international communication as a discipline. Review article. *Profesional de la Información*, 29(1).

Manganelli, R. L., & Klein, M. M. (1995). Como hacer reingeniería (No. 658.4063/M277).

Marí-Klose, P. (2000). Elección racional, núm. 29. Madrid, Cuadernos Metodológicos del Centro de Investigaciones Sociológicas.

Marín, S. P., & Berrocal, F. B. (1999). El entorno empresarial: La empresa, su organización y funcionamiento. *Revista complutense de educación*, 10(1), 15.

Marsh, D., & Rhodes, R. A. W. (1992). *Policy networks in British government*. Clarendon Press.

Marta, H. A. (2006). Las bases prehispánicas de la configuración territorial de la provincia de popayán en el período colonial1. *Journal of Latin American Geography*, 5(2), 53-73. Retrieved from <https://bdbiblioteca.universidadean.edu.co:2083/docview/231725840?accountid=34925>

Martínez Díaz, J. H. (2005). Las personas en la organización. *Equidad y desarrollo*, 1(3), 35-43.

Martínez, E. y Ramírez, J. (2008) Régimen del Servidor Público. Programa Administración Público Territorial. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá

Martínez, J. Á., Navarra, P. L., & Beltrán, P. (2006). La influencia de la sociedad del conocimiento en la modernización de la Administración pública. *UOC Papers. Revista sobre la sociedad del conocimiento*, (3), 0.

Martínez. G, A. (1994). El Espacio Provincial Percibido en el siglo XVI por los Colonos Hispanos de la Ciudad de Pamplona, en Maria Cristina Mogollón Pérez y Silvano Pabón Villamizar (eds.), *Poblamiento Regional, Etnohistoria y Etnografía en Pamplona*, pp. 1-32. Pamplona: Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y las Artes del None de Santander.

Matas, C. R., & Salvador, M. (1999). Los modelos de orientación estratégica (MOEs): Una adaptación del enfoque estratégico para el rediseño organizativo en las administraciones públicas. *Gestión y Análisis De Políticas Públicas*, (16)  
doi:<http://bdbiblioteca.universidadean.edu.co:2156/10.24965/gapp.vi16.199>

Mayne, P. W. (2006). In-situ test calibrations for evaluating soil parameters. In *Characterisation and Engineering Properties of Natural Soils—Proceedings of the Second International Workshop on Characterisation and Engineering Properties of Natural Soils*: Taylor & Francis (pp. 1601-1652

Mayo, E. (1924). *Revery and industrial fatigue*. Williams & Wilkins company.

McGinnis, M. D., & Ostrom, E. (2012). Reflections on Vincent Ostrom, public administration, and polycentricity. *Public Administration Review*, 72(1), 15-25.

McGregor, L., & Doshi, N. (2015). How company culture shapes employee motivation. *Harvard Business Review*, 11, 1-13.

McKenney, J. L., & Keen, P. G. (1974). How managers' minds work. *Harvard Business Review*, 52(3), 79-90.

Melo, J. T. (2015). Análisis institucional de la evolución de la política pública de gestión del talento humano en Colombia. *Gestión estratégica del talento humano en el sector público*, 61.

Méndez, R. (2013). “An Introduction to the Paradigm of Institutional Coordination as an Alternate Mechanism for an Extensive Economic Analysis”. In GLEA Lecture Series 2013. Italia: Free University of Bolzano.

Expo 2011. Sydney: Macquarie University Faculty of Business and Economics Press.

Mendieta, M. V. (2000). *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*. Tecnos.

Mendoza Saavedra, R. (2016). *Descentralización, instituciones y organizaciones: trayectoria en Colombia* (Doctoral dissertation, Universidad Complutense de Madrid).

Mendoza, A. (1989) Evolución histórica de las divisiones político administrativas de Colombia desde 1509. Artículo del Boletín de la Sociedad Geográfica de Colombia, Números 122-123- Volumen 39. Bogotá

Menguzzato, M. & Renau, J.J. (1991). *La Dirección Estratégica en la empresa*. Barcelona: Ariel

Merchant, K. A. (1990). The effects of financial controls on data manipulation and management myopia. *Accounting, organizations and society*, 15(4), 297-313.ç

México: Universidad Autónoma de Baja California, Porrúa.

Milanese, J. P., Abadía, A. A., & Manfredi, L. (2016). Elecciones regionales en Colombia 2015: análisis de las nuevas gobernaciones y asambleas departamentales. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25(1), 1-26.

Miles, R. E., Snow, C. C., Meyer, A. D., & Coleman Jr, H. J. (1978). Organizational strategy, structure, and process. *Academy of management review*, 3(3), 546-562.

Miller, G. J., & Rice, R. W. (1967). Lipid metabolism in lambs as affected by fattening rations of roughage and concentrate. *Journal of animal science*, 26(5), 1153-1159.

MINGO, M. M. D. V. (1999). en *Indias* (ss. XVI-XVIII). *Revista Complutense de Historia deAmenca*, 25, 67-98.

Mintzberg, H (1991) *Diseño de organizaciones eficientes*. McGill University Librería Editorial e inmobiliaria Florida. Buenos Aires.

Mintzberg, H. (1984). Power and organization life cycles. *Academy of Management review*, 9(2), 207-224.

Mintzberg, H. (1989). *Mintzberg on management: Inside our strange world of organizations*. Simon and Schuster.

Mintzberg, H., Raisinghani, D., & Theoret, A. (1976). The structure of "unstructured" decision processes. *Administrative science quarterly*, 246-275.

Mitrani, A., Suárez de Puga, I., & Dalziel, M. M. (1992). *Las competencias: clave para una gestión integrada de los recursos humanos*.

