



DE LA SIMPLICIDAD A LA COMPLEJIDAD EN LA TOMA DE DECISIONES: EL MANEJO DE LA PANDEMIA EN ADMINISTRACIONES LOCALES DEL VALLE DEL CAUCA, COLOMBIA ¹

Resumen

La pandemia del COVID-19 permitió que afloraran formas de gobernar y tomar decisiones en todos los países, en los cuales Colombia no fue la excepción. Se hicieron diferentes estudios desde perspectivas y objetivos diferentes en América, Asia y Europa sobre cómo se actuó en este período de emergencia y qué resultados se obtuvieron, enriqueciendo el saber administrativo público. Para este estudio se propuso identificar el *paradigma dominante* en la toma de decisiones que realizaron entre los meses de marzo y agosto del año 2020 seis municipios del departamento del Valle del Cauca, con características poblacionales y capacidades administrativas diferentes. Para demostrar la hipótesis que la visión simplificadora es predominante en la gestión y acciones públicas, se realizó bajo un enfoque cualitativo documental, la identificación, organización, lectura, sistematización y análisis de los actos administrativos expedidos por los gobiernos locales durante el período crítico. Como resultado de la indagación y análisis se halló que el paradigma de simplificación fue la guía o referente oculto en el proceso de toma de decisiones. Descubriendo o ratificando que pensar desde la complejidad los procesos administrativos públicos, se convierte en una necesidad que debe conducir a repensar el funcionamiento de los gobiernos, así como la enseñanza de la Administración Pública.

Palabras clave: paradigma, complejidad, simplicidad, toma de decisiones, gestión pública.

FROM SIMPLICITY TO COMPLEXITY IN DECISION MAKING: THE MANAGEMENT OF THE PANDEMIC IN LOCAL ADMINISTRATIONS OF VALLE DEL CAUCA, COLOMBIA

Abstract

The COVID-19 pandemic allowed ways of governing and making decisions to emerge in all the countries in which Colombia was no exception. Different studies were carried out from different perspectives and objectives in America, Asia, and Europe on how they acted during this emergency period and what results were obtained, enriching public administrative knowledge. For this study, it was proposed to identify the dominant paradigm in decision-making carried out between the months of March and August of the year 2020 by six municipalities in the department of Valle del Cauca, with different population characteristics and administrative capacities. To demonstrate the hypothesis that the simplifying vision is predominant in management and public actions, the identification, organization, reading, systematization, and analysis of administrative acts issued by local governments during a critical period were carried out under a qualitative approach. As a result of the investigation and analysis, it was found that the simplification paradigm was the guide or hidden reference in the decision-making process. Discovering or ratifying that thinking from the complexity of public administrative processes becomes a necessity that should lead to rethinking the functioning of governments, as well as the teaching of Public Administration.

Keywords: paradigm, complexity, simplicity, decision making, public management.

¹ Escrito original, derivado del proyecto de investigación “La complejidad de la Gestión pública en tiempos de pandemia por COVID-19” en (2022), código 2020-52 de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP



DA SIMPLICIDADE À COMPLEXIDADE NA TOMADA DE DECISÕES: TRATANDO A PANDEMIA NAS ADMINISTRAÇÃO LOCAIS DO VALLE DEL CAUCA, COLÔMBIA

Resumo

A pandemia do COVID-19 permitiu que formas de governar e tomar decisões surgissem em todos os países, nos quais a Colômbia não foi exceção. Diferentes estudos foram realizados sob diferentes perspectivas e objetivos na América, Ásia e Europa sobre como atuaram neste período de emergência e quais resultados foram obtidos, enriquecendo o conhecimento da administração pública. Para este estudo, propôs-se identificar o paradigma dominante na tomada de decisão realizada entre os meses de março e agosto do ano 2020 por seis municípios do departamento de Valle del Cauca, com diferentes características populacionais e capacidades administrativas. Para demonstrar a hipótese de que a visão simplificadora é predominante na gestão e nas ações públicas, a identificação, organização, leitura, sistematização e análise dos atos administrativos emitidos pelas prefeituras durante o período crítico foi realizada sob uma abordagem documental qualitativa. Como resultado da investigação e análise, verificou-se que o paradigma da simplificação foi o guia ou referência oculta no processo de tomada de decisão. Descobrir ou ratificar que pensar a partir da complexidade dos processos administrativos públicos torna-se uma necessidade que deve levar a repensar o funcionamento dos governos, bem como o ensino da Administração Pública.

Palavras-chave: paradigma, complexidade, simplicidade, tomada de decisão, gestão pública.

INTRODUCCIÓN

La pandemia por COVID-19, puso a prueba las estructuras organizacionales, administrativas, jurídicas y funcionales de los gobiernos a nivel mundial, quienes tomaron decisiones a partir de las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) que impactaron las relaciones existentes entre los diferentes niveles de gobierno y la población civil no gubernamental asentada en las divisiones territoriales de cada país².

Emergencia³ que transformó las cotidianidades⁴ administrativas y sociales en un complejo entramado de problemas públicos a los que se debía dar respuesta con decisiones inmediatas e integrales que son producto de aquellos paradigmas que guían la política, la cultura, la filosofía o la ciencia, constituidos por “naciones maestras, nociones clave, principios clave” (MORIN, 1990, p. 89).

