

PROPUESTA PARA MEJORAR LA CAPACIDAD GERENCIAL DE ALCALDES EN LA ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA DE LOS MUNICIPIOS DE SEXTA CATEGORÍA

YESID FERNANDO DÍAZ QUINTERO  
HELMUT ALEXANDER ROJAS SALAZAR

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN  
ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA PÚBLICA  
BUCARAMANGA  
2005

PROPUESTA PARA MEJORAR LA CAPACIDAD GERENCIAL DE ALCALDES EN LA ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA DE LOS MUNICIPIOS DE SEXTA CATEGORÍA

YESID FERNANDO DÍAZ QUINTERO  
HELMUT ALEXANDER ROJAS SALAZAR

Monografía presentada para obtener el Título de Especialistas en Gerencia  
Pública.

Director  
Alirio Martínez Cuadros  
Docente

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN  
ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA PÚBLICA  
BUCARAMANGA  
2005

## CONTENIDO

	Pág.
<b>RESUMEN</b>	1
<b>SUMMARY</b>	2
<b>INTRODUCCIÓN</b>	3
<b>1. MARCO DE REFERENCIA</b>	4
1.1 REFLEXIÓN SOBRE EL DERECHO A LA IGUALDAD EN COLOMBIA	4
1.2 REFLEXIÓN SOBRE EL DERECHO A SER ELEGIDO EN COLOMBIA	4
1.3 LA CATEGORIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN COLOMBIA	5
1.4 CONCEPTO SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y REFLEXIÓN SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	7
1.4.1 Emergencia de la Administración Pública	11
1.4.2 Política y Administración Pública	14
<b>2. EJERCICIO ACTUAL DE ALCALDES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL</b>	19
2.1 DEFINICIÓN DE ALCALDE MUNICIPAL	19

2.1.1 El Alcalde como Autoridad Política y Jefe de La Administración Municipal.	19
2.1.2 El Alcalde como Representante Legal del Municipio y Como Autoridad de Policía.	21
2.2 CALIDADES CONSTITUCIONALES O REQUISITOS PARA LA ASPIRACIÓN AL CARGO DE ALCALDE MUNICIPAL	22
2.3 FUNCIONES DEL ALCALDE MUNICIPAL	23
2.3.1 Funciones del Alcalde con Relación al Concejo	23
2.3.2. Funciones en Relación con el Orden Público	30
2.3.3 Funciones con Relación a La Ciudadanía	37
2.3.4 Funciones con Relación a La Administración Municipal	38
2.4 INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES DE LOS ALCALDES	40
2.5 PRINCIPALES FALTAS POR LAS CUALES SON INVESTIGADOS LOS ALCALDES POR LOS ORGANISMOS DE CONTROL	42
2.6 VOTO PROGRAMÁTICO Y REVOCATORIA DEL MANDATO	47
2.6.1 Implicaciones del Voto Programático	47
2.6.2 Como Opera La Revocatoria del Mandato	49

<b>3. CARACTERÍSTICAS DE UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL EXITOSA</b>	51
3.1 TAREAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL EN LOS MUNICIPIOS DE SEXTA CATEGORÍA	51
3.2 TEXTO Y CONTEXTO IDEAL PARA EL DESARROLLO EXITOSO DE UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL EN MUNICIPIOS DE SEXTA CATEGORÍA	58
3.2.1 Legalidad, Legitimidad y Gobernabilidad: "Contexto de una Exitosa Administración Pública Local en los Municipios de Sexta Categoría"	62
3.2.2 Eficiencia, Eficacia y Efectividad: "Texto de una Exitosa Administración Pública Local en los Municipios de Sexta Categoría"	63
3.2.3 La Participación Ciudadana como Elemento Importante en la Administración Pública Local en los Municipios de Sexta Categoría	64
3.2.4 Nuevas Tendencias en Administración Pública	65
3.3 PERFIL PARA EL EJERCICIO DE UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL EXITOSA	97
<b>4. PROPUESTA PARA MEJORAR LA CAPACIDAD GERENCIAL DE ALCALDES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LOS MUNICIPIOS DE SEXTA CATEGORÍA</b>	101
<b>5. CONCLUSIONES</b>	110
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	112

## LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Categorización de los Municipios en Colombia	6
Tabla 2. Periodo de transición a partir del año 2001 para ajustar los gastos de funcionamiento, según Ley 617 de 2000	21
Tabla 3. Sanciones según tipo de conducta. Primera instancia. 2001-2003	43
Tabla 4. Sanciones por entidad. Primera instancia. 2001-2003	44

## LISTA DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. Cargos más sancionados en Primera Instancia. 2001-2003	43
Figura 2. Sanciones por entidad en primera instancia 2001-2003	44

## **RESUMEN**

### **TÍTULO**

**PROPUESTA PARA MEJORAR LA CAPACIDAD GERENCIAL DE ALCALDES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LOS MUNICIPIOS DE SEXTA CATEGORÍA\***

### **AUTORES**

**YESID FERNANDO DÍAZ QUINTERO  
HELMUT ALEXANDER ROJAS SALAZAR\*\*†**

### **PALABRAS CLAVES**

**ALCALDES, MUNICIPIOS, SEXTA, CATEGORÍA, MEJORAR, CAPACIDAD, GERENCIAL, ADMINISTRACIÓN**

### **CONTENIDO**

La definición actual de Alcalde se ha mimetizado bajo un concepto de corrupción, acrecentando su distorsionada concepción por la deficiente e ineficaz actuación de quienes la ejercen. Este trabajo busca proponer un mecanismo por medio del cual se logre mejorar el rendimiento en quienes ejercen este cargo, comprobando que el mérito de los Alcaldes radica en su calidad como ciudadanos y en su capacidad para gerenciar lo público.

La metodología utilizada consistió en analizar el grado de capacidad gerencial de Alcaldes, abordando aspectos como: derecho a la igualdad, a ser elegido, estado actual del ejercicio del cargo, funciones del Alcalde, inhabilidades, incompatibilidades, faltas que ameritan investigaciones de Alcaldes por organismos de control, voto programático, revocatoria del mandato, nuevas tendencias y características de una Administración Pública exitosa.