Molinelli, Guillermo, Valeria Palanza y Gisela Sin. 1999. *Congreso, presidencia y justicia en Argentina. Materiales para su estudio*. Buenos Aires: Editorial Temas.

Mondy, R. W., & Noe, R. M. (2005). *Administración de recursos humanos*. Pearson educación.

Monnier, É., & Spenlehauer, V. (1992). L'évaluation dans le triangle de la décision- Opinions singulières et processus pluraliste. *Politiques et management public*, 10(3), 61-82.

Montesinos, J. A., & Montesinos, M. A. (2014). La economía social y solidaria como alternativa económica. *Bienes comunes y democracia. Recerca: revista de pensament i anàlisi*, (15), 55-75.

Montañez, G. (2002). Pensar la ciudad. En C. A. Torres Tovar, *La ciudad: Hábitat de diversidad y Complejidad*, pp. 22-38. Bogotá D.C: Unibiblos Universidad Nacional de Colombia.

Montiel, L. E. C. (2010). El análisis del discurso y su relevancia en la teoría y en la práctica de la política. *Revista internacional de pensamiento político*, 5, 15-32.

Moody, P. E. (1983). *Decision making: Proven methods for better decisions*. McGraw-Hill Companies.

Moore & Mark (1995) *Creating Public Value: Strategic Managment in Government*. Harvard University Press. Cambridge. Massachusett

Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press.

Moragues, F. R. (2018). La reversión a la gestión directa de un servicio público y sus implicaciones laborales. *Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, 6(3).

Morales, K. A., Martínez, J. M., & Salazar, E. (2018). Pobreza estructural y corrupción en Colombia. *Liderazgo Estratégico*, 8(1), 102-110.

Morales C., M. (2014). Nueva gestión pública en Chile. *Revista de ciencia política* (Santiago), 34(2), 417-438.

Morales S., M. A., & Segoviano, C. L. E. (2016). An economic-institutional perspective of decision making: solving problems in uncertainty contexts. *INVESTIGACION ECONOMICA*, 75(298), 57-75.

Morata, F. (Ed.). (2004). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Morata, Francesc (2004b). Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea. En: Morata, Francesc (Ed.) (2004). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Moreno, J. E. C. (2014). *Modernización administrativa y post-nueva gestión pública. De los dilemas y tensiones hacia las nuevas formas de coordinación y regulación*.

Morgan, K. (2001). "The exaggerated death of geography: Localized learning, innovation and uneven development". Paper presented to The Future of Innovation Studies Conference, The Eindhoven Centre for Innovation Studies, Eindhoven University of Technology, September 2001

Morgan, L. H. (2014). *A sociedade antiga*. Editora Schwarcz-Companhia das Letras.

Morrow, J. D. (1994). *Game theory for political scientists*. Princeton University Press.

Moya, E., & Paillama, D. (2017). Clientelismo y corrupción en contextos de baja estatalidad, una relación mutualista (Clientelism and corruption in contexts of low statehood, a mutualistic relationship). *Revista de Sociologia e Politica*, 25(64), 73-98.

Moyado, F. E. (2002). Nueva gestión pública y calidad: Relación y perspectivas en américa latina. *Gestión y Análisis De Políticas Públicas*, (23)

doi:<http://bdbiblioteca.universidadean.edu.co:2156/10.24965/gapp.vi23.303>

Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2004). Testing how management matters in an era of government by performance management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), 421-439.

Mujica, J. (2004). Relaciones corruptas: poder, autoridad y corrupción en gobiernos locales. XVIII Concurso de Ensayos CLAD sobre Reforma de Estado y Modernización de la Administración Pública.

Muno, W. (2010, August). Conceptualizing and measuring clientelism. In Paper to be presented at the workshop on Neopatrimonialism in Various World Regions, giga German Institute of Global and Area Studies, Hamburg.

Musgrave, R. A. (1939). The voluntary exchange theory of public economy. *The quarterly journal of economics*, 53(2), 213-237.

Musgrave, R. A. (1969). Cost-benefit analysis and the theory of public finance. *Journal of Economic Literature*, 7(3), 797-806.

Mutis, B. Z. (2013). Inestabilidad política: factores y causas en el cambio de gobernadores del atlántico y alcaldes de Barranquilla durante el frente nacional. *Amauta*, 11(21), 81-96.

*Nacional de Administración Pública*, (469-490).

Naím, M. (1995). Latin America the morning after. *Foreign Affairs*, 45-61.

Naqvi, N. Shiv, B. Bechara, A. (2006). The Role of Emotion in Decision Making. A Cognitive Neuroscience Perspective. *Journal of Association for Psychological Science*. Volumen 15. No. 5. Páginas 260 - 264.

Naranjo-Gil, D., & Hartmann, F. (2006). How top management teams use management accounting systems to implement strategy. *Journal of Management accounting research*, 18(1), 21-53.

Neuberger, E., & Duffy, W. J. (1976). Comparative economic systems: A decision-making approach.

Neubert, D. (1999). Demokratisierung ohne Zivilgesellschaft? Zur rolle von patron-Klient-Beziehungen in den neuen afrikanischen Mehrparteiensystemen. In *Im Schatten demokratischer Legitimität* (pp. 258-276). VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Newman, V., & Ángel, M. P. (2017). Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política.

Nicholls, J. R. (1985). A new approach to situational leadership. *Leadership & Organization*

Nieto, J. Z. (1996). Cuando la corrupción invade el tejido social. *Nueva sociedad*, 145, 148-159.

Nieto, Y. G., & Rodríguez, C. M. R. (2019). Aproximaciones a las nociones del territorio: ciudad, sentidos, mapas e imaginarios. *Calle 14: revista de investigación en el campo del arte*, 14(25), 188-205.

