

EL ESTADO COMO SISTEMA

Leonel Vega Mora¹

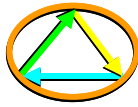
*Un montón de repuestos
no son un carro.*

El presente ensayo tiene por objetivo proponer, considerar y entender al Estado como un sistema, es decir, como “una organización social conformada por una serie o conjunto de elementos dotados de misión, función y organización, esto es, dimensiones, adecuadamente dispuestas, relacionadas, orientadas y dinamizadas hacia la finalidad de cada Nación”, a fin de generar lineamientos conceptuales y metodológicos que orienten y optimicen los procesos actuales de medición del Desarrollo.

Con tal propósito, en concordancia con las características básicas de los sistemas expresadas en la Teoría General de Sistemas, se definen algunos principios sistémicos de actuación estatal que regirán el desarrollo de la propuesta del Estado como sistema. Posteriormente, tomando en consideración los fines y presupuestos de cada Nación según la Teoría del Estado, se determina que el Desarrollo constituye la finalidad inmanente de las Naciones, lo que permite, bajo la premisa de que “un montón de repuestos no son un carro”, definir y caracterizar cada uno de sus presupuestos (Población, Territorio, Estado) en términos de “dimensiones del Desarrollo”, esto es, elementos revestidos de misión, funciones y organización hacia la finalidad de la Nación.

Todo lo anterior permite definir, tanto la estructura misional sistémica o “deber ser”, como la estructura funcional sistémica o “deber hacer” del Estado como sistema, a partir de las cuales se orientan y generan los lineamientos conceptuales y metodológicos para la formulación, seguimiento y evaluación sistémica de las políticas y gestión pública y por ende, para la optimización de los procesos de medición del Desarrollo.

¹ Ingeniero Agrícola, MSc. PhD. Profesor Asociado Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Ambientales. Email: lvegamura@cable.net.co



1. EL ENFOQUE SISTÉMICO APLICADO AL ESTADO

Las organizaciones sociales humanas han ido evolucionando a lo largo de la historia. De la organización familiar sometida directamente al jefe, hombre o mujer, se pasó al cacicazgo, que reúne bajo su dominio varias tribus, y de éste a las Naciones, con las que se resuelven en gran medida las particularidades de las culturas regionales, organizándose a través de complejas estructuras sociales para la administración del poder. De esta manera, las Naciones se constituyen a través de la historia en las organizaciones sociales humanas por excelencia, y su dotación mínima de existencia son una población, un territorio y unas reglas de juego para la administración del poder, también conocidas como Estado.

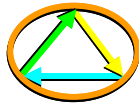
Para comprender con claridad la verdadera importancia e incidencia de las Naciones en la organización social actual, lo mejor es hacerlo a través de la figura del Estado, entendido jurídicamente como “agrupación social político-jurídica radicada en un territorio determinado y dotada de jurisdicción soberana” [Mantilla, 1996].

Desde la lógica jurídica que desarrolla en parte la Teoría del Estado [Jellinek, 1936; Carré, 1948; Mantilla, 1996], se establece que los presupuestos del Estado y por ende, de las Naciones, están constituidos por dos elementos materiales representados por el territorio y la población, y por un elemento formal representado por la soberanía.

Aunque estos presupuestos resulten adecuados en términos jurídicos, su interpretación como elementos que conforman un sistema organizacional resulta deficiente y superficial, toda vez que se hace de manera aislada e independiente, sin mucha consideración de los procesos, actividades e interrelaciones que existen entre dichos presupuestos y por lo tanto, lejos de interpretarlos y caracterizarlos adecuadamente, introducen y constituyen serios problemas de hermenéutica política y cultural que se traducen en confusión.

Lo anterior lleva a plantear la hipótesis central del presente ensayo, de considerar al *Estado como sistema*, es decir, como “un conjunto de elementos, procesos y actividades adecuadamente dispuestos, relacionados, orientados y dinamizados al logro de la finalidad común de cada Nación” [Vega, 2001].

Pero, cuáles serán esos elementos, procesos y actividades, que adecuadamente dispuestos, relacionados, orientados y dinamizados contribuirán al logro de la finalidad



común de cada Nación, y mejor aún, ¿cuál es la finalidad común de cada Nación que permite disponer, relacionar, orientar y dinamizar cada uno de los elementos, procesos y actividades que la constituyen?

La respuesta a estos interrogantes deberá partir de la definición y adopción de unos principios sistémicos de actuación estatal, que orienten la determinación de la finalidad común de cada Nación y por ende de los elementos, procesos y actividades que la constituyen, tal como se desarrolla a continuación.

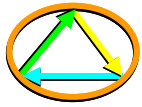
2. PRINCIPIOS SISTÉMICOS DE ACTUACIÓN ESTATAL

Como ha sido planteado en otro ensayo previo del suscrito titulado “El enfoque sistémico ante la complejidad de la Naturaleza” [Vega Mora L., 2004a], el enfoque sistémico aplicado a las organizaciones sociales da orden y coherencia a los procesos sistémicos de planificación, ejecución y control, permitiendo el funcionamiento adecuado de las mismas y garantizando el logro efectivo de sus fines bajo esquemas de retroalimentación y mejoramiento continuo.

Su aplicación en el ámbito estatal deberá ser motivada por unos Principios sistémicos de actuación que definan el “porqué hacer” de la misma, y podrán ser definidos bajo el consenso político, científico y técnico de la Nación en su conjunto. Como anticipo, a efectos del presente ensayo, se plantean algunos Principios que bien pudieran marcar el inicio de una actuación estatal bajo enfoque sistémico:

Estado como sistema: Consistirá en entender al Estado como organización social unitaria, conformada por una serie o conjunto de elementos, procesos y actividades, es decir, dimensiones, que adecuadamente orientadas, dispuestas, relacionadas y dinamizadas, contribuyen a la finalidad de la Nación. Esto implicará, diseñar las relaciones estructurales que articulen misional, funcional, organizacional e instrumentalmente dichas dimensiones hacia la finalidad del Estado y por ende, de la Nación.

Un pensar complejo y un actuar posible: Consistirá en tener claro que la complejidad de los procesos aumenta factorialmente con el número de elementos involucrados, y aunque el pensamiento complejo permita ver y pensar, amplia, profunda, ética, estética, interrelacionada, dinámica y respetuosamente, las cosas sencillas siempre serán las más posibles. Así, el enfoque sistémico se constituye en una poderosa



estrategia para entender y actuar con responsabilidad sobre los asuntos complejos, como lo son el ecosistema, el ser humano y sus interrelaciones, en fin, sobre la Naturaleza.

Medición y sistematización total: Consistirá en propender porque los procesos realizados a todo nivel, ya sea misional, funcional, organizacional e instrumental sean debidamente parametrizados, es decir, medidos y sistematizados mediante formatos de datos e indicadores apropiados, homogéneos y en lo posible normalizados, que permitan su manejo informático y por ende una amplia utilización de la información por toda la sociedad.

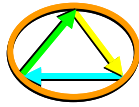
Sostenibilidad: Como se explicará posteriormente, el concepto de sostenibilidad además de permanencia en tiempo y espacio, y de retroalimentación y mejoramiento continuo, implicará la búsqueda continua de un adecuado equilibrio equitativo entre cada una de las dimensiones del Desarrollo, que no permita la evolución de una en detrimento de las demás y viceversa.

Armonización política y normativa: Consistirá en garantizar la coordinación y congruencia de la gestión pública en las diferentes jurisdicciones territoriales y sectoriales de cada Estado, con sujeción a la armonía regional, la gradación normativa y el rigor subsidiario².

En tal sentido, la armonización política y normativa deberá impedir el conflicto de competencias al interior de un mismo Estado, puesto que bajo enfoque sistémico, las políticas públicas serán únicas e irrepetibles para cada uno de los fines del Estado y estarán integradas en un solo centro de orientación e impulsión política hacia el logro de la finalidad del Estado.

El cumplimiento de este principio sistémico de actuación estatal no es incompatible con la descentralización administrativa ni muchos menos con los Estados federados, y por el contrario, obliga a pensar desde ya, en otras posibles formas políticas y jurídicas de organización estatal, especialmente en aquellas naciones con

² La *armonía regional* implica coordinar y armonizar la gestión pública a todo nivel, siempre con sujeción a las políticas públicas y a las normas de carácter superior. La *gradación normativa* implica respetar el carácter superior y la preeminencia de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía y/o ámbito competencial. El *rigor subsidiario* implica que las normas y medidas de control podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero nunca más flexibles.



megadiversidad ecosistémica y plurivariación étnica y cultural como es el caso de la mayoría de países latinoamericanos.

Sometimiento al control público: Para que el logro efectivo de la finalidad estatal, será necesario que entidades territoriales, sectores y personas, se comprometan positiva y continuamente al control público mediante la obtención de Certificaciones de Conformidad que les permita demostrar en cualquier momento y ante quien sea, el cumplimiento de las políticas y reglamentaciones públicas.