Concluyendo con la presentación de una propuesta soportada en dos lineamientos: el primero, brindando apoyo y acompañamiento a los Alcaldes actuales, fortaleciendo los mecanismos existentes; y el segundo, generando en los individuos, desde sus primeras etapas de vida y educación, condiciones para garantizar calidad en su ejercicio como ciudadanos, forjando comunidades socialmente responsables con criterios propios sobre lo público, educando futuros líderes o gobernantes y mejores electores incluyendo cátedras y espacios que permitan incentivar y ejercitar los valores cívicos y los principios y considerando al individuo como "ser integral" en el cual concurren aspectos como el "ser individual", el "ser colectivo" y el "ser cognitivo". Por último, planteando estructurar la Administración Pública como una disciplina con contenido concreto como cualquier otra carrera profesional.

---

\* Trabajo de Grado.

\*\* Facultad de Ciencias Humanas, Escuela de Economía y Administración, Especialización en Gerencia Pública, Director: Alirio Martínez Cuadros.

## **SUMMARY**

### **TITLE**

**PROPOSAL TO IMPROVE THE MANAGEMENT CAPACITY OF MAYORS FROM THE PUBLIC ADMINISTRATION OF MUNICIPALITIES OF SIXTH CATEGORY\*<sup>3</sup>**

### **AUTHORS**

**YESID FERNANDO DIAZ QUINTERO  
HELMUT ALEXANDER ROJAS SALAZAR\*\*<sup>4</sup>**

### **KEY WORDS**

**MAYORS, MUNICIPALITIES, SIXTH, CATEGORY, IMPROVE, CAPACITY, MANAGEMENT, ADMINISTRATION**

### **CONTENT**

The definition of an actual mayor has been changed under the concept of corruption, increasing the wrong concept because of the deficient and inefficient behaviour from the people that perform it. This assay is looking to propose a mechanism that will improve the way people perform this particular job, proving that the reason of good performance of mayors is their own quality as citizens and their capacity to generate the public.

The methodology used on this assay was to analyze the degree of management capacity from the mayors, having in mind aspects as: the right to equity, to be elected, actual estate of performance of the job, mayor's functions, inabilities, incompatibilities, faults that need investigating by organisms of control, programmatic vote, new trends and characteristics of a successful public administration.

In conclusion, the proposal is supported in two ways: the first one, giving support and accompany to the actual mayors, strengthening the actual mechanisms; and second of all, generating in the individuals, from the first stages of live and education, conditions to guaranty the quality in their performance as citizens, making communities socially responsible with their own minds towards the public, educating future leaders or governants and better electors including lectures and spaces that allow to incentify and exercise the civic values and principles, having in mind the individual as integral being in which happen aspects like individual being, collective being and cognitive being. Finally, planning to structurate the public administration as a complete discipline as any other professional career.

---

\* Work of Grade.

\*\* Faculty of Human Sciences, School of Economy and Administration, Specialization in Public Management, Director: Alirio Martínez Cuadros.

## INTRODUCCIÓN

El tema de la Capacidad Gerencial en la Administración Pública toma importancia hoy tras las continuas denuncias suscitadas por el ejercicio de la misma, dentro de un ambiente de desconsuelo y decepción. Surgen entonces inquietudes como el voto programático, propuestas como cambio del tipo de gobierno presidencialista a uno parlamentarista, la reelección para Presidente, Alcaldes y Gobernadores aludiendo el mérito como principio para el derecho a ejercer cada uno sus políticas, y muchas otras, todas propendiendo por un desarrollo fluido y exitoso.

Se ha iniciado una etapa con énfasis en la rendición de cuentas y evaluación de la gestión pública, creando espacios de participación a la comunidad en los cuales se dan a la luz pública los resultados, permitiendo que esta evalúe y por lo menos premie o castigue políticamente a sus representantes o administradores; tras esto se evidencian muchas deficiencias y se hacen más comunes, gracias al mínimo toque de transparencia que se ha impreso a la gestión pública. Como consecuencia de lo anterior, han surgido, sanciones, suspensiones, destituciones, privaciones de la libertad, y también aquellos quienes de forma responsable analizan la situación actual de la Administración Pública y deducen, inteligentemente, que ésta se halla ejercida por cabezas incompetentes e ignorantes, lo cual conlleva a los conocidos actos irresponsables de administración que se evidencian de una manera más cruda en los Municipios de Sexta Categoría. Actualmente se cuenta con estudios sobre la evaluación de resultados de la Administración Pública en cada una de las localidades dentro de nuestro territorio nacional, pero realmente esta evaluación no garantiza que la Administración mejor librada sea la más exitosa, sino la menos incapaz.

En virtud de lo anterior y con un enfoque de conocimiento basado principalmente en la experiencia laboral en Alcaldías de los Municipios de Sexta Categoría principalmente en la Provincia de Vélez, Santander, este trabajo busca analizar el grado de capacidad gerencial de los Alcaldes de estos Municipios y proponer un mecanismo por medio del cual se logre mejorar su rendimiento, brindar una herramienta que permita diseñar mecanismos para garantizar un mandato ejercido por ciudadanos con profundos valores cívicos y principios, seres integrales con conceptos de eficiencia y eficacia, plantear posibilidades para garantizar que la jefatura local sea desarrollada por individuos capacitados y cuestionar la importancia dada al mérito y a la equidad en el desarrollo de las leyes para garantizar una Administración Pública exitosa.