Nisbet, R. A. (1948). The Politics of Social Pluralism: Some Reflections on Lamennais. *The Journal of Politics*, 10(4), 764-786.

Niskanen, W. A. (1994). *Bureaucracy and public economics*. Books.

Noguera, P. (2004). El reencantamiento del mundo. Manizales: Universidad Nacional de Colombia. IDEA.

Noferini, A. (2015) Gobernabilidad y fortalecimiento institucional.

North, D. (1993). Desempeño económico en el transcurso de los años. In Conferência de Douglass C. North em Estocolmo, Suécia (Vol. 9).

North, D. C. (1990). Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge university press.

North, D. C., & Thomas, R. P. (1973). The rise of the western world: A new economic history. Cambridge University Press.

North, D. C., Wallis, J. J., & Weingast, B. R. (2009). Violence and social orders: A conceptual framework for interpreting recorded human history. Cambridge University Press.

Nutt, P. C. (1984). Types of organizational decision processes. *Administrative Science Quarterly*, 414-450.

Nye, J. S. (1967). Corruption and political development: A cost-benefit analysis. *The American political science review*, 61(2), 417-427.

OCDE (2018) Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública, Paraguay: Hacia un desarrollo nacional mediante una gobernanza integrada, Editios OCDE, Paris.

O'Connell, A., & Buchanan, L. (2006). Breve historia de la toma de decisiones. *Harvard Deusto business review*, (148), 16-25.

OECD, (1998), Designing independent and accountable regulatory agencies for high quality regulation. Proceedings of an expert meeting in London, UK. 10-11 January.

Olarte, R. S. (2017). Geografía, estado y sociedad en Colombia, 1930-1960. el proyecto de geografías económicas de Colombia de la contraloría general de la república \*. *Historia y*

Sociedad, (33), 201-243.

doi:<http://bdbiblioteca.universidadean.edu.co:2156/10.15446/hys.n33.62308>

Opazo, O. H. (2020). Descentralización y regionalización en Chile 1974-2020: de la desconcentración autoritaria al Estado unitario descentralizado con mayor empoderamiento regional. *Territorios y Regionalismos*, 3(3), 61-81.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (1996). OECD employment outlook: July 1996.

Ortega, P. P. (2015). GÉNESIS Y CARACTERIZACIÓN DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA. *Contextualizaciones latinoamericanas*, (12).

Ortiz, D. A., & Beltrán, S. O. (2019). Buena administración, transparencia y eficiencia: evidencia de los municipios de Colombia. *Rev. Digital de Derecho Admin.*, 21, 179.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1994). *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público* (Vol. 22). Grupo Planeta (GBS).

Osborne, D., & Gaebler, T. (1995). Reinventing government. *Journal of Leisure Research*, 27(3), 302.

Osborne, J. (2010). Improving your data transformations: Applying the Box-Cox transformation. *Practical Assessment, Research, and Evaluation*, 15(1), 12.

Osorno, E. Z. (2016). Clientelismo político. Un concepto difuso pero útil para el análisis de la política local. *Estudios políticos*, (49), 167-185.

Ospina Bossi, S. (2000, October). Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. [En línea]. In V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana (pp. 24-27).

Ospina, S. (1993). Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública. *Gestión y Política Pública*, volumen II, número 1, enero-junio de 1993, pp 35-56.

Ospina, S. (1999) Las múltiples dimensiones de la innovación en el contexto latinoamericano. Resentado en el congreso internacional del CLAD, México

Ospina, S. B. (2001). Evaluación de la gestión RSP pública: Conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. *Revista do Serviço Público*, 52(1), 25-55.

doi:<http://dx.doi.org.bdbiblioteca.universidadean.edu.co/10.21874/rsp.v52i1.299>

Ospina, S. B. (2001). Evaluación de la gestión RSP pública: Conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. *Revista do Serviço Público*, 52(1), 25-55.

doi:<http://bdbiblioteca.universidadean.edu.co:2156/10.21874/rsp.v52i1.299>

Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge university press.

Ostrom, E. (1999). Institutional rational choice. *Theories of the policy process*, 2.

Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (11), 11-56.

Oszlak, O. (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Recuperado el, 17.

Oszlak, O. (2013, May). La gestión pública post NGP en América Latina. Balance y desafíos pendientes. In *Jornada Inaugural de la IX conferencia de la INPAE*, Santiago, Chile: INPAE, 7p.

Oszlak, O. (2015). Gobierno abierto: promesas, apuestas, desafíos.

Palacio, C. G., Patiño, L. M. M., & Pérez, H. D. C. (2012). Modelo de gestión por procesos en logística aplicado a empresas pequeñas de medellín/model of logistics management applied to small business in medellin. *Revista soluciones de postgrado eia*, (9), 118.

Palomar, A. (1990) *Derecho de la función pública: régimen jurídico de los funcionarios públicos*. Ed. Dyckinson. Madrid

Paz, E. C. (2016). Gobernanza local y políticas patrimoniales: el caso de Orihuela. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 138-152.

Pedraza, L. A. E. (2014). La provincia en Boyacá: unidad territorial, histórico-funcional de planificación en la gestión del desarrollo regional endógeno, 2004-2011. *Apuntes del CENES*, 33(58), 163-188.

Peña, L. E. M. (2012). *La Nueva Gestión Pública. Consecuencias y desafíos en la transferencia organizacional del modelo en una corporación policial*. *Administración y organizaciones*, 15(28), 117-138.

Pereda Pérez, F. J. (2016). *Análisis de las habilidades directivas. Estudio aplicado al sector público de la provincia de Córdoba*.