Entre los paradigmas de simplicidad y complejidad ¿Cuál y cómo se impuso en las decisiones adoptadas en los municipios de Cali, Buenaventura, Yumbo, Trujillo, Andalucía y Pradera en el departamento del Valle del Cauca, Colombia durante el período marzo – agosto del año 2020 para hacer frente a los efectos de la pandemia en cumplimiento de directrices departamentales, nacionales e internacionales?

Realizar un análisis desde un enfoque paradigmático, teniendo en cuenta los principios que le son propios, aporta nuevas reflexiones y comprensiones, porque de lo que se trata “no es solamente aprender, no solamente reaprender, no solamente desaprender, sino *reorganizar nuestro sistema mental para reaprender a aprender*” Morin (1981, p. 35).

² Se asume al Estado como la forma de organización donde interretroactúan en forma compleja tres elementos: territorio, población y gobiernos.

³ Suceso, accidente que sobreviene; situación de peligro o desastre que requiere una acción inmediata. <https://dle.rae.es/emergencia>

⁴ Administrativas, sociales, económicas, educativas, culturales, deportivas, recreativas, ambientales, de servicios, convivencia, infraestructura, seguridad, etc.



Lo cual debe motivar a la identificación de esas bases epistemológicas arraigadas en los discursos que, sobre el Estado, la Administración y Gestión Pública se han formado en la academia para entrar en proceso de reaprendizaje y darle nuevo rumbo a las acciones futuras del quehacer administrativo público, en cualquier Estado.

Es así como en Colombia, luego de que la OMS definiera como pandemia el estado de infección del virus SARS-CoV-2; el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 380 (2020) donde tomó medidas relacionadas con el ingreso de pasajeros provenientes de países con brote⁵. Posteriormente se declara la emergencia sanitaria a nivel nacional, y a partir de allí se tomaron decisiones que impactaron a los diferentes sectores⁶ incrementando los problemas ya existentes⁷.

Los gobiernos municipales y distritales tomaron decisiones, cuyos recursos y capacidades de gestión se soportan en una categorización o clasificación, dada por su población e ingresos corrientes de libre destinación (ingresos propios) como lo establece la Ley 136 (1994). Es así como los municipios de tercera, cuarta, quinta y sexta categoría tenían (y siguen teniendo) menos condiciones que los de primera, segunda y especial. Siendo todo un reto responder integral y complejamente al impacto generado por el COVID-19 en la realidad local.

Las limitaciones de recursos, la urgencia de actuar, así como una organización administrativa compartimentada, generó un interrogante sobre el predominio de los principios paradigmáticos de simplicidad en la toma de decisiones para abordar un problema público como la pandemia del COVID-19 y la necesidad de que una visión paradigmática de complejidad se abra paso en la gestión de los asuntos públicos.

Este artículo es resultado del proyecto de investigación *La Complejidad de la Gestión Pública en tiempos de pandemia por COVID-19*, ejecutado por el grupo de investigación Complejidad y Administración Pública – GICAP, apoyado por la subdirección de investigaciones de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) de Colombia.

Este trabajo se organiza en cuatro apartados: en el primero se exponen tres aspectos articulados, los principios paradigmáticos que desde la complejidad y simplicidad sirven de base para el análisis de las decisiones adoptadas por las administraciones locales objetos de estudio, los aspectos decisionales de la gestión pública que se relacionan con los anteriores y con unas variables de la sistematización de dichas decisiones; en el segundo se presenta la metodología de la investigación realizada y el instrumento utilizado para sistematizar los actos administrativos del cual se tomó la información para este artículo; en el tercero se presentan los resultados del análisis de la información a partir de los conceptos de paradigma y los principios constitutivos y finalmente unas conclusiones a modo de debate reflexivo.

MARCO DE REFERENCIA

La emergencia de la pandemia por COVID-19 obligó la toma de decisiones por parte de los gobiernos para dar respuesta a problemáticas complejas que se generaron, donde diferentes variables o factores interactuaron e incidieron en ellas, como los actores, los contextos y el poder (MBALLA & GONZÁLEZ LÓPEZ, 2017, p. 97). Diversos autores

⁵ República Popular China, Italia, Francia y España.

⁶ Salud, educación, empleabilidad, seguridad y orden público, movilidad y transporte, deporte y recreación, cultura, comercio entre otros

⁷ Véase: <https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid19/decretos.html>.



realizaron análisis sobre los problemas complejos en general y los generados por la pandemia en particular donde en el centro estuvo la toma de decisiones por parte de los gobiernos (nacional, regional y local) y líderes empresariales, mostrando las dificultades y maneras de resolverlas, así como los resultados observados (véase: (KELMAN, SANDERS, & PANDIT, 2016); (KU, MACDONALD, ANDERSEN, ANDERSEN, & DEEGAN, 2018); (BLANCO RIVERO, 2017); (SHI, HERTOUGH, BOSCH-REKVELDT, ZHU, & SHENG, 2020).