## **1. MARCO DE REFERENCIA**

### **1.1 REFLEXIÓN SOBRE EL DERECHO A LA IGUALDAD EN COLOMBIA**

El Derecho a la Igualdad en la Constitución Política Colombiana es interpretado como un Derecho fundamental de toda persona a recibir lo que para ella es, en cada caso, lo adecuado o lo proporcionado, según se trate de la justicia niveladora o de la justicia distributiva. Por la primera debe darse a cada uno lo mismo. Por la segunda debe darse a cada uno en proporción a su desigual mérito, culpa, trabajo, esfuerzo, carencia o necesidad (lo que otros términos podría ser llamada Equidad). El Derecho a la igualdad comporta para todo ser humano el derecho a recibir de las autoridades la misma protección y el mismo trato dado a las demás personas colocadas en el mismo supuesto de hecho, el derecho a gozar de los mismos derechos, libertades y oportunidades, el derecho a no ser discriminado, el derecho a beneficiarse de acciones positivas o afirmativas del Estado para superar la discriminación o marginación, y el derecho a recibir protección especial del Estado si está en condiciones de debilidad manifiesta.

### **1.2 REFLEXIÓN SOBRE EL DERECHO A SER ELEGIDO EN COLOMBIA**

En Colombia se contempla constitucionalmente el Derecho a ser Elegido, como un Derecho fundamental de toda persona que tenga la calidad de ciudadano en ejercicio a ser designada, mediante elección, en aquellos cargos públicos de su país para los cuales llene los requisitos de orden constitucional o legal. Como Ciudadano en ejercicio se entiende a todo aquel colombiano mayor de 18 años que ni ha perdido la ciudadanía ni la tiene suspendida en virtud de una decisión judicial. Quien haya sido suspendido en el ejercicio de la ciudadanía (lo que ocurre por sentencia de juez penal competente o por sentencia del Senado) puede solicitar su rehabilitación.

Aunque la Constitución Política Colombiana otorga al ciudadano el derecho a ser elegido en igualdad de condiciones y a su vez lo condiciona al cumplimiento de ciertos requisitos constitucionales o legales, no se contempla en la misma, requisitos que permitan garantizar pretensiones en pro de un desempeño Administrativo exitoso, permitiendo un amplio y libre acceso de aspirantes amparado en el mencionado derecho a ser elegido que todo ciudadano colombiano tiene bajo su Derecho a la igualdad (de la justicia niveladora y no

distributiva). Requisitos que a criterio propio son muy amplios para garantizar el cumplimiento al Derecho a la Igualdad, cediendo a la comunidad y demás ciudadanos (los electores) la responsabilidad de evaluar la capacidad y preparación para asumir estos cargos públicos por elección; una responsabilidad muy seria para una sociedad poco preparada y fácilmente influenciable.

### **1.3 LA CATEGORIZACIÓN DE MUNICIPIOS EN COLOMBIA**

Previo al tema de la categorización de municipios, se debe aclarar el concepto de Municipio como Entidad Territorial fundamental de la división política administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que le señalan la Constitución y la Ley, y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio. La categorización es la clasificación de los municipios colombianos de acuerdo con los factores objetivos definidos por el legislador. La Constitución autoriza a la Ley para establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y para señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración. La Ley 136 y el Decreto Reglamentario 2796 de 1994 determina las categorías de municipios en atención a los siguientes factores, como indicadores de sus condiciones socioeconómicas:

1. Población: La del año anterior certificada por el DANE.
2. Recursos Fiscales: Todos los ingresos corrientes, tributarios o no, del año anterior, excluidas las denominadas Rentas de Destinación Específica. Certificados por la Contraloría correspondiente.

El DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) y las contralorías disponen de plazo hasta el último día de mayo de cada año para expedir las certificaciones, que sirven de soporte para que el Concejo, anualmente, mediante acuerdo expedido en el tercer período de sesiones determine la categoría del distrito o municipio para el año siguiente.

Una vez identificada la categoría según la población, si los ingresos corresponden a una mayor, el municipio se clasifica en la inmediatamente superior; si los ingresos corresponden a una menor, se clasifica en la inmediatamente inferior. Para los efectos de esta categorización, no se computan los recursos de crédito en el cálculo de los ingresos.

Tabla 1. Categorización de los Municipios en Colombia.

<b>CATEGORÍA</b>	<b>POBLACIÓN</b>	<b>INGRESOS ANUALES (s.m.l.m.v.)</b>
Especial	Mas de 500.0001 habitantes	Superiores a 400.000
Primera	Entre 100.001 y 500.000 habitantes	Entre 100.000 y 400.000
Segunda	Entre 50.001 y 100.000 habitantes	Entre 50.000 y 100.000
Tercera	Entre 30.001 y 50.000 habitantes	Entre 30.000 y 50.000
Cuarta	Entre 15.001 y 30.000 habitantes	Entre 15.000 y 30.000
Quinta	Entre 7.001 y 15.000 habitantes	Entre 5.000 y 15.000
Sexta	Menos de 7.000 habitantes	5.000 o menos

Fuente: DANE. Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

La categorización es determinante en los siguientes asuntos:

- Los períodos de sesión de los Concejos.
- Las calidades del Secretario del Concejo.
- Calidades del Personero (Ley 136 art. 173).
- El salario del Alcalde. Consecuencialmente el del Personero, el del contralor, y los honorarios de los Concejales.
- Las capacidades y los requisitos para crear las comunas.
- La facultad de darle libre destinación, en inversión y otros gastos, a determinados porcentajes de las Tránsferencias y el Sistema General de Participaciones. Desde el año 2000 los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta podrán destinar libremente para inversión y otros gastos hasta el 15% de las mencionadas participaciones.
- Para los efectos de las Leyes 142 (Servicios Públicos Domiciliarios) y 388 (ordenamiento físico y urbanismo), se consideran municipios menores los clasificados en 5ª y 6ª categorías.
- Para definir condiciones de población en la creación de comunas y corregimientos: en los municipios y distritos clasificados en categoría especial, primera y segunda, los Concejos Municipales podrán organizar comunas con no menos de diez mil habitantes y en los clasificados en las categorías tercera y cuarta con no menos de cinco mil habitantes. (Ley 136, art. 117).

La categorización de municipios no incorpora el factor de situación geográfica relacionado en la Constitución. El legislador desestima la categorización aquí señalada y la reemplaza por otras en casos como los siguientes: para determinar el número de concejales. En materia de contratación estatal, para determinar la contratación directa y la menor cuantía. La distribución de los cupos de

Cofinanciación de la Nación atiende también otras formas de categorización diferentes a la que trae la Ley 136.