Pérez Escobar, J. (1997). *Derecho constitucional colombiano*. Bogotá: Temis

Pérez-Álvarez, M. (2012). La psicología positiva: magia simpática. *Papeles del Psicólogo*, 33(3), 183-201.

Perrow, C. (1967). A framework for the comparative analysis of organizations. *American sociological review*, 194-208.

Perrow, C. (1991). A society of organizations. *Theory and society*, 20(6), 725-762.

Peters, B. G. (2005). *The search for coordination and coherence in public policy: Return to the center*. Unpublished paper. Department of Political Science. University of Pittsburgh

Peters, E. Västfjäll, D. Gärling, T. Slovic, P. (2006). Affect and decision making: A "hot"

Pfeffer, J., & Davis-Blake, A. (1986). Administrative succession and organizational performance: How administrator experience mediates the succession effect. *Academy of Management Journal*, 29(1), 72-83.

Pfister, H. Böhm, G. (2008). The multiplicity of emotions: A framework of emotional

Piana, R. S. (2017). El Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública bonaerense. Un Análisis de los principios, los presupuestos y los modelos. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 6(12), 245-273.

Piattoni, S. (2009). Multi-level governance: a historical and conceptual analysis. *European integration*, 31(2), 163-180.

Pierre, J. & Peters, G. (2003). *Governance, Politics and the State*. Nueva York: St. Martin's Press.

Pike, A., Rodríguez-Pose, A., & Tomaney, J. (2016). *Local and regional development*. Routledge.

Pinto, I. N., & Malcón, C. (2018). Inteligencia de negocios e inteligencia competitiva como elementos detonadores para la toma de decisión informada: Un análisis bibliométrico. *RIIT. Revista internacional de investigación e innovación tecnológica*, 6(31), 0-0.

Pisano, G. P. (1991). The governance of innovation: vertical integration and collaborative arrangements in the biotechnology industry. *Research Policy*, 20(3), 237-249.

Platon (1979) *La República o el Estado*. Espasa – Calpe. Madrid

PNUD. (1994). Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Mexico: Fondo de Cultura Económica.

Pollitt, C. (2003). *The essential public manager*. McGraw-Hill Education (UK).

Pollitt, C. y Bouckaert, G. (1995): *Quality Improvement in European Public*

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2002). *Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional*.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2003). *Evaluating public management reforms: an international perspective*. *Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective*. Cheltenham, 12-35.

Pollitt, C., Van Thiel, S., & Homburg, V. (Eds.). (2007). *New public management in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Porter, L. W., Lawler, E. E., & Hackman, J. R. (1975). *Behavior in organizations*.

Porter, M. E. (1979). *The structure within industries and companies' performance*. *The review of economics and statistics*, 214-227.

Porter, M. E. (1998). *Clusters and the new economics of competition* (Vol. 76, No. 6, pp. 77-90). Boston: Harvard Business Review.

Portes, A. (1977). *Labor functions of illegal aliens*. *Society*, 14(6), 31-37.

Powell, W and P. DiMaggio (1991) *e New Institutionalism in Organizational Analysis*. University of Chicago Press: Chicago.

Powell, W. W., DiMaggio, P., & Chiesara, L. (2001). *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*.

Prats, J. (2005) *La reforma del Estado y de la Administración pública*. Presentado en el Congreso Internacional de CLAD. Venezuela. 1997

PRATS, J. (2005): De la burocracia al management. Del management a

Prats, J. O. (2008). Revisión crítica de los aportes del institucionalismo a la teoría y la práctica del desarrollo. *Revista De Economía Institucional*, 9(16). Recuperado a partir de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/87>

Prats, L. (1997). Antropología y patrimonio.

prefrontal cortex. *Philosophical Transactions of the Royal Society of London. Biological*

Procuraduría General de la Nación (2012) 25 Formas de medir a los gobernantes locales en Colombia. *Colombia Líder*. Bogotá. Recuperado <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/25%20Formas%20de%20Medir%20-HYA2.pdf>

Puyo Velásquez, M., & Gómez Cardona, A. M. (2015). El sector sin fines de lucro en Colombia (Bachelor's thesis, Universidad EAFIT).

Putnam, R. (1976). *The comparative study of political elites*. Prentice-Hall.

Quinche Ramírez, M. F. (2009). *Derecho constitucional colombiano de la Carta de 1991 y sus reformas: Tercera edición*. Editorial Universidad del Rosario.

Quinche, M. (2008). *Derecho constitucional colombiano*. Bogotá, Ibáñez.

Rabadán Gómez, A.B., Cid, A.I. & Leguey Galán, S. (2013), *Métodos de decisión empresarial*. Madrid: Delta Publicaciones.

Rainey, H. G., & Steinbauer, P. (1999). Galloping elephants: Developing elements of a theory of effective government organizations. *Journal of public administration research and theory*, 9(1), 1-32.

Ramió, C., & Salvador, M. (2005). *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*. Barcelona: Fundació Cidob.

Ramírez Nárdiz, A. (2016). Participación ciudadana e interpretación de la constitución. Análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en materia de democracia participativa. *Revista IUS*, 10(37), 171-192.

Ramírez, A. R. (2009). Influencia del entorno en el desarrollo del direccionamiento estratégico. *Cuadernos de Administración*, 25(42), 63-80.

Ramos, J. M., & Reyes, M. (2005). Gobiernos locales y participación ciudadana: hacia un enfoque de gestión estratégica asociada. *Espiral (Guadalajara)*, 12(34), 39-66.

Ramos, M. Á. S. (2009). La participación ciudadana en la esfera de lo público. *Espacios públicos*, 12(25), 85-102.

Ramsar, C. (1971). Convención sobre Humedales de Importancia Internacional.