Priego (2020) se focalizó en algunas regiones como Asia y la Unión Europea, haciéndole un seguimiento a la información dada por la Organización Mundial de la Salud a través de los medios de comunicación sobre la expansión del coronavirus y los modelos adoptados por diferentes países para la contención de este. De otro lado en América Latina, Useche et. al (2020) a través de una investigación documental realizada en algunos países de la región, realizaron monitoreo de los informes mensuales entregados por instituciones de cooperación internacional, acerca de la incidencia de la pandemia a nivel social y económico. Cejudo et. al. (2020) y Castañeda (2020) en México, Lorenzi (2020) en Perú, Orlando & De (2020) en Cuba, revisaron las medidas adoptadas registrando los instrumentos de política que utilizaron los gobiernos con el fin de cumplir con la política pública trazada, anotando las dificultades presentadas y utilizando diferentes instrumentos de medición.

A partir de datos mundiales se plantea cómo superar la crisis, la supervivencia de las empresas y la incertidumbre, dependiendo de la innovación, reforzando capacidades para explorar y explotar el conocimiento en la identificación de oportunidades, la limitación de riesgos y la combinación de habilidades tecnológicas (RODRÍGUEZ-CASTELLANOS & SAN-MARTÍN-ALBIZURI, 2020). Finalmente, Macías (2020) encontró semejanzas en las respuestas y medidas tomadas en la pandemia de 1918, guardadas las proporciones.

Alrededor de esas decisiones y los paradigmas guías, hay una estructura gubernamental que comprender integralmente en todas sus dimensiones (RAMÍO, 2016), organizar los *despelotes* al interior de las mismas como lo expresa Waisbluth (2008), y estudiar debilidades como la alta fragmentación que hace ver a los gobiernos monolíticos, torpes e inflexibles (CEJUDO G., 2016). Estas decisiones en escenarios complejos representan presión para los gobernantes, ya que se encuentran entre lo político y lo económico y afectan a los países (RODRÍGUEZ-CASTELLANOS & SAN-MARTÍN-ALBIZURI, 2020).

Estas experiencias de análisis sobre diversas circunstancias que rodearon las decisiones en diversos países, motivaron realizar una investigación que permitiese determinar cuál paradigma primó en las decisiones adoptadas en los seis municipios objeto de estudio en cumplimiento de las directrices nacionales.

Para ello se asume el Estado como un entramado complejo de relaciones entre el(los) gobierno(s), la sociedad no gubernamental y el territorio, es decir, es aquel tejido “de constituyentes heterogéneos inseparablemente asociados”, y en ese flujo de relaciones entretejidos se presentan “acciones, interacciones, retroacciones, determinaciones, azares” (MORIN, 1990, p. 32).



Entonces ese Estado está *gobernado* por paradigmas, es decir, por esa “relación lógica extremadamente fuerte entre nociones maestras, nociones clave, principios clave” (MORIN, 1990, p. 89), porque están instalados en las instituciones y se reflejan en las normas que los rigen y en las acciones que implementan.

Estos paradigmas son el de *simplicidad*, entendido como aquel “conjunto de principios (...) de la cientificidad clásica... que producen una concepción simplificadora del universo (físico, biológico y antropológico)”, y el de *complejidad*, como aquel “conjunto de principios... que podrían determinar las condiciones de una visión compleja del universo (físico, biológico y antropológico)” (MORIN, 1984, p. 358).

El primero se centra en el orden como ley, cuyo ideal es la estructura piramidal y jerárquica, concentrando en una sola cabeza la decisión y la iniciativa, es disyuntivo porque separa lo que está ligado y reduccionista porque unifica lo que es diverso, mientras que el segundo es integrador, distingue y hace conjunción, es policentrista, acentrista y prioriza la autonomía (MORIN, 1983, 2003).

Estos paradigmas se soportan en principios de inteligibilidad que le son intrínsecos, como lo explica Morin en el texto *Ciencia con conciencia* (1984, pp. 357-362). Para este trabajo se utilizaron dos principios de la simplicidad: el de *Universalidad*, que se asienta en que “no hay más ciencia que lo general” cuya característica es la expulsión de lo local y lo singular; es decir que la generalidad prima sobre las particularidades, y en Colombia, por ser un Estado organizado en forma de república unitaria la mayoría de las normas emanadas en el orden nacional se deben implementar en todas las entidades territoriales por igual, sin atender las particularidades locales; el principio de *No autonomía*, es aquel que considera que la generalidad es predominante y que las partes, en este caso la entidad territorial, deben obedecer a la generalidad (gobierno nacional) ya que su “autonomía” está restringida.

De igual manera, por el paradigma de la complejidad, se tomaron los principios de Singularidad, entendido como complementario al conjunto total (en este caso el Estado) o universal, es decir, que si bien hay normas universales, debe tenerse en cuenta las características particulares de cada entidad territorial; y el principio de Auto-organización, considerado como una necesidad del reconocimiento de la autonomía local, fundamental porque permitiría el desarrollo local a partir de sus iniciativas, posibilidades y responsabilidad.

Se tomaron estos cuatro principios porque reflejan el modelo o forma de organizarse el Estado Colombiano, república unitaria; lo relacionado con los habitantes, el territorio y la estructura gubernamental, como lo establece el primer artículo y los Títulos III y V de la última constitución (1991). Cabe señalar que existe una estructura gubernamental por niveles



(nacional, departamental, distrital y municipal)⁸ y a cada uno se le asignaron en la constitución y la ley, unas competencias o responsabilidades⁹.