#### **1.4 CONCEPTO SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y REFLEXIÓN SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL A NIVEL LOCAL EN LOS MUNICIPIOS DE SEXTA CATEGORÍA**

Se entiende por Administración Pública, someramente, como la actividad que se desarrolla en los organismos oficiales para el cumplimiento de los fines del Estado.

La Administración Pública interviene en la Planeación, Ejecución y Control de las actividades en las organizaciones; en la gestión de los recursos que permiten la toma de decisiones, y en la organización y operación de los instrumentos para que tales decisiones se ejecuten. Por lo tanto se halla presente en todas las ramas y organismos del poder público, con mayor énfasis en la rama ejecutiva por la naturaleza de sus funciones. De manera ilustrativa, las siguientes son actividades propias de la Administración Pública: Planeación, Gestión de Personal, Manejo Presupuestal, Tesorería, Contratación, Administración de Recursos Físicos, Contabilidad oficial, Control Interno, etc. Por supuesto, sigue siendo motivo de debate la identificación precisa del ámbito de la Administración Pública tanto para la teoría como para la formalidad jurídica y sus implicaciones. Los análisis parten de los puntos de vista material y orgánico. En el sentido material se tiene en cuenta la naturaleza de la actividad. En el sentido orgánico se considera que la actividad administrativa es propia de la rama ejecutiva, atendiendo a la tradicional y un tanto desgastada división de los poderes del Estado en tres ramas.

El asunto requiere definiciones precisas en casos concretos, como cuando un mandato jurídico establece que la "Administración Pública" esta obligada a adoptar determinada conducta, pues es necesario saber a qué ramas, órganos, niveles, entidades, y a qué actividades se está refiriendo tal mandato.

En Colombia la Constitución y algunas Leyes generan esa clase de inquietudes. El Consejo de Estado ha proferido un concepto (de marzo 8 de 1996) a propósito de los alcances de la expresión "Administración Pública", que contribuye a aclarar interrogantes. Se sustenta en la siguiente consideración: "...de acuerdo con la doctrina mas aceptada en la actualidad, el ejercicio de la función administrativa no corresponde de manera privativa a una rama del poder, aunque primordialmente sea ejercida por la rama ejecutiva. El contenido del acto es el punto de referencia fundamental que permite determinar si se actúa en ejercicio

de la función administrativa o no". Deduce el concepto que en el ordenamiento constitucional, de forma genérica, la expresión "Administración Pública" abarca fundamentalmente la rama ejecutiva en sus órdenes nacional y territorial, y las otras ramas y organismos cuando ejecutan actos que por su naturaleza sean administrativos.

La distinción entre Administración Pública y privada se halla en la responsabilidad más que en el método. La Administración Pública es desarrollada en función de las instituciones del Estado; mientras la administración privada es una actividad que está en función de instituciones no gubernamentales como una empresa comercial, un partido político, una institución de caridad, o una iglesia. Mientras que ciertos problemas son específicos de la administración pública como materia de estudio (por ejemplo, cuestiones de tenencia en un cambio de gobierno, responsabilidad por decisiones de política), muchas otras son de interés común en un estudio de cualquier tipo de administración (por ejemplo, delegación, el uso de especialistas, métodos de comunicación interna).

La diferencia de política y administración es una de conveniencia teórica más que de relevancia práctica. Muchos de los aspectos de la Administración Pública de interés para el científico político se centran en la política de seleccionar entre soluciones administrativas alternas a los problemas, o patrones alternativos de organización de agencias administrativas. La actividad de la Administración Pública se halla entremezclada con la política en la mayoría de sus etapas, y se halla íntimamente relacionada con la elaboración de políticas, por ejemplo, en los proyectos legislativos, o en conexión con poderes legislativos delegados.

La justificación mas relevante para la realización de esta monografía radica en que La apreciación actual sobre la Administración Pública se ha mimetizado bajo un concepto de corrupción y actuar viciado, acrecentando su distorsionada concepción por la deficiente e ineficaz actuación de quienes la ejercen. El ejercicio de la Administración Pública se ha convertido en el campo de acción de individuos sin sentido de pertenencia ni consciencia sobre el verdadero compromiso de aquel que ha sido elegido para administrar y gerenciar los destinos del común, individuos sin apropiación mínima de conceptos básicos de Gerencia, es decir, administradores que aunque en contados casos certifican experiencia en el área de lo público, ésta no es prenda de garantía para el desarrollo exitoso de su gestión puesto que finalmente concluyen en la distorsión los principios básicos de la administración de lo público.

Es así como el actuar del Administrador Público y sus efectos sobre los recursos públicos, entendidos como el interés de todos y cada uno, causan una profunda

grieta entre el Estado representado por un gobierno y la comunidad en general, tendiendo a una pérdida de credibilidad y confianza en la estructura gubernamental, empeorando ésta hasta llegar a una completa indiferencia hacia la estructura estatal. Surgen en esta instancia conceptos como el de Gobernabilidad, bastante comprometida hoy por hoy, pero que por el afortunado desarrollo de mecanismos para una rendición de cuentas y evaluación a la gestión pública se ha dado mayor participación a la comunidad logrando mejorar el nivel de aceptación; pero también han surgido claros ejemplos de pérdida de legitimidad, debido al alcance al que han llegado los aspirantes al ejercicio de lo público motivados por el afán de satisfacer sus intereses particulares y compromisos adquiridos por una estructura clientelista.