Ramsey, F. P. (1931). *The foundations of mathematics and other logical essays* (No. 214). K. Paul, Trench, Trubner & Company, Limited.

Ranyard, R., Crozier, W. R., & Svenson, O. (1997). Introduction to part II. Decision making: Cognitive models and explanations, 37-39.

Reales, E. y Estrada, H. (2012). La toma de decisiones en las pequeñas organizaciones del sector cooperativo y estilos de dirección. Colombia. Universidad Simón Bolívar. *Revista Desarrollo gerencial*. Volumen 4. Número 1. Pp 20-52.

Reátegui, R. M. (2014). Una nota crítica a propósito del libro *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. *Lecturas de Economía*, (80), 211-218.

Rebaza, C., & Santos, T. (2015). Factores administrativos-políticos que limitan la gestión del órgano de control institucional en el Gobierno Regional de La Libertad. *Revista Ciencia y Tecnología*, 11(1), 53-70.

Referencias bibliográficas

Rhode, D. L. (1991). *Justice and gender: Sex discrimination and the law*. Harvard University Press.

Rhodes, R. A. (2005). *La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno*. En: Cerrillo I Martínez, Agustí (Coord.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.

Rhodes, R. A. W. (1996). *The new governance: governing without government*. *Political studies*, 44(4), 652-667.

Ryff, C. y Keyes, C. (1995). *The structure of psychological well-being revisited*. *Journal of Personality and Social Psychology*, 69, 719- 727.

Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. 2010. *Capacity development and rural territorial dynamics (RTD)*. Ortiz, Alfredo. Julio de 2010. Informe del Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Rivera, M. E. A. (2016). *Gobernanza multinivel, redes de políticas públicas y movilización de recursos: Caso de estudio Corredor Biológico Mesoamericano México (CBMM), Chiapas*. *Espacios Públicos*, 19(47), 51-76.

Robichau, R. W. (2011). *The mosaic of governance: creating a picture with definitions, theories, and debates*. *Policy Studies Journal*, 39, 113-131.

Robledo, J. E. (2016). *La corrupción en el poder: Y el poder de la corrupción en Colombia*. Aguilar.

Rodríguez Pico, C. R., & García García, D. M. (2016). *Elecciones del 2015 en Colombia: Partidos Políticos y selección de candidatos en el ámbito subnacional*. *Análisis Político*, 29(88), 3-27.

Rodríguez, H. C. S., & Fernández, G. M. V. (2018). Región Caribe: De Una Región Administrativa Y De Planificación A Una Entidad Territorial. *Derectum*, 3(2), 89-106.

Rodríguez, M. C. (2002) El régimen departamental colombiano. Compilación de normas de aplicación departamental, comentarios, conceptos y doctrina. Escuela Superior de la Administración Pública. Unión Europea. Bogotá, referenciado en <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/DocumentosExternos/REG-DEPARTAMENTAL.pdf>

Rodrik, D. (Ed.). (2003). *In search of prosperity: Analytic narratives on economic growth*. Princeton University Press.

Romero, J., & Farinós, J. (2011). Rediscovering governance behind right government practices. Democracy as basis, territorial development as result. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*.

Romero, L. (2001). *Jalisco, hacia una democracia gobernable*. Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.

Roniger, L. (1994). The comparative study of clientelism and the changing nature of civil society in the contemporary world. *Democracy, clientelism, and civil society*, 1-18.

Rosanvallon, P. (2008). L'universalisme démocratique: histoire et problèmes. *Esprit*, (1), 104-120.

Rosas-Ferrusca, F. J., Calderón-Maya, J. R., & Campos-Alanís, H. (2012). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*, 14(2), 113-135.

Roselló, M. R. Z. (2011). Desafíos de los entes locales: un nuevo modelo de gobierno con proyección exterior. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (315-316).

Rowe, A. J., & Boulgarides, J. D. (1983). Decision styles—a perspective. *Leadership & Organization Development Journal*.

Rowe, A. J., & Mason, R. O. (1987). *Managing with style: A guide to understanding, assessing, and improving decision making*. Jossey-Bass.

Rozas, V. O. D. (2017). Clientelismo, territorio y política subnacional en Argentina. *Aportes a partir del caso de Santiago del Estero. Colombia internacional*, (90), 127-156.

Rubio, T. G. (2020). Consultas populares y elecciones locales en Colombia, 2019: panorama de la consulta anticorrupción y las elecciones municipales de alcaldes y gobernadores. *ELECCIONES*, 57.

Saenz Porras, M. (2018). Diferencias de percepción de estilos en la toma de decisiones de los colaboradores de la institución educativa Andrés Bello del distrito de Pilcomayo, provincia de Huancayo-2016.

Salinas Esteban, F., & Jalil Barney, M. A. (2014). Herramientas teórico conceptuales para el análisis de la toma de decisiones en comités de economía pública. *Análisis político*, 27(80), 165-190.

Sampaio-Lemos, A., & Romero-Fernández, A. (2017). Modelo y procedimiento para la calidad de la gestión en municipios pequeños de Brasil. *Ingeniería Industrial*, 38(1), 93-105.

Samuels, D. (2003). *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Cambridge University Press.

Sanahuja, J. A. (2019). La Agenda 2030 y los ODS: sociedades pacíficas, justas e inclusivas como pilar de la seguridad.

Sánchez Vargas, N. (2019). La gerencia pública y el sistema de mérito en el empleo público en Colombia (Doctoral dissertation, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019.).

Sánchez, C. O. (2016). El proceso de toma de decisiones vinculado a la inteligencia emocional como herramienta de gestión dentro de las organizaciones empresariales (Doctoral dissertation, Universitat Internacional de Catalunya).