Ordenamiento Territorial: Constituye un principio básico de la gestión pública y consistirá en garantizar que la planificación del desarrollo involucre procesos de ordenamiento territorial que permitan la reglamentación y uso sostenible del territorio.

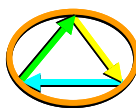
Precaución: Consiste en prever los efectos y consecuencias antes que se produzcan, a fin de evitar las correcciones. La necesidad de acciones preventivas se hace patente por el hecho de que los costos de prevención son menores que los costos de corrección del daño sufrido, sin contar con que en múltiples ocasiones los daños son irreversibles.

Amplia participación: El fuerte componente social, económico, institucional y ambiental en las políticas públicas implica su participación real en la gestión pública. Para que esta participación sea posible es necesario disponer de escenarios, canales y mecanismos apropiados que permitan un flujo de información suficiente y adecuada a partir de formación, educación y concientización; de mecanismos legitimados que garanticen la defensa de intereses y derechos; y, de la máxima participación en la toma de decisiones de cada uno de los asuntos relacionados con la gestión pública.

3. EL DESARROLLO COMO FINALIDAD DEL ESTADO

Antes que nada dos consideraciones previas: por un lado, que aunque Estado y Nación son dos instancias diferentes, ambas tienen la misma finalidad y por lo tanto, la finalidad del Estado deberá ser siempre la finalidad de la Nación y viceversa. Por otro lado, asumir el concepto de finalidad como la integración de fines.

En tal sentido, para determinar la finalidad del Estado y por ende de la Nación, es pertinente detenernos un poco en la comprensión misma del concepto de fines, que para efectos prácticos será entendido como la imagen ideal a la que se tiende o pretende. Se



define en cuanto a temporalidad como de “muy largo plazo”; en cuanto a su consecución como “inalcanzable”; en cuanto a formulación como “abstracto”; y en cuanto a la posibilidad de ser medido como “no medible, ni cuantificable”.

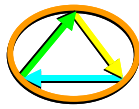
En definitiva, el concepto de *finés* puede reducirse a un propósito ético, que define el “para qué hacer” de la conducta humana y social, y por lo tanto, a la luz de la cosmovisión evolutiva y sistémica, dicha conducta deberá responder a un orden lógico estratégico que caracterice su misión (deber ser), sus funciones (deber hacer), su organización (con quién hacer) y su instrumentalización específica (con qué hacer).

Corresponde ahora determinar cuáles serán los fines del Estado, lo cual es una discusión de teleología política, que valga la pena mencionar, dependerá estrechamente de la filosofía o de la concepción del mundo que se profese.

Como diría Angel Maya, dependerá, por un lado, de si el mundo se concibe bajo el paradigma jónico, (inmanentismo, evolucionismo, positivismo, materialismo, mecanicismo, hipótesis, etc.), el cual necesariamente niega que el Estado tenga fines o cuando más lo acepta pero como *finés inmanentes*, o por otro lado, si se concibe bajo el paradigma platónico (trascendentalismo, teleologismo, idealismo, escolástica, vitalismo, dogmático, etc.), el cual los acepta y acoge, defendiendo y sosteniendo la necesidad de los mismos.

Con el predominio del paradigma platónico en el pasado, la cuestión de los fines o finalidad del Estado se colocaba en un lugar privilegiado, alcanzando su cenit en la primera mitad del siglo XIX. Con el renacimiento (en las concepciones del mundo y en el mecanicismo en la ciencia), ni la ciencia política ni la teoría general del Estado muestran hoy en día el más mínimo interés por restaurar la debatida cuestión de los fines del Estado.

No obstante, en contraste con esto último, tanto la filosofía política como la filosofía del derecho, continúan calladamente sin inmutarse, en la investigación tradicional de los fines del Estado y en la meditación sobre la esencia del Estado, y al margen de toda circunstancia histórica que favorezca o no la teleología política, hay motivaciones de orden teórico y práctico que ameritan el análisis sereno y detenido de unos fines inmanentes del Estado.



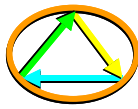
Bajo un orden teórico y tomando en consideración la definición y concepto de sistema, la comprensión y determinación del Estado serían defectuosas sin la consideración de la finalidad inherente a su naturaleza sistémica. En otras palabras, por definición los elementos, procesos y actividades de todo sistema se relacionan y orientan siempre hacia el logro de un fin.

Bajo un orden práctico, si hay una conducta estatal sistémica, no puede ser una conducta ciega ni automática, sino consciente y con miras predeterminadas, ya que la conducta humana, sea individual o colectiva, no puede ser interpretada adecuadamente sino en atención a los motivos que la impulsan (principios) y a los fines que persigue.

En tal sentido, resulta adecuado traer a colación a Aristóteles, quien con relación a los fines del Estado manifiesta: “El Estado nace de la necesidad de vivir y existe para vivir felizmente. El hombre, animal social por naturaleza, para vivir aislado tendría que ser un dios o un bruto. La necesidad de vivir y de vivir de acuerdo a su esencia, conduce al hombre gradualmente a través de la familia y de la comunidad local, a la formación del Estado, donde debe encontrar el ambiente necesario para el desenvolvimiento de su virtud suprema. El Estado debe ofrecer las condiciones de vida aceptable o lo que es lo mismo, de la felicidad” [Aristóteles. “Política”. Garnier, Paris].

En definitiva, en el marco de la cosmovisión evolutiva y sistémica y, en contraposición a la teleología platónica trascendente, las finalidades genéricas de las grandes formas organizativas o sistemas de la Naturaleza serán consideradas como *finalidades inmanentes*, orientadas hacia estados de adaptación energética de máxima energía potencial, de mínima entropía, de orden y probabilidad crecientes.

Como ha sido esbozado con anterioridad, dicha adaptación energética es posible, a través del desarrollo de procesos neguentrónicos, esto es, que introducen entropía negativa al sistema, ya sea mediante algunos comportamientos instintivos de los seres vivos, como por ejemplo la necesidad de alimentarse a nivel individual y de reproducirse y diversificarse a nivel de especie, o mediante procesos de aprendizaje, retroalimentación y mejoramiento continuo de la cultura, que permitan su adaptación instrumental al medio natural y garanticen su sostenibilidad o mejor aún, su inmortalidad como especie.



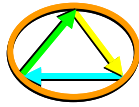
En consecuencia a todo lo anterior, en la concepción del Estado como sistema, resulta absolutamente necesario determinar sus fines (inmanentes), los que según la filosofía del Estado podrán ser de cuatro categorías [Mantilla, 1996]:

- *Individuales o Limitados*, como la libertad, la seguridad jurídica y el derecho.
- *Colectivos o Ilimitados*, como la justicia, la felicidad, el bien común y la sostenibilidad ambiental.
- *Exclusivos del Estado*, es decir, aquellos que el Estado y nadie más que el Estado en su calidad de entidad máxima de poder puede realizar como son, el mantenimiento del poder, la conservación del orden jurídico y la protección de la sociedad.
- *Concurrentes del Estado*, es decir, aquella multiplicidad de fines propios de los individuos y de los grupos sociales particulares que no pueden ser indiferentes para el Estado, como aquellos que tienen relación con la seguridad alimentaria, la salud, la educación, la economía, los transportes y comunicaciones, la formación y organización profesional, etc.

Con relación a los anteriores fines concurrentes del Estado resulta apropiado aclarar que aunque la vida y la salud son fines individuales y deber de moral familiar, el Estado debe proveer los medios necesarios para los servicios de higiene, de asistencia pública de los desvalidos y de eugenesia o mejoramiento de la especie. Igual es la educación, pero el Estado concurre con su orientación y regulación, porque de ella depende el progreso intelectual y material de la sociedad.

Algo similar ocurre con la actividad económica, que aunque es un fin individual y gremial, el Estado debe concurrir en la dirección de la producción, la circulación, la distribución y el consumo de los bienes económicos. Si el Estado absorbe la actividad económica, corre el riesgo de desnaturalizarse para convertirse en empresa industrial. El Estado industrial es tan abominable como el Estado absolutista, porque convierte al ciudadano en obrero y siervo.

En cuanto al transporte y las comunicaciones, que son fines colectivos de las entidades particulares y comunidades locales, el Estado también debe concurrir con su orientación y control, ya que representan medios eficaces de poder que monopolizados por los particulares crearían Estados dentro del Estado. La formación y organización profesional son fines individuales y particulares, pero el Estado concurre en la reglamentación de los oficios y profesiones para garantizar a la sociedad en general la eficacia y la buena fe.