Lo anteriormente expuesto, permite lanzar un cuestionamiento con respecto a la capacidad Gerencial ejercida en la Administración Pública, evidenciada mucho más en la Administración Local o Municipal en entidades Territoriales (municipios) de sexta (6ª) categoría, en las cuales la comunidad electora en su gran mayoría carece de cualquier tipo de conocimiento sobre las verdaderas capacidades de quien debe regir sus destinos, y a cambio se orienta por la simple satisfacción de necesidades inmediatas y particulares, lo cual conlleva a que para el ejercicio de la Administración Pública aspiren individuos con no menos preparación que su comunidad a gobernar, lo cual es mínimo, fácil de lograr y nunca será prenda de garantía para una gerencia exitosa, pero en cambio a sus capacidades sí asumirán sus deberes con mucho compromiso individual y favorecimientos que realizar. Es sobre esto que el Procurador General de la Nación, Dr. Edgardo Maya Villazón, ha manifestado según Vanguardia Liberal del día sábado 4 de Diciembre de 2004 en su página 4B, que gran parte de los fallos contra los alcaldes se debe a la omisión en el cumplimiento de su deber y violación al régimen de contratación, y culmina acentuando: "Estamos ante un sector de servidores públicos que tienen un problema de ignorancia de la ley. Me preocupa imponer tantas sanciones, en vez de reprimir debemos capacitarlos".

Sin embargo, bajo el amparo de la constitución ceñida a un concepto del derecho de igualdad a ser elegido, se garantiza que cualquier ciudadano, con el cumplimiento de unos requisitos mínimos que no hacen mella en la capacidad de ejercer la Administración Pública, puede aspirar a cargos por elección popular con alto grado de manejo político y de responsabilidad no sólo jurídica, fiscal y disciplinaria, sino también social, que para nuestro caso serian Alcaldes Municipales en Entidades Territoriales de 6ª categoría. Nos cuestionamos entonces sobre este concepto de "igualdad" aplicado por la constitución para el caso en particular, somos iguales en derechos y deberes ante la ley y el estado, pero no somos iguales en nuestras capacidades para el ejercicio de lo público, es allí donde entraría hacer parte fundamental el concepto de "equidad", máxime cuando el ejercicio de la Administración Pública es exigente no sólo en lo

administrativo sino también a nivel de resultados medidos en términos de desarrollo para toda una comunidad, es decir la Constitución abre posibilidades para una fácil aspiración en procura del derecho a la igualdad, pero por otro lado permite al estado ser exigente con este actuar procurando el racional manejo de lo público, entonces ¿por qué no se aplica esta exigencia desde los requisitos para aspiraciones a estos cargos?.

Desde cualquier punto de vista y sin distinción del tipo de observador, no podría tomarse como aceptable que bajo el desarrollo de un derecho individual de "igualdad" de cualquier ciudadano se avale la aspiración a un cargo como Alcalde Municipal en cualquier entidad territorial de 6ª categoría, a pesar de una evidente falta de experiencia en el desarrollo de la Administración Pública e inclusive muchas veces con el conocimiento de total ausencia de valores sociales e inclusive morales por parte del candidato, y aún así se viabilice esta pretensión a regir los intereses comunes.

Se ha observado que entre mayor sea la relación Presupuesto / habitante, sumada a una rentabilidad que garantiza la sostenibilidad del municipio con mínimo o nulo compromiso de deuda, mayor atracción tiene el ejercicio de la Administración Pública desde cargos como el de Alcalde, siendo en muchos casos manifestado por la gran inversión en actividades de campaña y/o en el estrepitoso número de candidatos o aspirantes a los mismos, exigiendo muchas veces para esto un simple aval de un partido político legalmente constituido, mientras para el ejercicio de cargos pertinentes al gabinete administrativo los requisitos son mucho más exigentes y de idoneidad, obviamente cuando no se atraviesa la politiquería en la distribución de cargos, tal es el caso de Directores de I.P.S, Secretarios de Salud, Secretarios de Despacho, etc; son discrepancias que surgen con respecto al desequilibrio que hay entre las capacidades de quien debe diseñar y gerenciar un Plan de Gobierno y quienes procurarán su exitosa ejecución.

Fácilmente se podría llegar a pensar en implementar políticas o programas para garantizar un "buen elector", pero se diseñan políticas para garantizar un alto número de electores y no la calidad de los mismos. Enseñar al ciudadano a ejercer su derecho al voto en desarrollo de la democracia no garantiza una Administración con éxito, esto conlleva a dar herramientas para que éste adquiera criterios de selección, pero garantizando también opciones de buen gobierno entre los candidatos, el Estado debe demostrar que conoce los conceptos de equidad y meritocracia, y que los aplica a sus procesos, motivando así a aquel ciudadano con capacidades y deseos de ser elegido que exponga sus fundamentos y méritos públicamente para desarrollar la verdadera meritocracia. Aunque los votos midan la aceptación por parte de una comunidad, nunca los méritos para ejercer como Alcaldes pueden ser medidos por el número de los

mismos, deben ser medidos por capacidades, las cuales deben estar al alcance del entendimiento y comprensión de su comunidad, este es el verdadero sentido de una elección popular; desafortunadamente el candidato debe estar a la altura de su comunidad, una comunidad con pocos criterios y pobre ideológicamente, porque para elevar a la comunidad a la altura que debe estar un buen candidato es muy costoso y es cuestión de simple "populismo". El verdadero mérito debe ser la capacidad de Gerenciar; si tantos aspiran al ejercicio del poder, esos tantos deben demostrar que pueden, pero deben demostrarlo no sólo al electorado sino también al Estado, a unas nuevas normas que exijan su capacidad ya que a la postre será él quien evalúe, castigue o premie su actuar; de esta manera muy posiblemente aflore en la propia comunidad el interés por aumentar y mejorar el nivel educativo en los Municipios de 6ª categoría, para que entre ellos rijan sus destinos.

Anteriormente, cuando aún no se institucionalizaba el voto popular para alcaldías y gobernaciones, el estado cubría esta necesidad imponiendo figuras para el ejercicio de la Administración Pública; afortunadamente para la Democracia, esto ha cambiado con la llamada elección popular de alcaldes y gobernadores, sin embargo esta denominada Democracia se ha manipulado a tal punto que el elegido, en gran parte de los casos, no representa los intereses de la mayoría y por el contrario atenta contra ellos, todo esto causado porque el estado delegó a los ciudadanos la responsabilidad de elegir en quien confiar para regir sus destinos, pero desafortunadamente no se dieron herramientas que garanticen capacidades en los aspirantes, ni preservación, motivación o formación de líderes a través de un mecanismo de derecho por meritocracia, es decir el concepto de mérito está a la deriva y entera responsabilidad del electorado sin nada que permita su aplicación, incrementando esta crisis con el alto grado de ignorancia del ciudadano para el ejercicio al voto.