Sánchez, E. (2007). Toma de decisiones del gerente de proyectos, a partir del seguimiento de un proyecto de construcción. *INVENTUM*, 2(2), 25-34.

Sánchez, I. M. G. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y gasto público*, 47(2007), 37-64.

Sanín Angel, H. (1999). Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública: metaevaluación-mesoevaluación.

Santa Bárbara, E. S., & Fernández, A. R. (2010). 40 Años de la teoría del liderazgo situacional: una revisión. *Revista latinoamericana de psicología*, 42(1), 25-39.

Santacruz, M. D. P. G. (2010). La facultad discrecional aplicada a la fuerza pública desde la jurisprudencia constitucional. *Revista Logos, Ciencia & Tecnología*, 2(1), 71-85.

Santistevan, M. E. M. (2016). La teoría organizacional: análisis de su enfoque en una administración pública y su diferencia en una administración privada. *Revista enfoques: ciencia política y administración pública*, 14(25), 127-143.

Santos, M(1997) *Tecnica, Espaco, Tempo. Globalizacao e meio técnico-científico informacional*. São Paulo. Editora Hucitec.

Santos, Y. F., Fernández, J. M. F., & Pérez, A. R. (2008). Modernización de la Gestión Pública: Necesidad, incidencias, límites y críticas. *Pecunia: revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, (6), 75-105.

Saracho, J. M. (2005). Un modelo general de gestión por competencias. Modelos y metodologías para la identificación y construcción de competencias. RIL editores.

Schacter, D. L. (2002). *The seven sins of memory: How the mind forgets and remembers*. HMH.

Schmitter, P. C. (2005). Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism. *Journal of European Public Policy*, 12(2), 255-272.

Schneider, A (2005). "Responding to Fiscal Stress: Fiscal Institutions and Fiscal Adjustment in Four Brazilian States". *Journal of Development Studies* 42 (3): 402-425. DOI: [dx.doi.org/10.1080/00220380600576169](https://doi.org/10.1080/00220380600576169)

Schröter, B. (2010). Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste? *Revista mexicana de sociología*, 72(1), 141-175

*Sciences*. 351 (1346). Páginas 1413 – 1420.

Sen, A. (1976). Poverty: an ordinal approach to measurement. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 219-231.

Sen, A. (1999). *On ethics and economics*. OUP Catalogue.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*, Barcelona, Editorial Planeta. Traducción del *Development*.

Serna, M. D. A., Moreno, S. R., Vásquez, L. F. O., & Cortes, J. A. Z. (2017). Indicadores de desempeño para empresas del sector logístico: Un enfoque desde el transporte de carga terrestre. *Ingeniare. Revista chilena de ingeniería*, 25(4), 707-720.

Services. London. Sage.

Sha, K. (2011). Vertical governance of construction projects: an information cost perspective. *Construction management and economics*, 29(11), 1137-1147.

Shafritz, J. M., Ott, J. S., & Jang, Y. S. (2015). *Classics of organization theory*. Cengage Learning.

Shepherd, D. A. (1999). Venture capitalists' assessment of new venture survival. *Management science*, 45(5), 621-632.

Simon, H. A. (1945). Administrative behavior. *AJN The American Journal of Nursing*, 50(2), 46-47.

Simon, H. A. (1946). The proverbs of administration. *Public administration review*, 6(1), 53-67.

Simon, H. A. (1955). A behavioral model of rational choice. *The quarterly journal of economics*, 69(1), 99-118.

Simon, H. A. (1965). Administrative decision making. *Public Administration Review*, 31-37.

Simon, H.A. (1980) *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*. Madrid: Aguilar.

Sindicatura, D. C. D. C. (2000). *La reforma del sector públic. Experiències en el món occidental. Recull de ponències*. Generalitat de Catalunya, 55.

Singh, D. (2019). Challenging corruption and clientelism in post-conflict and developing states. *Crime, Law and Social Change*, 71(2), 197-216.

Skinner, B. F. (1953). Some contributions of an experimental analysis of behavior to psychology as a whole. *American Psychologist*, 8(2), 69.

Smith, L. S. (2017). *The Expert's Historian: Otto Hintze and the Nature of Modern Historical Thought*. Wipf and Stock Publishers.

Snyder, G. H., & Diesing, P. (2015). *Conflict among nations: Bargaining, decision making, and system structure in international crises*. Princeton University Press.

Soldevilla, G. E. (1984) *Decisiones empresariales con riesgo e incerdidumbre*. Barcelona: Hispano Europeo.

Soplin Villacorta, R. G. (2018). *La planificación y gestión participativa del territorio como factores de construcción de gobernabilidad de una ciudad: experiencia del plan regional de desarrollo concertado de Lima Metropolitana 2012–2025*.

Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian political studies*, 28(3), 195-218.

Steers, R. M., & Lee, T. W. (1983). Facilitating effective performance appraisals: The role of employee commitment and organizational climate. *Performance measurement and theory*, 75-88.

Stein, G., & Suárez, E. R. (2015). El riesgo político en la toma de decisión. *Revista Empresa y Humanismo*, 115-138.

Stengers, I. (2004). *The Challenge of Complexity: Unfolding the Ethics of Science.*: In *Memoriam Ilya Prigogine*. *Eco*, 6(12), 92-99.

Stewart, J. (2018). *El rol de la CPI en el proceso de justicia transicional en Colombia*. Bogotá y Medellín.

Stiglitz, J. E. (1999). Knowledge as a global public good. *Global public goods: International cooperation in the 21st century*, 308, 308-325.

Stiglitz, J. E. (2006). *Making globalisation work*. Esri.

Stiglitz, J. E. (2010). *Cómo hacer que funcione la globalización*. Taurus.