A partir de esta estructura gubernamental, las administraciones públicas gestionan los asuntos públicos¹⁰ actúan en una articulación donde se entrecruzan las posibilidades de tomar decisiones por ser una república “descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista” (ASAMBLEA CONSTITUYENTE, 1991), es decir, con posibilidades de decidir bajo un modelo Top-down (de arriba hacia abajo) y/o Botton-up (de abajo hacia arriba).

Bajo estas bases teóricas se desarrolló este trabajo, tomando tres variables de la sistematización de los actos administrativos, las cuales están relacionadas de manera directa con los principios paradigmáticos de simplicidad y complejidad, y la gestión pública. La primera se le denominó *tipo de decisión*, que contaba con dos opciones de respuesta, autónoma porque surge por iniciativa de la administración municipal, o autónoma-dependiente porque obedece a directrices provenientes de una entidad gubernamental de un nivel superior (departamental, nacional o internacional). La segunda es *Actor influyente*, entidad, gremio o individuo (local, departamental, nacional, internacional) que en razón a sus funciones, competencias o nivel de incidencia tuvo alguna influencia en las decisiones tomadas por la entidad territorial. La tercera son las *Normas soporte*, mismas que aparecen citadas en los actos administrativos y sustentan legalmente las decisiones adoptadas.

Estos conceptos permitieron identificar cómo los principios paradigmáticos guiaron las decisiones tomadas en el marco de la pandemia por COVID-19 por las administraciones responsables de la gestión pública.

METODOLOGÍA

Teniendo en cuenta las diferentes rutas investigativas, se optó por el enfoque metodológico cualitativo – descriptivo por su adaptabilidad al primer objetivo del proyecto de investigación. Se recopiló los actos administrativos generados entre los meses de marzo y agosto del año 2020 por las entidades territoriales seleccionadas,¹¹ con los cuales estas adoptaron decisiones para atender las consecuencias de la pandemia por COVID -19 a partir de directrices emanadas por entidades gubernamentales de otros niveles.

Como producto de la indagación y búsqueda en los seis municipios objeto de la investigación se logra recopilar y organizar 207 actos administrativos. Procediendo a una sistematización por parte del grupo de investigación y un grupo de semilleristas utilizando una matriz que contenía las siguientes variables: Fecha, Departamento, Municipio, Tipo de documento, Número del documento, Título del documento, Decisión, Recomendación (SI

⁸ Aclarando la existencia de un paradigma simplificador reduccionista de *Estado como gobierno* Véase: <https://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/index.php>

⁹ Véanse: Títulos VII (Rama ejecutiva) y XI (De la organización territorial en la Constitución (Asamblea Constituyente, 1991), y Ley 715 de 2001: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1666964>.

¹⁰ *Gestión pública*, la cual consiste en “Planificar, movilizar, desplegar, organizar y transformar recursos financieros, humanos, materiales, tecnológicos y metodológicos para proveer, asignar y distribuir bienes y servicios públicos tangibles e intangibles” (CEPAL, 2014).

¹¹ <https://acortar.link/ZWjIYP>.



o NO), Tipo de decisión, Sector, Normas soporte. Otra información de soporte, Objetivos, Acciones, Actor principal, Actor secundario, Actor influyente, Actor afectado, Actor externo y Observaciones (Véase pie de página 13).

De esas variables se utilizaron tres que tiene una relación directa con el objeto del análisis, las cuales se muestran en la Tabla 1.

Tabla 1: Variables de la sistematización utilizadas para el artículo

Nombre	Definición
Tipo de decisión	Tipo de decisión tomada, sea autónoma o autónoma dependiente. (1) Autónoma o propia, en caso de que la iniciativa sea local. (2) Autónoma dependiente o derivada, en caso de que la iniciativa sea a razón de una directriz de un nivel superior (nacional o departamental)
Normas soporte	Normas citadas en los actos administrativos como soporte o sustento de las decisiones tomadas. Entre estas tenemos: Constitución, Leyes, Decretos nacionales, departamentales, distritales o municipales, sentencias judiciales, ordenanzas, acuerdos, actas, circulares
Actor influyente	Nombre del actor (entidad, gremio o individuo) que influye directamente en la decisión tomada.

NOTA: Fuente: Sistematización actos administrativos

Para el análisis se construyeron *combinaciones* entre principios de la simplicidad, su complemento de la complejidad, la acción de la gestión pública y las variables seleccionadas. De tal suerte que permitiera realizar un análisis de manera integral, observar su articulación-relación entre ellos e identificar el paradigma que primó en la toma de decisiones para atender las repercusiones de la pandemia por COVID-19, así como se muestra en la Tabla 2.

Tabla 2: Articulación de los principios paradigmáticos de simplicidad y complejidad, su adaptación a la Gestión Pública y relación con variables de sistematización.

Principios ¹² del paradigma de la simplicidad	Principios del paradigma de la complejidad	Adaptación a la gestión pública (Toma de decisiones)	VARIABLES de la matriz de sistematización
Universalidad	Singularidad	Las decisiones son de tipo Top-Down (de arriba hacia abajo) o Botton-up (de abajo hacia arriba).	Tipo de decisión Actor influyente Normas soporte
No autonomía	Posibilidad de auto-organización	Las decisiones se toman de forma autónoma o en respuesta a directrices de un nivel superior	Tipo de decisión Actor influyente

Nota: Elaboración por parte de Paola Andrea Peña Quitián y Juan Carlos Castro Baños. Principios seleccionados para el análisis de la sistematización de las decisiones.