**1.4.1 Emergencia de La Administración Pública.** Los inicios de la Administración Pública pueden rastrearse desde el principio mismo de la civilización, como bien lo demuestra E. N. Gladden en su libro "Una historia de la Administración Pública", quizás el trabajo de investigación más importante elaborado sobre el tema de la Administración Pública, y que presenta el devenir de la disciplina y su práctica desde el año 2.000 A.C. hasta nuestros días. Así, la Administración Pública debe verse como parte de una larga historia: no algo nuevo y diferente que se ha unido a la historia, sino otro capítulo de una historia milenaria.

Pero al mirar la Administración Pública desde una perspectiva histórica se nos revelan igualmente algunos aspectos desusados, únicos en realidad, propios del ambiente de un nuevo mundo, productos en un período histórico específico. El hecho es que, si bien la Administración Pública hunde sus raíces muchos siglos

atrás, o que quizás se podrían analizar los aportes de las civilizaciones griegas y romanas y, en especial la iglesia cristiana como una de las formas organizativas más notables, tal intento rebasa las intenciones de este trabajo.

Al observar el origen reciente de la Administración Pública, ese momento en que lo público se consolida mediante la integración de la política y la administración en un solo aspecto. A finales del siglo pasado habían empezado a fusionarse un gran número de ideas referentes a la mejor forma de administrar, aunque no existiera algo como ciencia administrativa o un catálogo de fórmulas creadas para este propósito; los Estados Unidos, habían alcanzado su plenitud geográfica, eran pioneros en el campo de la Administración Pública y ya estaban preocupados por el despilfarro y la ineficiencia que caracterizaron esta etapa expansionista, había llegado la hora de organizarse para explotar de una manera más racional las enormes riquezas del país y asegurar sus fronteras.

El ensayo de Woodrow Wilson, "El estudio de la Administración" se toma normalmente como el punto de partida de la concepción moderna de la Administración Pública, y como el más importante por haber vuelto "auto-consciente" a esta disciplina, a la vez que constituir fuente infinita de estímulo y controversia.

En este documento se plantea la idea que "la Administración yace fuera del campo propio de la política: la política decide y la administración ejecuta la decisión"; a pesar de esta afirmación tan talante en apariencia, una lectura cuidadosa de sus trabajos posteriores señala que no era tan ingenuo y que apreciaba el rol político del administrador. El hecho de que otros importantes autores continúen atacando sus ideas demuestra su poderosa atracción, pero lo es más aún cuando observamos que tal planteamiento ha adquirido forma acabada en instituciones importantes, tales como el sistema de gerente municipal, profusamente extendido en muchos países y con amplia acogida.

En opinión de Wilson y compartida con la nuestra, los europeos tenían una ciencia de la administración pública que los norteamericanos podrían aprender y practicar después de que trasplantaran y adoptaran algunos cambios "democráticos", en este sentido Wilson se equivocó, puesto que la Administración Pública de la Europa occidental era excelente en comparación con la practicada en los Estados Unidos, pero si bien tenía aspectos que los Norteamericanos podrían aprender, y de hecho lo hicieron, la excelencia de una Administración Pública descansa profundamente en sus historias, en los arreglos constitucionales efectuados en el país, en sus sistemas educativos y en su estructura social, que no pueden transplantarse.

Existían en Europa importantes tecnologías administrativas, pero eran en gran medida "dependientes, no auto conscientes"; no existían escuelas o programas de administración pública o de administración de negocios o de ciencia administrativa, que pudieron imitarse en los Estados Unidos. El currículo cameralista del siglo XVIII había sido remplazado en Alemania y Rusia un siglo después por el Derecho como preparación adecuada para los funcionarios del más alto nivel, y esta concepción se había trasladado a la América Latina, donde aún subsiste en buena medida.

La tecnología administrativa estaba embebida, primero que todo, y sobre todo, en la cultura y en arreglos sociales y políticos; se enseñaba como parte integral del Derecho dentro de un sistema legal único e inimitable o como parte de una profesión diferente o como un segmento del entrenamiento laboral, una vez que el funcionario entraba a desempeñar el cargo.

Teniendo en cuenta lo descrito en párrafos anteriores y para entrar a concluir el tema de la emergencia en la administración pública, se entra a afirmar que los principales aspectos son, por una parte el de valores, principios y ética los cuales han ido mostrando un marcado decaimiento causado por la desviada y maltratada relación entre la política y la administración, y por otra parte, se constituye también en emergencia, el sólo hecho de no haber dado el papel de disciplina específica de estudio a la Administración Pública. Solo hasta hace pocos años en Colombia se ha dado un tratamiento a este tema como carrera profesional, aunque de forma tímida y con limitadas alternativas de instituciones para la educación en esta área (Escuela Superior de Administración Pública), siendo conocedores que la Administración Pública tiene un ejercicio muy antiguo y un papel trascendental en el desarrollo humano.