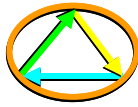
En definitiva, para corroborar la importancia de los fines del Estado como sistema, resulta adecuado concebirlos como un conglomerado social unificado de factores naturales y culturales, que afectan radicalmente la constitución del hombre y del Estado. Para la existencia individual y para la subsistencia de la especie, el hombre necesita proveerse de bienes económicos que satisfagan sus instintos naturales básicos de nutrición y reproducción tales como: habitación, alimentación, vestuario, utensilios, medicinas, servicios de otras personas, etc. Para su desarrollo cultural necesita de ciencia, técnica, artes, creencias, usos, costumbre, transmisión de conocimientos, etc. Tenemos así, por un lado, la vida natural con sus exigencias imperiosas y, por otro, la actividad cultural que ilumina y aligera la existencia.

De ahí, que fines como la economía y la educación, nunca haya sido mirados con indiferencia y que tomen generalmente el carácter de problema para el Estado.

Cuando se tornan en problema, surgen las soluciones que conocemos a través de las políticas públicas, ya sea las que orientan y dinamizan el individualismo, con las cuales la actividad económica se deja libre al juego de la oferta y la demanda y el desarrollo cultural se deja libre a la conciencia individual, o las que orientan y dinamizan el socialismo, con las cuales el Estado interviene en todos los fenómenos económicos comenzando por la socialización de las fuentes de producción, y en todas las manifestaciones de la vida cultural, empezando por el control de la educación³.

Resumiendo, se hace evidente que de una u otra manera los fines descritos tienen en común una “macro dimensión cultural” que, en concordancia con los componentes de la cultura descritos por Angel Maya [2001], involucra la demografía, las relaciones y estructuras de poder, el paradigma científico y tecnológico, y el mundo simbólico. En consecuencia, si entendemos la Cultura como la emergencia evolutiva actual de la Naturaleza, entenderemos que la finalidad de las organizaciones sociales como la Nación no es otra que su Desarrollo Cultural.

³ La experiencia histórica demuestra que las soluciones radicales y las medidas drásticas sobre tan delicados problemas que embargan la conciencia social, no son las más aconsejables. En lo económico no hay soluciones absolutas ni universales, sino siempre relativas y restringidas espacial y temporalmente. En lo social, los actuales modelos de desarrollo dejan mucho que desear, ya que están subordinados a los objetivos de crecimiento económico y acumulación de capital. Es más, ni siquiera hay una relación directa entre la holgura económica y la evolución cultural o Desarrollo.



Ahora bien, si la cultura es en sí misma un proceso evolutivo, es decir, un desarrollo, entonces la expresión “Desarrollo Cultural” constituye un pleonasma y por lo tanto se puede asumir que la finalidad de cada Nación será simplemente el *Desarrollo*⁴, tal como se esquematiza en la **Figura No. 1**.

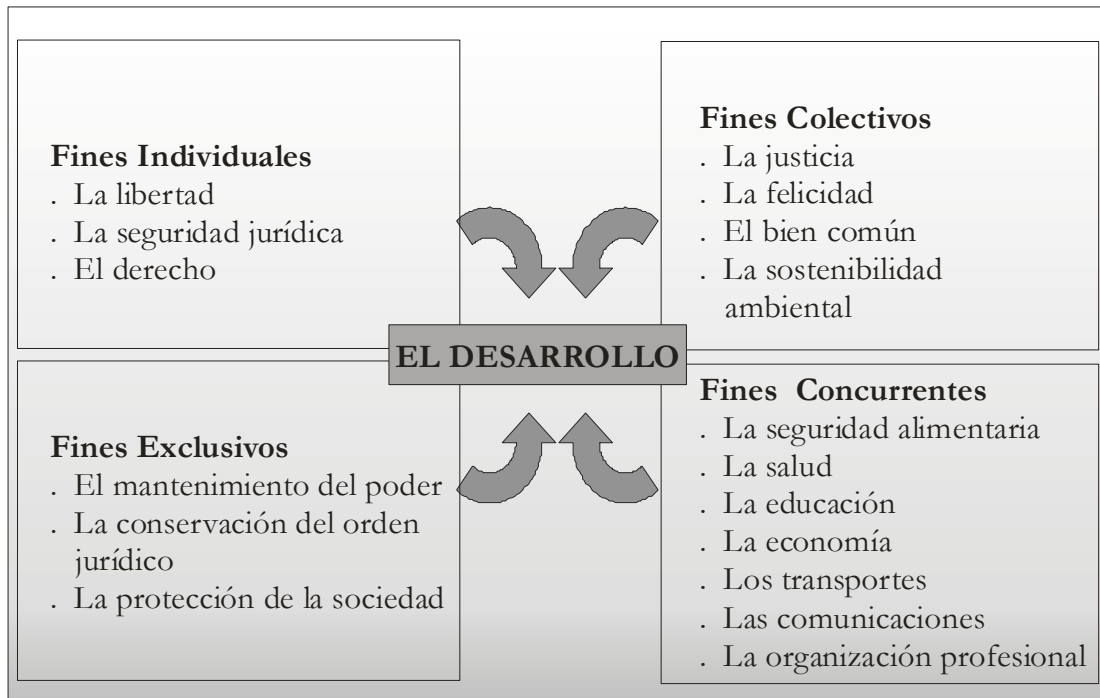
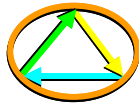


Figura No. 1 El Desarrollo como finalidad del Estado

Pero, ¿qué significa “el Desarrollo” como finalidad real de una Nación?. ¿Será simplemente la expresión predominante del paradigma economicista actual que mide y evalúa el Desarrollo básicamente en términos del crecimiento económico y la acumulación de riqueza, con consideraciones mínimas sobre el bienestar y calidad de vida de los seres humanos y muchos menos sobre la base natural sobre la cual se sustenta dicho paradigma?.

O, ¿será un concepto mucho más integral y complejo, que involucra principios como el de sostenibilidad?, que como reto actual de la comunidad internacional reclama “*que los seres humanos constituyen el centro y la razón de ser de los procesos de*

⁴ En lo sucesivo a lo largo del ensayo se escribirá con mayúscula inicial la palabra Desarrollo para designar la finalidad del Estado y diferenciarla del “desarrollo” como acción y efecto de desarrollarse.



desarrollo y establece que los objetivos de crecimiento económico deberán estar subordinados a las leyes de funcionamiento de los sistemas naturales y a los criterios de respeto a la dignidad humana y de mejoría de la calidad de vida de las personas”. [Declaración de Río y Agenda 21, 1992].

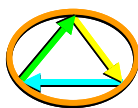
Para dilucidar el concepto de Desarrollo, apoyaremos el análisis en el enfoque sistémico, como estrategia cognitiva que facilita la comprensión de lo complejo. En tal sentido, asumiremos la premisa sistémica que “así como un montón de repuestos no son un carro, un territorio, una población y unas reglas de juego desarticuladas de la finalidad común del Desarrollo, nunca constituirán una Nación”. Para que se constituyan en Nación, es necesario que sus presupuestos básicos (población, territorio y reglas del juego) se articulen sistémicamente como un conjunto de dimensiones orientadas misional, funcional y organizacionalmente hacia la finalidad del Desarrollo, como veremos a continuación.

4. ELEMENTOS Y DIMENSIONES DEL DESARROLLO

Para empezar, a efectos del presente ensayo introduciremos una acepción especial para el concepto de “dimensión del Desarrollo”, para denotar y caracterizar cada uno de los presupuestos básicos de la Nación (población, territorio y reglas del juego) en términos de su misión (deber ser), funciones (deber hacer) y organización, así como de sus procesos, actividades e interrelaciones para contribuir a la finalidad de la Nación.

Como método práctico para caracterizar cada uno de los presupuestos mencionados en términos de dimensiones del Desarrollo y, ante la similitud conceptual encontrada previamente en los términos Desarrollo y Cultura, resulta apropiado articular dicha caracterización con cada uno de los elementos que según Angel Maya constituyen la Cultura⁵, de manera que involucren y reflejen la misión, funciones y organización de cada presupuesto hacia a la finalidad del Desarrollo. En tal sentido, los presupuestos constitutivos de una Nación podrán ser entendidos de la siguiente manera:

⁵ Leyendo, entendiendo y aplicando a Angel Maya, está claro que la *cultura* representa la presencia y experiencia humana en la Naturaleza y es mucho más que la sola expresión de su mundo simbólico y artístico. Involucra además, la adaptación instrumental del hombre al territorio a través de los paradigmas económico, científico y tecnológico, de la infraestructura física, energética y productiva y, de la organización y estructuras sociales de poder como el Estado.



En primer lugar, el *Territorio*. Será entendido no solo como el mero espacio físico, sino como un ámbito espacial de sustentación e interrelación biofísica entre la geosfera, la hidrosfera, la atmósfera y la biosfera, con posibilidades ecosistémicas, culturales y ambientales reales para el Desarrollo.

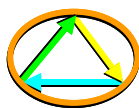
La anterior concepción del territorio puede generar un poco de inquietud en algunas disciplinas del conocimiento, toda vez que mientras para algunos representa un espacio biofísico de sustentación e interrelación ambiental⁶, para otros representa un espacio político-administrativo de sustentación e interrelación cultural. En cualquier caso, la interrelación ambiental constituye una forma adicional de adaptación instrumental al territorio y por lo tanto deberá considerarse como parte integral de la Cultura.