RESULTADOS

Los municipios objeto de la investigación se categorizan de la siguiente manera: El municipio de Cali es de Categoría especial y Buenaventura es un Distrito, de categoría 2, el municipio de Yumbo se clasifica en categoría 1 y los municipios de Trujillo, Andalucía y Pradera en categoría 6¹³. Las categorías de los entes territoriales en Colombia están definidas

¹² Véase Morín (1984, pp. 357-362)

¹³ La Ley 136 de 1994 en su artículo sexto establece que los distritos y municipios se clasificaran en categorías de acuerdo con su población, ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) y situación geográfica. Siendo los de categoría especial los de más ICLD y los de sexta categoría los de menos ICLD.



principalmente por los ingresos corrientes de libre destinación con que cuenta cada municipio, pudiéndose afirmar que, a menor categoría (4ª, 5ª y 6ª) menos recursos y autonomía al momento de tomar decisiones. Contrario sucede con los municipios de mayor categoría (1ª, 2ª, 3ª, Distrito y especial) los cuales, al contar con más ingresos, son más autónomos al tomar decisiones porque pueden financiar ciertas acciones con sus propios recursos.

En el proceso de revisión documental se identificaron y sistematizaron 207 actos administrativos, los cuales fueron obtenidos en su gran mayoría a través de las páginas web de las administraciones municipales, visitas, cartas y correos electrónicos enviados a cada entidad. Se realizó una clasificación de los documentos mediante los cuales las entidades territoriales seleccionadas tomaron las decisiones, encontrándose que 181 fueron decretos (88%), 10 resoluciones (5%) y entre actas, acuerdos y circulares, 14 documentos que representan el 7% restante, como se muestra en la tabla 3.

Tabla 3: Actos administrativos

Actos Administrativos	Cantidad	Porcentaje
Decretos	183	88%
Resoluciones	10	5%
Actas	7	3%
Acuerdos	4	2%
Circulares	3	2%
Totales	207	100%

Fuente: Elaboración propia

El resultado de la sistematización de las variables utilizadas para este artículo arroja los siguientes datos que servirán para el análisis de articulación entre los principios paradigmáticos y la manera cómo en la gestión pública se toman las decisiones y se le da prioridad a lo nacional o lo local. El tipo de decisión arrojó estos resultados como se muestra en la tabla 4:

Tabla 4: Tipo de decisión

Tipo de decisión	Cantidad	Porcentaje
Autónoma dependiente	303	78%
Autónoma	83	22%
Totales	386	100%

Nota: Tomado de la sistematización.

Los actores que influenciaron en las decisiones tomadas se muestran en la Tabla 5:

Tabla 5: Actor influyente

Actor	Cantidad	Porcentaje
Nacional	472	57%



Internacional	112	14%
Departamental	61	7%
Local	174	21%
No registra	2	1%
Totales	821	100%

Fuente: Elaboración propia

Y las normas que se utilizaron como soporte a las decisiones tomadas se muestran en la Tabla 6:

Tabla 6: Normas soporte

Nivel de las normas soporte	Cantidad	Porcentaje
Nacional	2140	77.5%
Municipal	471	17.1%
Departamental	146	5.3%
No registra	4	0.1%
Internacional	1	0.0%
Totales	2762	100%

Fuente: Tomada de la sistematización

Con la información anterior y acorde con lo expuesto en el marco de referencia, se desarrolla una relación tipo combinación con los principios paradigmáticos de simplicidad y complejidad, así como con las formas de decidirse en la gestión pública (Top-Down, Botton-up, autónoma o influida) permitiendo identificar qué paradigma predominó es las decisiones tomadas en una situación emergente como fue la pandemia.

De la universalidad a la singularidad

La primera de estas relaciones está constituida entre los principios de universalidad (paradigma simplificante) y singularidad (paradigma de la complejidad), la forma de tomar las decisiones (Top-Down - Botton-up) y las variables de sistematización tipo de decisión, actor influyente y normas soporte.

Como para el paradigma de simplicidad lo local y singular son contingentes o residuales, mientras que para la complejidad la universalidad es insuficiente e inseparable de lo local y lo singular (MORIN, 1984), en la revisión de los resultados se observa que el principio de universalidad del paradigma de la simplicidad prima sobre el principio de singularidad asociado a la complejidad. Lo anterior se debe a que las decisiones se basaron en el método o forma del Top-Down (De arriba hacia abajo), teniendo en cuenta que en la variable tipo de decisión primó la autonomía-dependencia en todos los entes territoriales estudiados.

En la tabla 4 se observa como primó el principio de la universalidad sobre el principio de la singularidad al revisar el grado de autonomía que tienen los seis municipios en su conjunto al momento de tomar decisiones. Si la decisión tomada es en respuesta de una medida de una entidad de orden nacional o departamental se dice que la decisión es Autónoma-dependiente, de lo contrario es Autónoma.



A nivel general se observó que el 78% de las decisiones tomadas son Autónoma-dependiente mientras que solo el 22% son decisiones autónomas.

Las decisiones tomadas por las administraciones de las anteriores entidades territoriales en su mayoría corresponden al cumplimiento de las directrices u orientaciones dadas por los niveles superiores de gobierno (Gobernaciones y entidades nacionales) así como a las indicaciones de los organismos internacionales. En ese sentido, las decisiones nacionales, de carácter universal primaron sobre las decisiones específicas locales.