El núcleo de problemas de la Administración Pública que se manifiesta tanto en el ámbito central como territorial y local, es encontrado en temas como la organización y control de los servicios administrativos; el reclutamiento, entrenamiento y promoción de personal; el presupuesto y planificación de la adjudicación de recursos; las relaciones legislativo - ejecutivo y los problemas de la burocracia. Si aterrizamos estos ambientes de mayor conflicto, en los municipios de sexta categoría, y se analizan sus directrices administrativas (visión, misión, estrategias, objetivos, plan de desarrollo, plan de inversión, etc), se manifiestan claramente las siguientes deficiencias en el ejercicio de la administración pública:

- No existen valores ni una visión compartidos; la administración carece de una misión, o bien no hay una profunda comprensión de ésta ni un compromiso con ella en todos sus niveles.
- No existe un rumbo estratégico, o la estrategia no está bien desarrollada, o expresa de forma ineficaz la misión de la administración pública local y/o no logra responder a las necesidades y realidades del medio.
- Alineamiento deficiente; mal alineamiento entre la estructura y los valores compartidos, entre la visión y los sistemas; la estructura y los sistemas de la administración sirven y refuerzan de forma deficiente los rumbos estratégicos.
- Estilo equivocado; o bien la filosofía de la gerencia es incongruente con la visión y con los valores compartidos, o el estilo encarna de forma incoherente la visión y los valores de la declaración de la misión.
- Malas técnicas; o bien el estilo no armoniza con las técnicas, o los gerentes carecen de las técnicas que necesitan para implementar el estilo.
- Poca confianza; el personal tiene poca confianza, y eso provoca que la comunicación esté bloqueada, que haya poca capacidad para solucionar problemas y escasa cooperación y trabajo en equipo.
- Poco sentido de pertenencia y desarraigo tanto de los individuos que ejercen la administración como de la misma comunidad objeto de la Administración Pública.
- Falta de integridad; los hábitos no son iguales a los valores; no hay correlación entre lo que creo y valoro y lo que hago.

**1.4.2 Política y Administración Pública.** Ningún problema es más central a la Administración Pública entendida como empresa real, existencial o como empresa auto consciente de estudio y educación, que la relación entre Política y Administración.

El problema es amplio y trasciende el espectro netamente político. La mezcla de política y administración está en el corazón de la combinación posible y deseable de una administración eficaz y una democracia, no solo en los países de tradición liberal, sino que también constituye el núcleo de los arreglos y experimentos gubernamentales de los países socialistas y comunistas: lo prueba el fracaso del Estado para marchitarse después de la revolución bolchevique rusa y lo prueba el problema persistente de mantener una burocracia eficaz que debe responder, al mismo tiempo, a la fuerte capacidad de control que aún posee el partido comunista, anhelo que permanece después de la desintegración de una unión soviética y del regreso de la nueva federación rusa a la economía de mercado; se puede observar con claridad en los intentos chinos de las últimas décadas de establecer un gobierno eficaz y una economía educativa, al tiempo que se propugna por la abolición de la burocracia y la realización de los ideales

colectivistas. En realidad, en Estados fascistas, comunistas o liberales, la relación entre lo político y lo burocrático ha constituido un problema persistente y a menudo, crítico.

Casi todos los problemas contemporáneos de carácter público pueden enmarcarse en esta relación político - administrativa: la autonomía de equilibrio de las entidades públicas, el papel investigativo de los cuerpos colegiados, el equilibrio entre alcaldes y concejos, las iniciativas populares con respecto a los asuntos públicos, etc. Tiene profundas implicaciones en el significado y el énfasis que se debe dar a lo que es público, en la necesidad de conciliar la tecnología administrativa y las normas democráticas constitucionales y en la forma en que dicha conciliación se haría, en la eventual participación política de los administradores públicos y en el alcance de esta participación.

Este problema relacional asume diferentes formas, dependiendo del gobierno específico bajo estudio, en términos de su tamaño, de su ideología y sistema legal etc.; es decir, de todas las características que exhibe.

Con algún grado de certeza se puede asumir que, inclusive un estudiante que inicia sus estudios de administración pública, sabe que existe algo llamado "dicotomía política - administración", concepto que ha sido central en la discusión de la disciplina, pero que en la actualidad no recibe demasiada atención, quizás por la absorción creciente que la administración ha hecho de los actores políticos, quizás por la energía del llamado "estado administrativo" o quizás por el relativo desprestigio en que ha caído la práctica política en los últimos años; conviene señalar, no obstante, que este desprestigio puede haber sido inducido por los defensores de una preeminencia administrativa - gerencial, que en nada ha contribuido a mejorar la gestión pública.

El aporte de Woodrow Wilson puede ser tomado como el más importante desarrollo de la autoconciencia de la administración pública, y la sustancia de su contribución todavía tiene una gran trascendencia; Wilson observa que no era preciso agregar una "ciencia" de la Administración para complementar la capacidad de respuesta política gubernamental.

A Wilson se le puede reconocer su argumentación de que, en términos gerenciales, el gobierno se puede dividir entre decidir y ejecutar, entre política y administración, entre voluntad y realidad, pero no puede afirmarse que hubiera postulado una posible y estricta separación entre estos: "el objeto de la administración es descubrir, primero, lo que el gobierno puede apropiada y exitosamente hacer y, segundo, cómo puede hacer estas cosas que le son propias

en la máxima eficiencia posible y con el mínimo costo posible de energía o dinero”.

Aproximadamente hasta la Segunda Guerra Mundial, los estudiosos de la administración pública, no obstante el enorme desarrollo que la disciplina exhibió en las décadas precedentes, mantuvieron una concepción más o menos burda de la dicotomía político - administrativa, una forma de simbiosis a considerar, pero sin posibilidades de solución.

A partir de la década de los cuarenta la emergencia de una nueva generación se vio acompañada por el interés de criticar las viejas doctrinas con base en los nuevos desarrollos socio políticos, y uno de sus principales objetivos fué el de revisar en profundidad la clásica dicotomía.

Se declaró que la doctrina era falsa, desde el punto de vista descriptivo: de hecho, no existe nada que pueda denominarse una separación estricta entre política y administración. Adicionalmente se encontró que era perniciosa desde el punto de vista descriptivo: los administradores, en especial aquellos que estaban a cargo de las operaciones administrativas, manejaban un tipo de conocimiento que desconocía a los ciudadanos y a los políticos, y este conocimiento fácilmente podría convertirse en parte del proceso de formulación de políticas públicas.

Las críticas de estas nuevas generaciones llegaron más allá de la doctrina político - administrativa e incluyeron metodologías “científicas” y fórmulas mejoradas para el desarrollo administrativo, y estas incursiones tuvieron diversos efectos: de un lado, al retar ciertas verdades, la Administración Pública adquirió una mayor capacidad receptora de ideas, métodos y técnicas de diferentes fuentes; de otro, desaparecieron los consensos sobre principios organizativos y sobre las bases morales y legales para la acción administrativa pública. Surgió así la llamada “crisis de identidad” de la Administración Pública, un tema que ha obligado a la disciplina a empujar continuamente las fronteras de sus conocimientos, permitiendo al mismo tiempo ser penetrada por otras disciplinas, pero que le ha traído como corolario la incapacidad para fijar su propia definición y los principios sobre los cuales basar sus actuaciones.