El territorio así concebido, constituye un ámbito espacial que los seres humanos culturizamos e intentamos “domesticar” a través de procesos de adaptación instrumental que incluye entre otros aspectos, su delimitación político-administrativa, el establecimiento de “reglas del juego” a través de un marco institucional de políticas e instrumentos, y el diseño e implementación de infraestructuras productivas y de convivencia. A este territorio en proceso de culturización lo denominamos genéricamente “Entidad Territorial”, que según la escala y/o ámbito jurisdiccional puede ser Nacional, Regional, Departamental, Distrital, Municipal, Local, etc.

En cualquier caso, adicionalmente es necesario tener en cuenta que el proceso de culturización, quiérase o no, genera toda una serie de vínculos emocionales y afectivos (amor) entre los seres humanos y el territorio, que hacen que éste deje de ser un simple ámbito biofísico o político-administrativo y se convierta en algo mucho más especial que denominamos Patria, es decir, territorio culturizado.

De acuerdo con lo anterior, el territorio podrá ser caracterizado a través de una gran *dimensión ambiental* conformada por posibilidades ecosistémicas para generar bienes y servicios ambientales y por posibilidades culturales para entender, aprovechar y proteger sosteniblemente al medio ambiente. En consecuencia, la dimensión ambiental será transversal a los otros dos presupuestos de la Nación (población y reglas del juego)

⁶ En este ensayo entenderemos lo ambiental como la interrelación antrópico-ecosistémica de la Naturaleza, y por ambientalismo, la capacidad humana de entender, aprovechar y proteger sosteniblemente la Naturaleza [Vega, 2001].



y su misión intrínseca hacia la finalidad de la Nación será garantizar las posibilidades ecosistémicas y culturales mencionadas, en otras palabras, garantizar la sostenibilidad ambiental del Desarrollo.

En segundo lugar, la *Población*. Está constituida por la comunidad humana que habita un territorio. Es evidente que su misión fundamental hacia la finalidad de la Nación será culturizar el territorio. No obstante, en concordancia con el método de caracterización que hemos optado, la misión de culturizar acuñada a la población es demasiado general, y a efectos prácticos resulta conveniente caracterizar a la población en términos de dos grandes dimensiones, cada una de ellas con misiones específicas en el logro de la finalidad de la Nación, así:

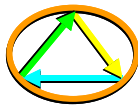
- La *dimensión social*, la cual estará conformada por la población humana o dotación de recursos humanos de la Nación (demografía) y por el conjunto normas informales, valores, símbolos, prácticas, lenguaje, mito, arte, religión, etc. que representan el mundo simbólico de un pueblo. Como quiera que las reflexiones filosóficas llevan a comprender que la gente constituye el principio y fin del Estado, la misión fundamental de la dimensión social hacia la finalidad de la Nación será participar, hacer patria y ser feliz⁷.
- La *dimensión económica*, la cual estará conformada por los paradigmas económico, científico y tecnológico y, por la infraestructura física, energética y productiva. Su misión fundamental hacia la finalidad de la Nación será producir bienes y servicios.

En tercer lugar, las *Reglas de Juego*. Las reglas de juego pueden asimilarse fácilmente al concepto de soberanía, que como el elemento formal del Estado ha sustituido modernamente los términos de potestad estatal o poder máximo⁸ del Estado.

Según la Teoría del Estado, la soberanía representa en sentido negativo, la cualidad de independencia de un Estado que no reconoce en el exterior ninguna potestad superior a la suya y en el interior ninguna igual a la suya, y representa en sentido positivo, la potestad interior para dictar e imponer las medidas de toda clase que

7 Las reflexiones filosóficas llevan a comprender que la gente constituye el principio y la finalidad del Estado, pero no una gente cualquiera, sino una gente feliz.

8 Aunque poder hay en todas las relaciones sociales de subordinación (la familia, la escuela, la universidad, el taller, la fábrica, el sindicato, el club, etc., etc.), el poder máximo solo se da en el Estado, toda vez que dichos grupos sociales, a excepción del Estado, no se definen atendiendo al poder sino a fines específicos como la propagación de la especie, la transmisión y desarrollo de la cultura, la producción de bienes económicos, la cooperación, la sana diversión, etc.



considere útiles y la potestad exterior para realizar actos que respondan al interés nacional [Mantilla, 1996].

La soberanía del Estado no puede concebirse sin poder máximo de dominio y por lo tanto, no hay duda, que en un Estado de derecho la soberanía reside exclusivamente en la población, de la cual emana el poder público o Estado, ejercido por ella o a través de sus representantes en los términos que cada Constitución lo establezca.

En definitiva, podemos asumir que las reglas de juego representan la soberanía del Estado o simplemente el Estado mismo. Podrán ser caracterizadas a través de una gran *dimensión institucional* conformada por los poderes públicos (Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Organismos de Control del Estado⁹). Su misión fundamental hacia la finalidad de la Nación será regular, fomentar y controlar el marco institucional de políticas públicas, estrategias e instrumentos que la constituyen.

Hasta aquí, a partir de los presupuestos de la Nación, se han definido y caracterizado de manera independiente cada una de las dimensiones del Desarrollo, tal como se esquematiza en la **Figura No. 2**.

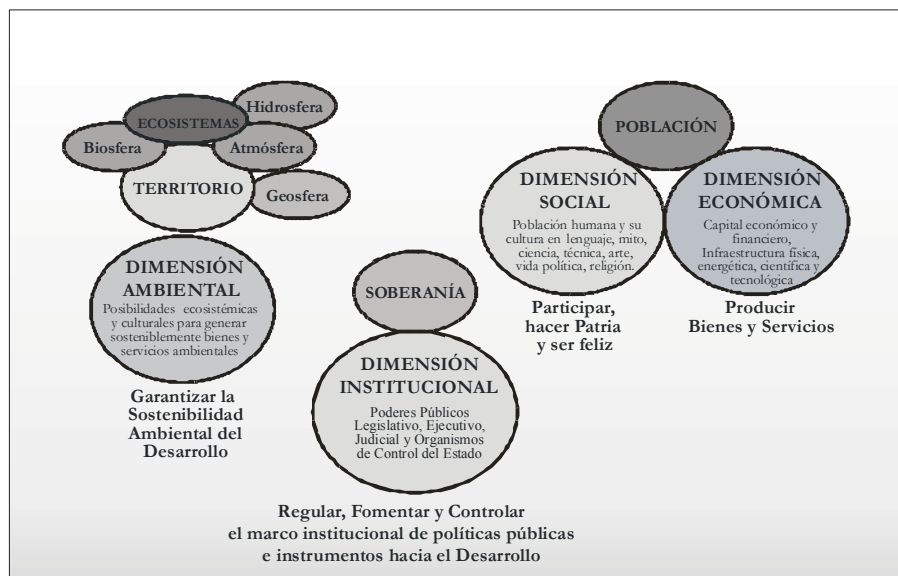
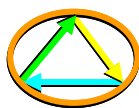


Figura No. 2 Elementos y dimensiones del Estado

9 Los Organismos de Control del Estado corresponden a todas aquellas entidades públicas de carácter estatal, como las Contralorías, la Procuraduría, la Fiscalía, la Defensoría, las Personerías, las Fuerzas Armadas y de Policía, las Superintendencias, etc.



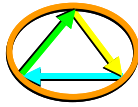
No obstante lo anterior, en la consideración del Estado como sistema no basta con definir y adoptar unos principios rectores de actuación estatal, ni determinar al Desarrollo como finalidad integral de los fines de la Nación, ni caracterizar sus componentes o presupuestos en dimensiones del Desarrollo. Es necesario adicionalmente, determinar qué tipo de disposición y dinámica deberán tener entre ellas para cumplir adecuadamente, tanto los principios como los fines anteriormente planteados, con especial énfasis en el principio de sostenibilidad, con el cual se garantice en tiempo y espacio, la permanencia de la Nación.

5. SOSTENIBILIDAD DE LAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO

Como se ha explicado anteriormente, los sistemas naturales siempre tienden hacia estados de mayor organización y menor probabilidad. Este proceso continuo de búsqueda del equilibrio es la esencia misma del proceso evolutivo y ocurre mientras exista energía útil que lo permita. No obstante, por la ley de la entropía, todo proceso de organización implica un proceso entrópico paralelo (morir para vivir y vivir para morir) y por lo tanto, los límites de la “complementariedad distributiva de la energía a través de la cadenas tróficas” se alcanzarían con la máxima entropía. Es evidente, que si este límite de máxima entropía se alcanzara, el proceso evolutivo terminaría.