Aunque se encontraron algunas decisiones directamente asociadas a la singularidad de cada territorio, fue el municipio de Buenaventura quien presentó un mayor grado de autonomía en la toma de decisiones seguido de Trujillo y Yumbo.

Haciendo el análisis a nivel individual por cada municipio se observó que en el caso del Distrito de Buenaventura las decisiones autónoma-dependiente fueron de un 69.6% contra 30.4% de decisión autónoma, Cali un 89% contra 11% autónoma, Andalucía un 85% contra 15% autónoma, Trujillo con 72% contra 28% autónoma, Yumbo con 76% contra 24% autónoma y Pradera con 82% contra 18% autónoma. Entre las decisiones autónomas tomadas por el distrito de Buenaventura se encuentra: decretar toque de queda, decretar ley seca, declarar la situación de calamidad pública, prohibir ceremonias religiosas, funerales y reuniones en donde se concentre mucha población, entre otras. En el caso del municipio de Trujillo las medidas adoptadas se concentraron en áreas como salud pública, seguridad alimentaria, instalación de puesto de mando unificado y restricciones de movilidad y transporte. Para el caso del municipio de Yumbo, las decisiones autónomas estuvieron más enfocadas hacia el manejo presupuestal y mecanismos de atención al público.

El mayor grado de autonomía en la toma de decisiones del municipio de Buenaventura por sobre los municipios de Trujillo y Yumbo está asociado al hecho de que Buenaventura es un Distrito lo cual le permite no depender de las decisiones tomadas por el departamento a la vez que posee un mayor número de recursos. Al analizar la toma de decisiones por parte de los demás municipios estas respondieron a directrices nacionales más que locales ya que por simplicidad están acostumbrados a sujetarse a las decisiones que provienen del orden nacional.

De igual forma existen otros factores relacionados con la organización de la estructura gubernamental (nivel de descentralización), sus interrelaciones y la distribución de poder, que han incidido en la toma de decisiones desde tiempo atrás. A nivel consolidado de los seis municipios, el actor externo que más influyó en la toma de decisiones fue una entidad gubernamental de orden nacional, seguido de una entidad de orden internacional y finalmente de orden departamental como puede observarse en la tabla 5. Las entidades del orden nacional son aquellas como la presidencia, los ministerios, los departamentos administrativos y los establecimientos públicos de orden nacional. A nivel internacional se hace referencia a entidades como la Organización Mundial de la Salud y a nivel departamental a la Gobernación del Valle del Cauca.

Analizando los seis municipios a nivel individual se observa que más del 85% del total de las decisiones tomadas, en el municipio de Andalucía y 72% en el municipio de Yumbo, tuvieron influencia directa o indirecta de un nivel superior de gobierno, especialmente el ejecutivo nacional. De ello se infiere cierto predominio de la universalidad sobre la especificidad.

Sin embargo, para el caso de los municipios de Pradera, Cali, Buenaventura y Trujillo, los números fueron más alentadores, en el sentido de que el grado de influencia es menor



pues se observa una influencia del gobierno departamental y nacional en las decisiones tomadas del 56%, 63%, 65% y 69% respectivamente, aunque sigue primando este último.

La prevalencia del principio de universalidad sobre el de singularidad, la falta de autonomía en la toma de decisiones, la dependencia ante actores influyentes de orden nacional o departamental es consecuente con el hecho de que el 82.8% de las decisiones se tomaron teniendo como soporte normas de nivel nacional o departamental siendo las de orden nacional un 77.5% del total de normas utilizadas para la toma de decisiones tal como se observa en la tabla 6.

De la No autonomía a la auto-organización

La segunda de estas relaciones está constituida entre los principios de No autonomía (paradigma simplificante) y auto-organización (paradigma de la complejidad), la forma de tomar las decisiones (autónoma o en respuesta a directrices de un nivel superior de gobierno) y las variables de sistematización tipo de decisión y actor influyente.

En las organizaciones, desde el Estado como totalidad en general y las gubernamentales en particular, el principio reduccionista del orden (paradigma simplificante) dificulta los procesos auto organizacionales acorde con las realizadas y problemáticas locales (paradigma de la complejidad) (MORIN, 1984). Se reitera en la Tabla 5 que las decisiones adoptadas obedecieron en un 78% a orientaciones de un nivel superior, corroborado por la información de la Tabla 6 donde se muestra que las normas que soportan las decisiones tuvieron alta influencia de actores de niveles superiores dejando en segundo plano la autonomía local.

En estos términos, la autonomía de la toma de decisiones frente a la pandemia por COVID-19 en tiempos de cuarentena estricta, fue relativamente débil al comparar los municipios de Cali, Pradera y Andalucía. En los tres municipios las decisiones en su mayoría giraron en torno a la reglamentación de la cuarentena estricta en los territorios: “toque de queda”, “ley seca”, “pico y cédula”; y en general respecto del aislamiento, restricciones a la circulación y protocolos de bioseguridad indicados desde el gobierno nacional.

Sin desconocer que en menor medida existieron algunas decisiones particulares en los municipios de Pradera, Andalucía y Trujillo, especialmente en este último, donde se alcanzó alguna interpretación de necesidades y la singularidad del contexto local, aproximándose un poco al principio paradigmático complejo de la singularidad.