Stoker, G., 1998: "Theory and urban politics" en *International Political Science Review*, 19, Londres

Stokes, S. C. (2007). Political clientelism. In *The Oxford handbook of political science*.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Gobierno de Chile (2014).

Territorio Chile. Obtenido de *Noción del desarrollo territorial*:

<http://www.territoriochile.cl/1516/propertyvalue-29324.html>

Suleiman, E. (2000). ¿Es max weber realmente irrelevante? *Gestión y Análisis De Políticas Públicas*, (17-18)

doi:<http://bdbiblioteca.universidadean.edu.co:2156/10.24965/gapp.vi17-18.211>

Suzumura, K. (2002). *Handbook of social choice and welfare* (No. 339.46/A77h v. 1).

Tabares, A, C. (2020). Caracterización del uso de las teorías de decisiones conductuales para individuos en modelado.

Tanzi, V. (1998). Corruption around the world: Causes, consequences, scope, and cures. *Staff papers*, 45(4), 559-594.

Taylor, F. W. (1903). *Scientific management*. Routledge.

Termeer, C. J. (2009). Barriers to new modes of horizontal governance: A sense-making perspective. *Public management review*, 11(3), 299-316.

Textos históricos sobre el tema de las regiones en España: Documentos sobre gobierno, y administración territorial (1847-1891). (1976). *Documentación Administrativa*, (170) Retrieved from <https://bdbiblioteca.universidadean.edu.co:2083/docview/2012143119?accountid=34925>

Thompson, D. F. (1993). Mediated corruption: The case of the Keating five. *American Political Science Review*, 369-381.

Thompson, D. F. (2008). Deliberative democratic theory and empirical political science. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 11, 497-520

Thoumi, F. E. (1999). La relación entre corrupción y narcotráfico: un análisis general y algunas referencias a Colombia. *Revista de Economía del Rosario*, 2(1), 11-33.

Todd, P. M., & Gigerenzer, G. (2003). Bounding rationality to the world. *Journal of Economic Psychology*, 24(2), 143-165.

Toffer, H., & Cabrilla, D. E. (1997). Alternate measurements of benefit to criticality issues at Hanford (No. LA-13277-C; CONF-9405144-). Los Alamos National Lab., NM (United States).

Tofler, Alvin en Gibson, Rowan , *Repensando el futuro*, Norma, Bogotá, 1997, p-3 topic. *Journal of Behavioral and Decision Making*, 19. Páginas 79 - 85.

Torres, A. M. (2012). Una reflexión crítica sobre la extradición en Colombia como debilidad del sistema judicial y político. *Encrucijada Americana*, 5(1), 51-56.

Torres, F. (2013). El territorio de la democracia y la democratización del territorio. *Cuestiones de sociología*, (9).

Torres, S., García, R. G., & Quintero, J. J. (2007). COSTOS DE TRANSACCIÓN Y FORMAS DE GOBERNACIÓN DE LOS SERVICIOS DE CONSULTA EN COLOMBIA\*. *Cuadernos De Economía*, 44(130), 233-262,265. Retrieved from <https://bdbiblioteca.universidadean.edu.co:2083/docview/224641162?accountid=34925>

Torres, S., García, R. G., & Quintero, J. J. (2007). Costos de transacción y formas de gobernación de los servicios de consulta en Colombia. *Cuadernos de economía*, 44(130), 233-262.

Torres-Melo, J. (2011). Gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno, aproximación conceptual.

Transparencia por Colombia (2017). Corrupción en territorios de paz. Colombia. Recuperado el 24 de 10 de 2017 de <http://transparenciacolombia.org.co/corrupcion-en-territorios-de-paz/>

Ubilla-Bravo, G. (2016, September). Gobernanza territorial: bases, características y la necesidad de su estudio en Chile. In Seminario Sustentabilidad y Gobernanza (pp. 15-p).

Udehn, L. (1996). The limits of public choice: a sociological critique of the economic theory of politics. Psychology Press.

Uribe, D. S. (2003). La descentralización en Colombia: Centralismo o autonomía. *Opera*, 3(3), 133-152.

Uribe, S. (2006). La identidad cultural y el desarrollo territorial rural, una aproximación desde Colombia. *RIMISP Territorios con identidad cultural*, 25-30.

Uvalle B, J (2005): "Ciudadanía y administración pública" en Juan Carlos León y Ramírez y Julio César Olvera García (Coordinadores), *Los ciudadanos de cara al siglo XXI*. México: Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México.

Umaña, M., & Quilindo., B, D (2019). La organización territorial de Colombia y la estructuración de su sistema de planeación y ordenamiento territorial. *Perspectives on rural development*, 2018(2), 85-112.

Valdivieso, Ó. J. Z., & Ramírez, I. R. V. (2020). Análisis factorial del componente de gestión del nuevo índice de medición municipal en Colombia. *Revista Economía y Política*, 71-85.

Vallejos-Romero, A., & Valdivieso, P. (2014). Hacia políticas públicas de segundo orden en América Latina. *Andamios*, 11(26), 323-352.

Valti, A. A., Solana-González, P., & Seibert, R. (2018). Gobernanza Corporativa y Gobernanza Corporativa de TI utilizando Analytic Hierarchy Process en la creación de valor.

Vargas (2019) Historia de la administración y gestión pública en los departamentos de Colombia. Tópicos gerenciales para la gestión de empresas, una mirada desde la investigación. Universidad EAN. Bogotá.

Vargas (2019) La gestión de la felicidad y su relación con la administración pública en las gobernaciones de Colombia. Concyteg. Secretaria de Innovación, Ciencia y Educación Superior. México.