Lo que no permite que esto ocurra son los procesos neguentrónicos que retroalimentan continuamente el sistema, permitiendo estados de equilibrio dinámico como en los seres vivos. Con la aparición del ser humano, todo este proceso de retroalimentación continúa, no solo en términos biofísicos, sino fundamentalmente a nivel del sistema cultural, a través de procesos educativos, es decir, aprendizaje mediante transmisión de conocimiento al interior de cada una de las dimensiones del Desarrollo para garantizar la sostenibilidad, no solo de la vida sino de la cultura misma.

Adicionalmente, pareciera que el sistema cultural está sometido a una Ley natural similar a la “Ley de los rendimientos decrecientes” utilizada por los economistas, que obliga a un crecimiento y acumulación continua del capital económico para no morir en el intento de ser rico. En tal sentido, la cultura está obligada a garantizar el crecimiento y acumulación continua del capital cultural en cada una las dimensiones del Desarrollo, o lo que es lo mismo, a garantizar su mejoramiento continuo.



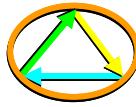
Siendo así, todos los procesos neguentrópicos, es decir, de resiliencia, es decir, de retroalimentación, es decir, de educación, es decir, de aprendizaje mediante transmisión de conocimiento, se deben al proceso sistémico de “Control” anteriormente descrito y por lo tanto, los seres humanos deberíamos aprender la sistémica de la Naturaleza y aplicarla en nuestras organizaciones sociales, con especial énfasis en el Estado, como organización social actual por excelencia.

Pero no basta que exista retroalimentación y mejoramiento continuo para garantizar la sostenibilidad del Desarrollo, pues a pesar de que en las últimas décadas la mayoría de las Naciones han trabajado sobre las cuatro dimensiones mencionadas, no lo han hecho equilibrada y equitativamente y peor aún, han permitido que los esfuerzos más grandes pero a su vez los menos efectivos, estén siendo orientados principalmente hacia la dimensión económica, favoreciendo por supuesto, la inequidad e insostenibilidad del actual modelo de Desarrollo.

De hecho, con los procesos de globalización actuales, el Desarrollo ha venido y sigue siendo medido y evaluado a través de la dimensión económica, principalmente en términos de crecimiento económico, lo cual no deja de ser preocupante, sobre todo a nivel de países periféricos¹⁰, donde la realidad empírica ha demostrado que la acumulación de riqueza, es decir, el crecimiento económico, no constituye y jamás ha constituido un requisito o pre-condición para el desarrollo de los seres humanos. Es más, como lo plantea Guimarás [2001], “las opciones humanas de bienestar se proyectan mucho más allá del bienestar económico, puesto que es el uso que una colectividad hace de su *riqueza*, y no la *riqueza misma*, el factor decisivo”.

Para ilustrar mejor lo anterior, en la **Figura No. 3** se representa cada una de las dimensiones del Desarrollo en términos de un círculo y un vector. Es evidente que el equilibrio equitativo de las dimensiones del Desarrollo se logrará cuando las deflexiones de cada dimensión (ángulos de cada vector con relación al eje horizontal) tiendan a cero

10 En los países periféricos, aquellos con situaciones de industrialización tardía, dependientes y huérfanos de una cultura propia, el crecimiento económico depende cada vez más de factores exógenos. Tales países se han insertado en la economía mundial como exportadores de productos primarios y de recursos naturales y sus patrones de consumo son un simple reflejo del consumo de las élites de los países industrializados. El progreso técnico, verdadero motor del crecimiento endógeno, es importado como un paquete cerrado, sin dar lugar a un genuino proceso de innovación tecnológica nacional [Guimarás, 2001].



y cuando los desarrollos o crecimientos de cada dimensión (diámetros de cada círculo o magnitud de cada vector) se aproximen simultáneamente a un mismo valor.

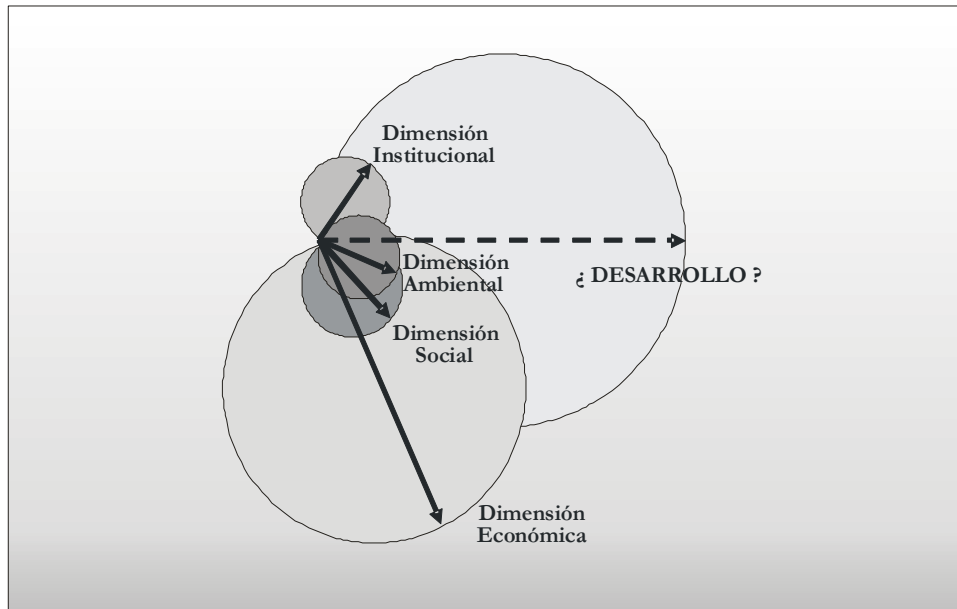
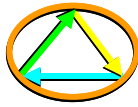


Figura No. 3 **Insostenibilidad actual de las dimensiones del Desarrollo**

En definitiva, el concepto de sostenibilidad del Desarrollo, además de permanencia en tiempo y espacio, y de retroalimentación y mejoramiento continuo, implicará la búsqueda continua de un adecuado equilibrio equitativo entre cada una de las dimensiones del Desarrollo, que no permita la evolución de una en detrimento de las demás y viceversa.

Desde la óptica sistémica desarrollada en este ensayo, la respuesta a qué tipo de disposición y dinámica deberán tener cada una de las dimensiones para garantizar la sostenibilidad del Desarrollo es obvia, si articulamos el cumplimiento de la misión, función y organización de cada dimensión al cumplimiento del Principio de Sostenibilidad a través del proceso sistémico de Control.

Como se ha descrito, el proceso sistémico de Control será entendido como el conjunto de acciones de monitoreo, seguimiento, evaluación, investigación, diagnóstico,



aprendizaje, retroalimentación, etc. orientadas facilitar la toma adecuada de decisiones, lo que en términos de sostenibilidad significará que el Desarrollo debe ser:

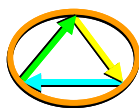
- *Socialmente sostenible*, para garantizar en tiempo y espacio, por un lado, la coherencia, aceptación y conservación del sistema de valores, prácticas y red de símbolos¹¹ de identidad e integración de la población a través de los tiempos y por otro lado, la reducción de la pobreza y desigualdades sociales y en general, la feliz convivencia y bienestar de la población¹².
- *Económicamente sostenible*, para garantizar en tiempo y espacio, unos objetivos económicos de progreso adecuados que promuevan la productividad, competitividad y el crecimiento económico, en un marco eficiente de acumulación y distribución equitativa de riqueza.
- *Institucionalmente sostenible*, para garantizar en tiempo y espacio, el marco institucional de políticas e instrumentos adecuados que articulen, orienten y dinamicen el desarrollo de la nación en un orden soberano de seguridad, equidad, justicia y sostenibilidad, y en un adecuado equilibrio entre lo económico, social y ambiental.
- *Ambientalmente sostenible*, para garantizar en tiempo y espacio, por un lado, la dotación de recursos naturales y de servicios ambientales, y por otro, que las actividades humanas sean realizadas en armonía con las leyes de los sistemas naturales de tal manera que se preserve la integridad de los procesos que rigen los flujos de energía, materia y biodiversidad de los ecosistemas¹³.

Lo que sigue ahora será determinar cómo deberán ser relacionadas cada una de las anteriores dimensiones del Desarrollo para que sosteniblemente contribuyan a la finalidad de la Nación, tema que define, las estructuras sistémicas del Estado.

11 Toda cultura organiza una red de símbolos que son los que desencadenan los comportamientos individuales y sociales. Esta red está compuesta por los mitos, la filosofía, la ética, el derecho y las creaciones artísticas y literarias. Sin entender este mundo simbólico es muy difícil comprender la manera como el hombre actúa sobre la Naturaleza [Angel Maya A. “El orden cultural”, 1997].

12 Según el sistema de Necesidades Humanas Fundamentales, las personas en todo lugar y momento necesitan: subsistir, crear, entender, recrearse en la identidad y la libertad, disfrutar del ocio, vivir el afecto, protegerse y participar. [Max Neef, M. y Elizalde A. et al. “Desarrollo a Escala Humana”, 1996].