CONCLUSIONES

El sustento epistemológico y de política sobre el que se soporta la toma de decisiones públicas en Colombia es fundamentalmente el paradigma de la simplicidad, el cual es reduccionista en esencia, haciendo necesario reflexionar y proponer una reforma clave donde las entidades territoriales puedan tener mayor juego en las decisiones para que los resultados tengan mayor eficiencia y efectividad.

La investigación desarrollada nos permite ver como prima el paradigma de simplicidad sobre el de complejidad a partir de los principios de universalidad y no autonomía ya que en su mayoría las decisiones tomadas por las seis entidades objeto de estudio estuvieron sujetas a disposiciones provenientes de un nivel superior denotando el bajo nivel de autonomía en la toma de decisiones propias.



Un factor que posiblemente pudo haber acentuado esta característica fue el desconocimiento inicial de la enfermedad y cómo afrontarla, lo que aumentó la incertidumbre y por ende la dependencia. Esa no autonomía/dependencia tiene en parte relación con el desconocimiento de la pandemia sumado a prácticas en la toma de decisiones resultado de la organización centralizada del Gobierno (nivel de descentralización) y la forma cómo se distribuye el poder de tomar decisiones en cada entidad territorial.

El análisis de la toma de decisiones en los municipios de Cali, Yumbo, Buenaventura, Andalucía, Pradera y Trujillo, a partir de una perspectiva compleja aporta elementos de fortalecimiento a la Administración Pública y sus procesos de gestión de lo público. Invitando a la comprensión del entramado complejo existente al interior de cada uno de los elementos constitutivos del Estado (Gobierno, población civil y el territorio), al mismo tiempo que las interrelaciones entre los elementos para poder tomar mejores y más efectivas decisiones.

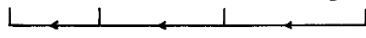
Las relaciones intergubernamentales, internacionales y locales se ponen en juego en un solo escenario, la pandemia. Entender esas relaciones, siendo parte de ellas, es todo un reto. Los municipios identificaron desde el comienzo de la pandemia a la OMS como un actor influyente al igual que las entidades del Gobierno Nacional. En las decisiones tomadas por los municipios se atienden las recomendaciones sobre prevención, protección y cuidado emitidas por la OMS y las decisiones decretadas por el Gobierno Nacional en el marco de la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica, se aplican sin cuestionamientos en los territorios.

En la medida en que se logre profundizar en los procesos de descentralización administrativa y fiscal, los municipios podrán tener una mayor autonomía en la toma de decisiones lo que será fundamental para pasar del paradigma de la simplicidad a la complejidad.

El grado de autonomía en la toma de decisiones de las entidades territoriales no está estrechamente relacionado con su capacidad presupuestal como quedó comprobado en la presente investigación, en donde municipios con baja capacidad financiera en ocasiones tienen más autonomía que otros con mayores ingresos. Esta situación nos permite inferir que el grado de aplicación de los principios paradigmáticos no siempre presenta un comportamiento lógico en la gestión pública.

Una gran enseñanza de la pandemia es el comprender que no existen certezas absolutas, en palabras de Morín (1984), “determinismos universales e impecables: los aleas son apariencias debidas a nuestra ignorancia” (p. 358), motivando a considerar los

orden → desorden → interacciones → organización.

fenómenos en el marco de “una dialógica  ” (p. 360), sino que se presentan hechos, circunstancias, emergencias particulares que son casi imposible predecir, exigiendo la necesidad de adquirir un pensar complejo para responder a las mismas.

Estos principios de universalidad / singularidad se complementan con los principios de no autonomía/posibilidad de auto-organización, de los paradigmas de simplicidad y complejidad en la medida que una mayor autonomía y capacidad de auto-organización responde a una mayor especificidad en las decisiones tomadas o una toma de decisiones más ajustada al contexto local.

El artículo nos invita a generar un debate reflexivo sobre la forma como las entidades nacionales y locales de gobierno en los diferentes países están asumiendo la toma de decisiones. ¿Acaso prima también en la región el paradigma de la simplicidad en el ejercicio del quehacer diario de las acciones de gobierno?