Vargas (2020) El Contrato psicológico y su relación con la teoría de los grupos de interés. Propuesta para el análisis en el desempeño administrativo de las gobernaciones en Colombia. Concyteg. Secretaria de Innovación, Ciencia y Educación Superior. México.

Varela, E. (2015). Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas: Gobernabilidad territorial y competitividad global. *EURE* (Santiago), 41(123), 213-237.

Vas Mingo, Marta Milagros del. 1999. La problemática de la ordenación territorial en Indias (SS. XVI-XVIII), *Revista Complutense de Historia de America*, No. 25: 51-66.

Vásquez, C. A. T. (2015). CORRUPCIÓN POLÍTICA. *NOUS*, 6(7), 29-29.

Veéz, M.A. (2009). Sistemas complejos de gobierno local. Reflexiones sobre la titulación colectiva en el Pacífico vallecaucano. *Revista de Estudios Sociales*, (32), 74-85.

Velásquez, F. E. (1991). Una democracia participativa para Colombia. *Revista Foro*, (16), 60-72.

Vélez E, C. A. (2020). La corrupción en Colombia, aproximación al contexto socio-político antes y después de la Constitución de 1991.

Vélez, J. J. A. (2009). La planeación nacional y los planes de gobierno. una mirada al desarrollo social, político económico de Colombia. *Revista ciencias estratégicas*, 17(22), 291-308.

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

Vélez, S. C. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración & Desarrollo*, 39(53), 57-74.

Verger, A., & Normand, R. (2015). Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. *Educação & Sociedade*, 36(132), 599-622.

Vidal, J. (2016). Innovative models of management and public administration: Toward the emergency of new paradigms. *Gestión y Análisis De Políticas Públicas*, (16) Retrieved from <https://bdbiblioteca.universidadean.edu.co:2083/docview/2001931315?accountid=34925>

Villa, C. (1995). La construcción de la capacidad de los gobiernos locales. El caso de Ipiiales, Colombia. *Revista Nómadas*, Bogotá, (3).

Villamayor, C. & Ernesto L. (1998), *Gestión de la radio comunitaria y ciudadana*, Quito, AMARC, 1998

Villanueva, L. F. A. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de cultura Económica.

Villegas, J. (2007). *Insubsistencia laboral: Competencia reglada y discrecional*. Derecho de defensa. 3a Edición . Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Von Bertalanffy, L. (1976). *Teoría general de los sistemas*. México: Editorial Fondo de Cultura Económica, 336.

Von Neumann, J. (1944). Morgenstern, O. *Theory of games and economic behavior*, 3.

Wagner, J. (2009). The research potential of new types of enterprise data based on surveys from official statistics in Germany.

Waisbluth, M. (1998) *Indicadores de desempeño en la gestión*. En *gestión para el cambio*. CIMGP, Dolmen Ediciones, Chile.

Walker, R. M., & Brewer, G. A. (2009). Can management strategy minimize the impact of red tape on organizational performance? *Administration & Society*, 41(4), 423-448.

Walker, R. M., Boyne, G. A., & Brewer, G. A. (Eds.). (2010). *Public management and performance: Research directions*. Cambridge University Press.

Walker, R. M., Brewer, G. A., Boyne, G. A., & Avellaneda, C. N. (2011). Market orientation and public service performance: new public management gone mad? *Public administration review*, 71(5), 707-717.

Wasserman, P., & Silander, F. S. (1958). *Decision-making: An annotated bibliography*. Ithaca, NY: Cornell UP.

Watson, J. B., Pavlov, I. P., Skinner, B. F., & Bandura, A. (1947). *Conductisme*.

Weber, M. (1922). *Gesammelte aufsätze zur religionssoziologie*, Vol. I: *Die protestantische ethik und der geist des kapitalismus; Die protestantischen sekten und der geist des kapitalismus; Die wirtschaftsethik der weltreligion*. Tübingen: Verlag von JCB Mohr.

Weber, M. (1947). *The theory of economic and social organization*. Trans. AM Henderson and Talcott Parsons. New York: Oxford University Press.

Weingast, B. R. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*, 65(3), 279-293.

Weingrod, A. (1968). Patrons, patronage, and political parties. *Comparative studies in Society and History*, 10(4), 377-400.

Williamson, O. E. (1975), *Markets and Hierarchies, Analysis and Antitrust Implications*, Free Press, New York.

Wright, V. (1994) Resahping the state; the implications for public administration, *West European Politics*, 17, 14. pp 10-116

Yamakawa, P., & Ostos, J. (2011). Relación entre innovación organizacional y desempeño organizacional. *Universidad & Empresa*, 13(21), 93-115.

Zabaleta, A. T. (2003). Los modelos actuales de gestión en las organizaciones. gestión del talento, gestión del conocimiento y gestión por competencias. *Psicología Desde El Caribe*, (12) Retrieved from <https://bdbiblioteca.universidadean.edu.co:2083/docview/1436993258?accountid=34925>

Zapata, J. G. (2010). *Las finanzas territoriales en Colombia*. Documento de Trabajo. Bogotá: Fedesarrollo.

Zapata, O. L. (2016). Rol de la gobernación de Antioquia en la estrategia de internacionalización de la ciudad de Medellín, 2004-2011. *Análisis Político*, 29(87), 132-145.

Zhang, H., & Agarwal, N. C. (2009). The mediating roles of organizational justice on the relationships between HR practices and workplace outcomes: an investigation in China. *The International Journal of Human Resource Management*, 20(3), 676-693.

Zuleta, A. P. (2015). *La corrupción su historia y sus consecuencias en Colombia*.

Zuluaga, M. L. A., & Morales, G. R. (2014). El enfoque de la gobernanza y su recepción en el marco gubernativo actual de las sociedades latinoamericanas. *Opinião Pública*, 20(3), 480-495.