13 Como lo plantea Angel Maya [2001], “el hombre, al no ocupar un nicho en el ecosistema, no se acopla a las leyes generales que rigen los sistemas vivos y por lo tanto, ha resultado ser una especie rebelde e indisciplinada en el claro diseño de las leyes ecológicas. No le basta con el subsidio energético que entra al sistema a través de la fotosíntesis y ha incorporado a su propio sistema de producción otras múltiples fuentes, tales como el carbón, el petróleo e incluso la misma fuerza nuclear. Tampoco logra acomodarse con tranquilidad en un nicho trófico, puesto que a través de la actividad agraria canaliza para sí gran parte de la producción neta del ecosistema, requerida para la subsistencia de otras múltiples especies. Tampoco parece adaptado a los ciclos de la materia, que es una de las estrategias más interesantes establecidas por los sistemas vivos a lo largo de la evolución. Por ello la sociedad humana es una sociedad de desperdicios”.



6. ESTRUCTURAS SISTÉMICAS DEL ESTADO

Determinar *cómo* relacionar las dimensiones de Desarrollo para que sosteniblemente contribuyan al Desarrollo constituye un verdadero reto estratégico para cada Nación, puesto que la determinación de las soluciones estratégicas más adecuadas implica someterse no solo al principio de sostenibilidad, sino adicionalmente a principios de equidad, justicia y eficiencia que garanticen un adecuado equilibrio equitativo entre las dimensiones del Desarrollo, que no admita sesgos de una u otra en detrimento de las demás.

Para el efecto, se propone que las dimensiones del Desarrollo sean dispuestas y relacionadas a través de una serie de estructuras sistémicas que respondan a un orden lógico estratégico en términos de la misión (deber ser), de las funciones (deber hacer), del esquema organizacional (con quién hacer) y de los instrumentos (con qué hacer), requeridos para el logro de la finalidad del Estado. En otras palabras, se establece la necesidad de disponer y relacionar estratégicamente las dimensiones del Desarrollo en estructuras sistémicas que armonicen y equilibren su misión, funciones, organizaciones e instrumentos hacia la finalidad del Estado.

En este punto vale aclarar que términos como nación, patria, república, territorio, sector público, gobierno, etc., son muchas veces usados indistintamente para hacer referencia al Estado. No obstante, cada uno de dichos términos representa una acepción particular que les es propia y si de referirse al Estado se trata, la mejor manera será hacerlo a través de la dimensión institucional o pública, toda vez que representa a la población y a sus territorios a través de los poderes públicos y organismos de control del Estado.

Estos poderes públicos a partir de una combinación de principios, valores, visiones, misiones, rutinas, capacidades y acciones, regulan, fomentan y controlan el marco institucional de políticas públicas e instrumentos que a su vez articulan, orientan y dinamizan el Desarrollo de la Nación.

Por todo lo anterior, resulta adecuado disponer y relacionar estratégicamente las dimensiones del Desarrollo alrededor de la dimensión institucional o pública, lo que permite definir la estructura misional sistémica o “deber ser” del Estado como sistema, tal como se esquematiza en la **Figura No. 4**.

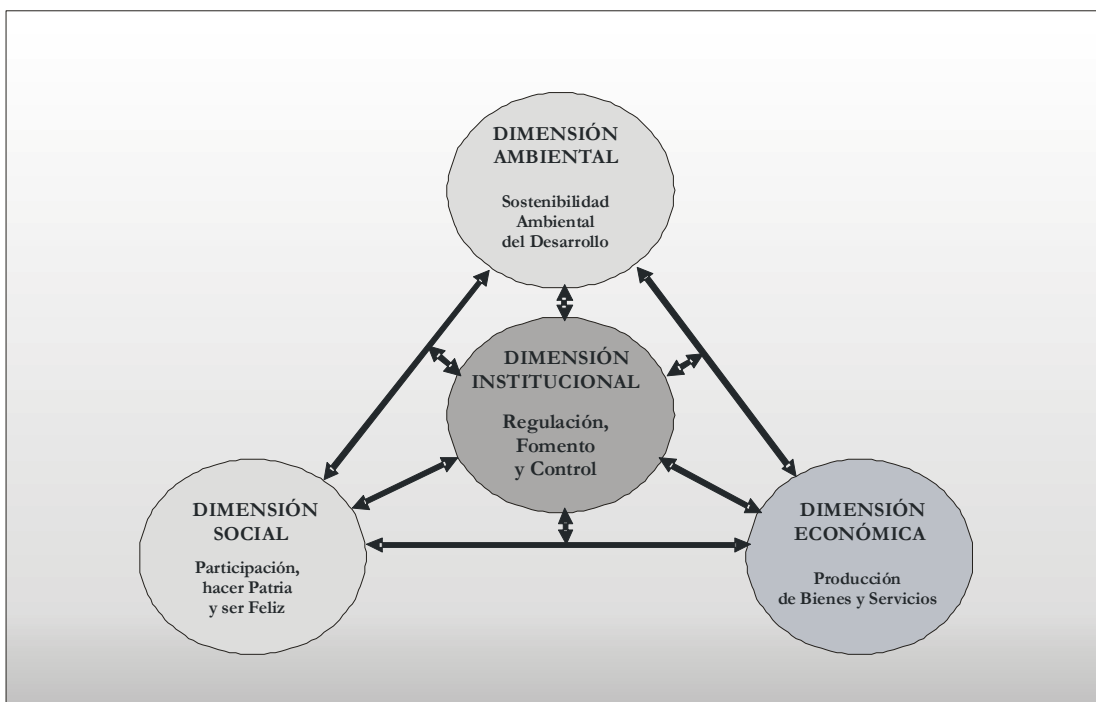
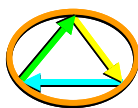


Figura No. 4 Estructura misional sistémica o “deber ser” del Estado como sistema

Esta estructura misional sistémica orienta la definición de la estructura funcional sistémica o “deber-hacer” del Estado, para lo cual resulta apropiado asimilar cada una de las dimensiones del Desarrollo como subsistemas del sistema estatal, cada uno de ellos con su misión respectiva para el logro de la finalidad del Estado.

Para cada subsistema se establecen los procesos básicos que deberán adelantar para el logro de su misión, los cuales son definidos en concordancia con los procesos genéricos del ciclo sistémico de gestión (planificación, ejecución y control), tal como se esquematiza en la **Figura No. 5** y se describe a continuación.

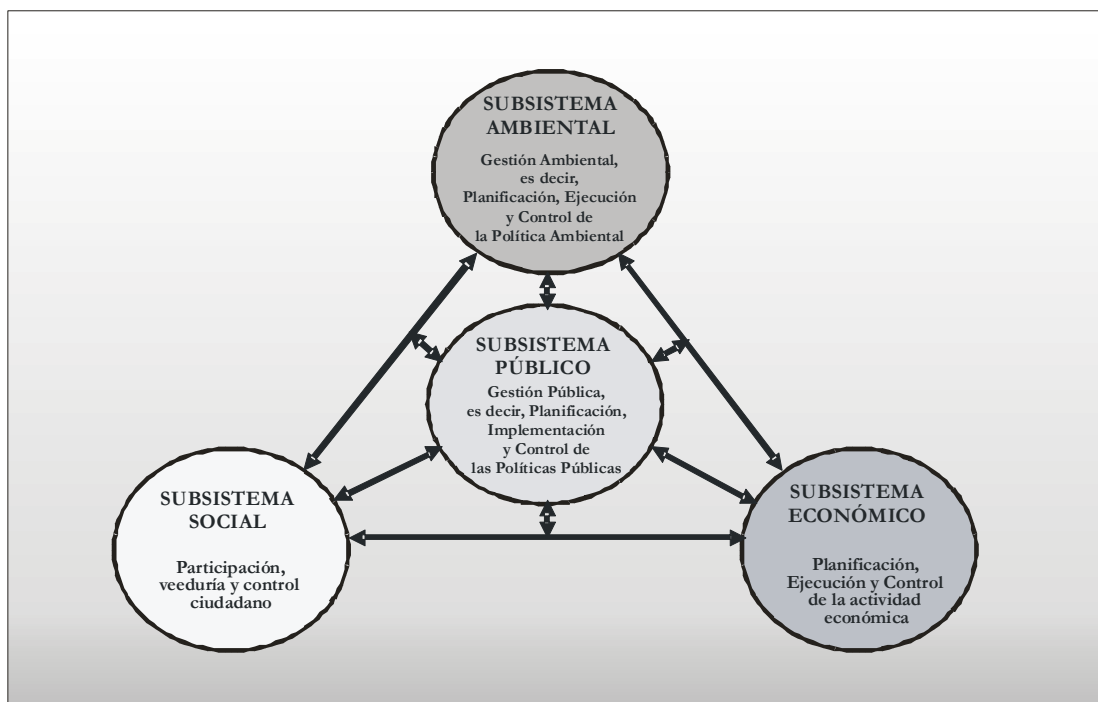
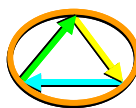
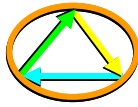


Figura No. 5 Estructura funcional sistémica o “deber hacer” del Estado como sistema

El *Subsistema Institucional o Público*, representará sistémicamente la dimensión institucional del Estado. El cumplimiento de su misión de regular, fomentar y controlar será realizado a través de la *Gestión Pública*, es decir, mediante procesos de planificación, implementación y control de las políticas públicas y sus instrumentos.