Y como plantea Edgar Morín (2020) en su libro *Cambiamos de Vía, Lecciones de la pandemia* en donde reflexiona sobre el hecho de que “Una crisis, más allá de la conmoción y la incertidumbre que suscita, se manifiesta porque pone en entredicho las regulaciones de un sistema que, para mantener su estabilidad, inhibe o reprime las desviaciones...” (p. 33), provoca la necesidad de revisar la forma cómo se vienen atendiendo los asuntos relacionados con la gestión de lo público.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASAMBLEA CONSTITUYENTE. *Constitución Política de Colombia de 1991*. Recuperado el 18 de julio de 2022. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>. 1991
- BLANCO RIVERO, Jose Javier. *De la teoría de las formas de gobierno a la evolución del poder: léxico científico y complejidad en la ciencia política*. Bogota - Colombia. Papel Político Vol. 22, No. 2, 395-425. 2017.
- CASTAÑEDA, Gonzalo. *El COVID-19, la complejidad y las políticas contracíclicas*. Mexico. Centro de Investigación y Docencia Económicas. 2020.
- CEJUDO, Guillermo. *La fragmentación de la acción gubernamental: Intervenciones parciales frente a problemas complejos*. Recuperado 25 de julio de 2022. <https://acortar.link/h7WAOM>
- CEJUDO, Guillermo, GOMEZ-ALVAREZ, David, MICHEL, Cynthia, LUGO, Damian, TRUJILLO, Humberto, PIMIENTA, Calep y CAMPOS, Juvenal. *Federalismo en COVID: ¿Cómo responden los gobiernos estatales a la pandemia?* CIDE. 2020.
- CEPAL. *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe*. 2014.
- CONGRESO DE COLOMBIA. *Ley 136 de Junio 02 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"*. Recuperado el 10 de junio de 2022. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1648916>
- KELMAN, Steven, SANDERS, Ronald, PANDIT, Gayatri. *"I Won't Back Down?" Complexity and Courage in Government Executive Decision Making*. Public Administration Review, 465-471. 2016.
- KU, Minyoung, MACDONALD, Roderick, ANDERSEN, Deborah, ANDERSEN, David y DEEGAN, Michael. *Using a Simulation-Based Learning Environment for Teaching and Learning About Complexity in Public Policy Decision Making*. Journal of Public Affairs Education, 49-66. 2018.
- LORENZZI, Aldo. *Prueba y error para mitigar los efectos de la pandemia en Perú*. Rev. Investigaciones ULCB. Ene – jun. 7(1), 91 – 98. 2020.
- MACIAS RUANO, Antonio Jose. *Reacción de la sociedad civil y el tercer sector en el abordaje de las pandemias*. Revista de Ciencias Sociales (Ve), vol. XXVI, núm. 2, 16-20. 2020.
- MBALLA, Louis Valentin, GONZALEZ LOPEZ, Carlos. *La complejidad de los problemas públicos: institucionalización de las situaciones problemáticas y anterioridad de la solución a la acción pública*. Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, vol. XV, núm. 27, 97-121. 2017.
- MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL. *Resolución 380 de 2020*. Recuperado el 14 de junio de 2022. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/resolucion-380-de-2020.pdf>
- MORIN, Edgar. *El Método 1. La naturaleza de la naturaleza* (9a, 2010 ed.). Cátedra. 1981.
- MORIN, Edgar. *EL Método 2. La vida de la vida* (2a. Edición, 2013 ed.). Cátedra. 1983.



- MORIN, Edgar. *Ciencia con consciencia*. Barcelona: Anthropos. 1984.
- MORIN, Edgar. *Introducción al pensamiento complejo* (Décima reimpresión, enero de 2011 ed.). 1990.
- MORIN, Edgar. *El Método 5*. Cátedra. 2003.
- MORIN, Edgar. *Cambiemos la Vía. Lecciones de la pandemia*. Paidós. 2020.
- PLISCOFF, Cristian y MONJE, Pablo. *Método comparado: un aporte a la investigación en gestión pública. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panama (págs. 28-31). 2003.
- PRIEGO, Alberto. *COVID-19, una radiografía de la pandemia*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2020.
- RAMIO, Carles. *Teoría de la organización y Administración pública*. Universidad Siglo 21. 2016. Recuperado el 19 de junio de 2022. <https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/12817/Teoria%20de%20la%20organizacion%20de%20la%20organizacion.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- RODRÍGUEZ-CASTELLANOS, Arturo, SAN-MARTÍN-ALBIZURI, Nerea. *Covid-19, globalización, complejidad e incertidumbre: algunas reflexiones sobre gestión empresarial en tiempos de crisis y más allá*. Revista GEON (Gestión, Organizaciones y Negocios), 1-17. recuperado el 05 de agosto de 2022. <https://doi.org/10.22579/23463910.219>.
- SHI, Qianqian, HERTOUGH, Marcel, BOSCH-REKVELDT, Marian, ZHU, Jianbo y SHENG, Zhaohan. *Exploring Decision-Making Complexity in Major Infrastructure Projects: A Case Study From China*. Project Management Journal 51(6), 617-632. Recuperado el 27 de julio de 2022. <https://doi.org/10.1177/8756972820919205>
- USECHE AGUIRRE, María, SALAZAR VASQUEZ, Flor y BARRAGAN RAMIREZ, Christian. *Horizontes Estratégicos Empresariales en América Latina ante la pandemia generada por la COVID-19*. Horizontes estratégicos empresariales en América Latina ante la pandemia generada por la COVID-19. SUMMA. Revista disciplinaria en ciencias económicas y sociales, 2(Especial), 59-86. 2020.
- WAISSBLUTH, Mario. *Sistemas complejos y gestión pública*. Documentos de Trabajo - Serie Gestión. Universidad de Chile. Recuperado el 12 de agosto de 2022. <http://www.dii.uchile.cl/~ceges/publicaciones/99%20ceges%20MW.pdf>.

Enviado en septiembre de 2022

Aprobado en octubre de 2022

Información de los autores

Nombre del autor: Juan Carlos Castro Baños

Correo electrónico de afiliación institucional: juan.castro@esap.edu.co

Afiliación Institucional: Escuela Superior de Administración Pública – ESAP

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4022-8582>

Información de los autores

Nombre segundo autor: Elkin Harold Torres López

Afiliación institucional: Escuela Superior de Administración Pública – ESAP



E-mail: elkin.torres@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0300-2119>