El *Subsistema Económico*, representará sistémicamente la dimensión económica. El cumplimiento de su misión de producción de bienes y servicios será realizado a través de los procesos básicos de *planificación, ejecución y control de la actividad económica*, procesos éstos que podrán ser llevados a cabo en mayor o menor medida dependiendo del enfoque económico utilizado, que como ha sido explicado, pueden ser básicamente de dos tipos: El que orienta y dinamiza el *individualismo*, en el cual la actividad económica se deja libre al juego de la oferta y la demanda y el desarrollo cultural se deja libre a la conciencia individual, y el que orienta y dinamiza el *socialismo*, en el cual el Estado interviene en todos los fenómenos económicos comenzando por la socialización de las fuentes de producción.



El *Subsistema Social*, representará sistémicamente la dimensión social. El cumplimiento de su misión de participación, hacer patria y ser feliz será realizado mediante los procesos de *participación, veeduría y control ciudadano*, lo que permitirá la existencia y el fortalecimiento de relaciones de confianza y de reciprocidad entre los distintos actores del Estado.

El *Subsistema Ambiental*, representará sistémicamente la dimensión ambiental del Estado. Como ha sido planteado, la dimensión ambiental es transversal a las demás dimensiones del Desarrollo y por lo tanto el cumplimiento de su misión de garantizar la sostenibilidad ambiental del desarrollo será realizado a través de la *Gestión Ambiental*, es decir, mediante procesos de planificación, ejecución y control de la política ambiental.

En definitiva, se espera que las anteriores estructuras misional y funcional sistémicas orienten la definición y diseño de las estructuras funcionales (“deber hacer”) y organizacionales (“con quién hacer”) de cada una de la dimensiones o subsistemas del Estado.

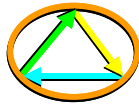
Por la temática y alcances del presente ensayo, se limita el estudio al desarrollo de las estructuras funcional y organizacional del subsistema público, es decir, aquel que representa la dimensión institucional del Estado y desde donde se realiza la gestión pública, tema que será tratado a continuación.

7. GESTIÓN PÚBLICA BAJO ENFOQUE SISTÉMICO

Para empezar este ítem vale la pena mencionar que “la gestión pública es como el amor, aunque se piense, se haga y se corrija con la razón, se debe sentir, vivir y retroalimentar con el corazón”.

La gestión pública tuvo su auge con los procesos de planeación del Desarrollo iniciados en la mayoría de los países a partir de los años 70 como consecuencia de los acuerdos logrados por la comunidad internacional en el seno de las Naciones Unidas. Desde entonces, desempeña un papel muy importante en todos los ámbitos territoriales y sectoriales de cada Nación.

No obstante lo anterior, en los últimos 30 años el mundo ha cambiado más rápidamente que el arsenal de teorías y herramientas de planificación disponibles para



orientar la gestión pública y ese estilo de planificación tecnocrática, centralista y representativa, aún utilizada en muchos casos, se ha quedado corta para anticipar el futuro y orientar el conjunto de las fuerzas sociales hacia niveles más elevados de bienestar humano, lo que amerita pensar enfoques más eficientes y eficaces para la gestión pública de cada país.

Como ha sido planteado, la Gestión Pública bajo enfoque sistémico deberá entenderse como aquella realizada desde la dimensión institucional del Estado a través del subsistema público, en cumplimiento de su misión de regulación, fomento y control del marco institucional de políticas públicas e instrumentos para el logro de la finalidad del Nación, esto es, del Desarrollo.

Este enfoque nos permite plantear la estructura funcional sistémica de la dimensión institucional del Estado, en la cual se definen los procesos sistémicos básicos de la gestión pública tal como se esquematiza en la **Figura No. 6** y se describen a continuación.

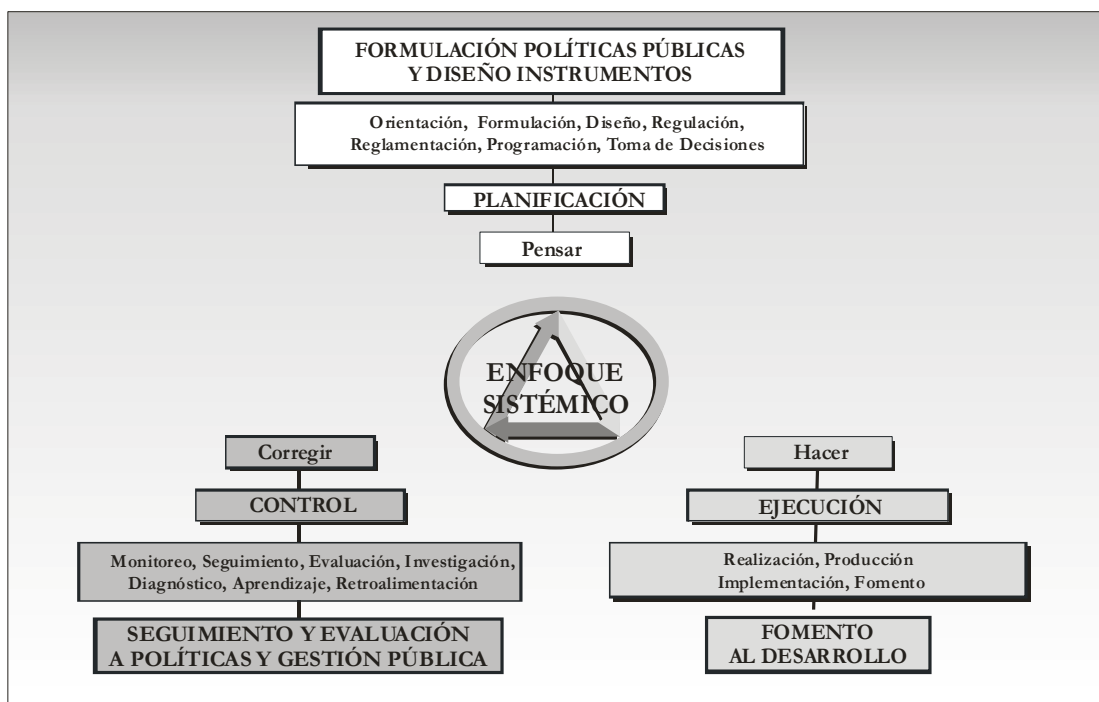
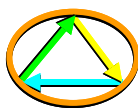


Figura No. 6 Estructura funcional sistémica para la gestión pública



7.1 Formulación políticas públicas y diseño de instrumentos

Como ha sido planteado, el Estado es representado en sí mismo por la dimensión institucional o subsistema público, el cual a partir de una combinación de principios, valores, visiones, misiones, rutinas, capacidades y acciones, formula, establece y controla el marco institucional de políticas públicas e instrumentos que articulan, orientan y dinamizan el Desarrollo de la Nación.

Bajo el enfoque sistémico propuesto, la “Formulación de Políticas y Diseño de Instrumentos” implica un proceso racional de toma de decisiones que involucra un conjunto de acciones relacionadas con la orientación, la formulación, el diseño, la regulación, la reglamentación y la programación, a través del cual se define el “qué” (políticas) y el “cómo” (soluciones estratégicas misionales, funcionales, jurisdiccionales e instrumentales) de la gestión pública.

7.2 Fomento al Desarrollo

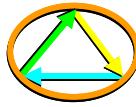
El logro de la finalidad del Estado constituye el reto combinado y equilibrado de todas y cada una de las dimensiones del Desarrollo, siendo ellas mismas el objeto principal y directo de la gestión pública. En tal sentido, el Desarrollo exige el compromiso con unas políticas públicas eficaces y de una gestión pública racional que garanticen el logro de la misión de cada dimensión hacia el Desarrollo.

Bajo enfoque sistémico, el “Fomento al Desarrollo” adelantado por la gestión pública constituye un proceso orientado a fortalecer y potenciar la capacidad de cada una de las dimensiones del Desarrollo para el cumplimiento de su misión en el logro de la finalidad del Estado.

El aumento de dicha capacidad, implicará el desarrollo de todas aquellas acciones de realización, producción, implementación, fomento, etc. que permitan el cumplimiento adecuado de las metas de gestión y el logro de los objetivos de política.

7.3 Seguimiento y Evaluación de Políticas y Gestión Pública

Como ha sido planteado, la viabilidad y existencia misma de un Estado implica garantizar equilibrada y equitativamente la permanencia y mejoramiento continuo, en tiempo y espacio, de cada una de las dimensiones del Desarrollo, en otras palabras, implica garantizar la sostenibilidad del Desarrollo.



En consecuencia, el “Seguimiento y Evaluación de las Políticas y Gestión Pública” será entendido como el conjunto de acciones de monitoreo, seguimiento, evaluación, investigación, diagnóstico, aprendizaje, retroalimentación, orientadas a modificar comportamientos en los procesos de formulación de políticas y diseño de sus instrumentos como en la ejecución e implementación de las mismas, de manera que se garantice una adecuada retroalimentación de información para la toma de decisiones y por ende el mejoramiento continuo de la gestión pública y de la sociedad, permitiendo de paso la máxima armonización posible entre lo formulado y lo ejecutado.

Por ahora, interesa determinar cómo la dimensión institucional o subsistema público cumplirá su misión de regular, fomentar y controlar la gestión pública hacia la finalidad del Estado, para lo cual resulta adecuado definir la estructura organizacional sistémica o “con quién hacer” de la dimensión institucional o subsistema público, la cual se estructura en concordancia con los procesos sistémicos básicos que es como de hecho se han concebido los poderes públicos de la mayoría de los Estados del mundo, tal como se esquematiza en la **Figura No. 7**.

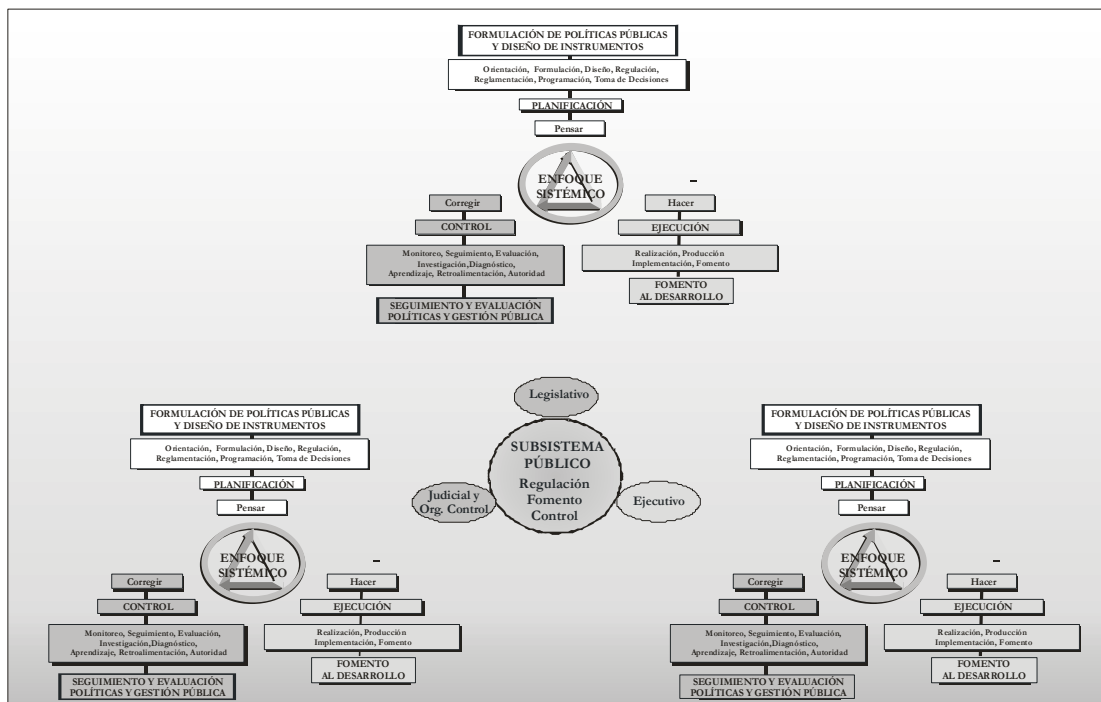
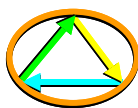


Figura No. 7 Estructura organizacional sistémica de la dimensión institucional del Estado



De esta manera, cada uno de los tres poderes públicos tendrá implícita la misión de regulación, fomento y control, la cual pretenderán mediante el desarrollo de los “procesos sistémicos básicos de la gestión pública” previamente descritos, los cuales vale aclarar, no son independientes ni excluyentes entre sí y por el contrario, deberán ser desarrollados e implementados de manera coordinada, integral e interinstitucional por cada poder público.

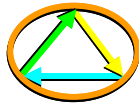
Para lograr lo anterior, la gestión pública exige la participación amplia de toda la población en general (sectores público, privado y sociedad civil), no solo en la elección democrática de sus “mejores” representantes públicos (participación ciudadana), sino también mediante su participación activa en el desarrollo de cada uno de los procesos descritos (participación comunitaria), para lo cual el Estado deberá disponer de los escenarios e instrumentos adecuados de participación.

En tal sentido, desde la óptica sistémica propuesta, es necesario que la participación sea informada, es decir, realizada en lo posible sobre la base de un conocimiento amplio, profundo y real de la situación específica de cada dimensión del Desarrollo tratada.

En este punto, vale la pena hacer una breve reflexión relacionada con los procesos de medición del Desarrollo de las Naciones, el cual viene siendo realizado casi que exclusivamente a través de la dimensión económica, sin mucha atención a las dimensiones social, institucional y ambiental.

Para obviar esta mirada economicista, es decir, que mide el Desarrollo casi que exclusivamente en términos del crecimiento económico y la acumulación de riqueza sin consideraciones especiales sobre las condiciones sociales, humanas y ambientales, a efectos del presente ensayo se plantea la posibilidad de parametrizar el Desarrollo de las Naciones desde una óptica sistémica que involucre las siguientes tres instancias o etapas básicas de evolución o maduración cultural, en últimas, de Desarrollo:

- Etapa *Operativa*, en la cual los individuos y/o colectivos no tienen la capacidad, o mejor, la libertad para decidir “qué hacer” ni “cómo hacer”, simplemente “hacen” lo que se les diga qué y cómo hacerlo.
- Etapa *Estratégica*, en la cual los individuos y/o colectivos, además de “hacer”, tienen la capacidad o libertad de determinar el “cómo hacer”.



- Etapa *Política*, en la cual los individuos y/o colectivos además de hacer y determinar el “cómo hacer”, tienen la capacidad y libertad de definir “el qué hacer”.

La implementación de la anterior propuesta para medir el Desarrollo de las Naciones, implicará un cambio radical en la concepción misma de la Nación y del Estado, así como un quiebre importante en algunos de los paradigmas que rigen los actuales modelos de Desarrollo.

Se requerirá el rompimiento de aquellos paradigmas viejos y obsoletos que propugnan por un individualismo a ultranza y que dejan el Desarrollo de la Nación al libre albedrío de las reglas del mercado. Esto implicará por supuesto, el desarrollo de nuevos paradigmas que permitan la intervención adecuada del Estado para regular, fomentar y controlar el Desarrollo sostenible de la Nación, garantizando en todo momento que su población participe, haga patria y sea feliz.

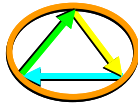
Para lograrlo, es fundamental que tanto individuos como organizaciones, se ejerciten, vivan, maduren y cumplan adecuadamente y sin sobresaltos, cada una de las instancias planteadas, ojalá de manera sistémica y progresiva, desde la instancia operativa, pasando a la estratégica y luego a la política.

Como principio de acción, es necesario el desarrollo e implementación de nuevos esquemas metodológicos para adelantar de manera sistémica, los procesos de formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas y gestión pública, de manera que se garantice la adecuada retroalimentación, toma de decisiones y mejoramiento continuo de la Nación.

8. CONCLUSIONES

Como conclusiones generales podemos decir que la consideración del Estado como sistema nos permite redefinirlo como “una forma organizativa de las dimensiones social, económica, ambiental e institucional, que adecuadamente orientadas, dispuestas, relacionadas y dinamizadas por las políticas públicas y sus instrumentos, contribuyen a la finalidad común del Desarrollo de la Nación”.

En tal sentido, el Estado es (ni más ni menos), las “reglas de juego” que la Sociedad establece para convivir consigo misma y con su entorno. Se constituye a través



Leonel Vega Mora
Hacia la sostenibilidad ambiental del Desarrollo

del marco institucional de políticas públicas e instrumentos que orientan y dinamizan la gestión pública hacia la finalidad del Desarrollo de la Nación.

En consecuencia, los Estados son y se alimentan de información, y por lo tanto, es su deber garantizar la disponibilidad, accesibilidad y aplicabilidad de la información oficial relacionada con cada dimensión del Desarrollo, de tal manera que permita mejorar el ejercicio de la gestión pública, reducir la incertidumbre en la toma de decisiones y disminuir los costos de transacción de los sectores público y privado.