En síntesis, y aunque no pueda hablarse de una concepción generalizada, en el sentido de que un buen número de autores desarrollaron opciones alternativas, durante mucho tiempo persistió la separación clásica entre política y

administración postulada por Wilson; en segundo lugar, el desarrollo de la posibilidad de crear una distinción operacional entre política y administración debe verse desde una perspectiva histórica, y en este contexto se puede entender mejor e, inclusive, perdonar o minimizar sus excesos y simplificaciones. En gran medida, se es beneficiario de las reformas en la política y de los mejoramientos en la administración que la dicotomía ha ayudado a impulsar.

En tercer lugar, esta dicotomía no era totalmente falsa; las distinciones lógicas y psicológicas sobre las cuales descansaba tienen una correspondencia real, reconocida, en los asuntos humanos, independientemente de las dificultades de separarlas o combinarlas; la doctrina todavía sirve para algunos propósitos útiles, tanto en los escenarios académicos como gubernamentales, como ocurre con frecuencia con otros instrumentos desarrollados con anterioridad a nuevas invenciones similares y de más fácil manejo. Los nuevos instrumentos político - administrativos inventados no se hicieron con el fin de reemplazar aquellos que ahora se consideran como obsoletos o rústicos para nuestros propósitos o necesidades, sino que han sido el producto de la evolución del conocimiento y es posible que en un futuro próximo aparezcan otros aún más sofisticados y útiles.

La dicotomía política - administración, base de la administración pública tradicional ha sido reemplazada, sucesivamente, por otras dicotomías: fines - medios, formulación - ejecución de políticas, juicios de valores - juicios de hecho, siendo esta la más persistente y la que más aceptación ha logrado entre los estudiosos de la disciplina.

Esta distinción novedosa entre valor - hecho como base filosófica para el estudio de la administración, nos ha obligado a considerar los valores como componentes esenciales del proceso de toma de decisiones y ha señalado la importancia decisiva de los valores que poseen los administradores públicos y que se reflejan necesariamente en la conducción de los asuntos públicos.

A causa de que todos los valores son igualmente improbables -a diferencia de los hechos, basados en el conocimiento, en lo racional-, el individuo es libre de escoger los suyos y defenderlos contra todos aquellos que los impugnen. Los valores y la moral absolutos son sólo del individuo; no son verdades universales, pero nadie puede privarse de ellos.

Reside en la voluntad de cada uno decidir qué es bueno y cierto, asegurarse de que esta haciendo lo correcto y seguir adelante. Adelante, hacia dónde?; esta pregunta trae un sinnúmero de posibles respuestas y, aún, una falta absoluta de

éstas. Por ejemplo, puedo destruir un sistema político que vulnera o amenaza mis valores mas preciados?, si la respuesta es positiva, estoy negando a otros lo que reclamo para mí?. No existe un libro de soluciones para estas inquietudes.

Parecería que las personas deben comprometerse simplemente a vivir, pero que este compromiso exige un sistema político que se pueda acoplar a dicho requerimiento; para algunas personas, el compromiso implica la aceptación de un relativismo "gaseoso", una relatividad de los valores que tiende a convertirse en un problema grave que inunda la concepción gubernamental: concierne todavía a cada funcionario público validez sus propias concepciones acerca de lo que está bien o mal, y continuar siendo responsable por el conjunto de valores que maneja, a pesar de los esfuerzos gubernamentales - organizacionales para minimizar su escala valorativa y hacerlo participe de valores que no le son propios.

Es obvio que la Administración Pública posee y defiende sus propios valores, aquellos que se corresponden con el sistema político del cual forma parte y que pretende, casi siempre con éxito, inculcar dentro de la burocracia política. Este es un tema de indagación y estudio que amerita alguna consideración separada.

## 2. EJERCICIO ACTUAL DE ALCALDES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL

### 2.1 DEFINICIÓN DE ALCALDE MUNICIPAL

El Alcalde Municipal es definido como aquel ciudadano que ejerce como primera autoridad política, civil y de policía; jefe de la Administración Municipal, y representante legal del Municipio. Es elegido mediante voto popular para un periodo de cuatro (4) años y no puede ser reelegido para el siguiente periodo, aunque a la fecha existe un proyecto en estudio, por parte del legislativo, para aprobar su reelección. El Alcalde Municipal tiene carácter de empleado público del nivel municipal.

#### 2.1.1 El Alcalde como Autoridad Política y Jefe de La Administración Municipal.

La ley 136 de 1994 designó al Alcalde Municipal como ejecutor de la autoridad política en razón del origen de su elección. Ello quiere decir que, como jefe del gobierno municipal, es el responsable de ejecutar las políticas que el pueblo le impuso mediante el voto programático y le corresponde dirigir la acción administrativa del municipio de acuerdo con su propio criterio, claro está, dentro del marco de la Constitución y la ley. Para ello, es libre de escoger y remover a los funcionarios, ejerce poder disciplinario sobre ellos y es ordenador del gasto. Esta responsabilidad es de suma importancia para el éxito de las políticas de desarrollo que se adopten, ya que muchas buenas intenciones y loables propósitos, naufragan en el mar lerdó e indolente de las burocracias<sup>1</sup>.

De la misma manera el Alcalde es el representante de la comunidad local, es su vocero ante las autoridades nacionales y la comunidad internacional. El Alcalde es entonces una especie de intermediario entre la comunidad local y el mundo exterior, por lo cual debe procurar estar bien informado, asesorarse bien y participar en eventos donde pueda no solo llevar las necesidades y expectativas de su municipio, sino también canalizar recursos de cooperación nacional e internacional.

Como consecuencia de su elección popular, el alcalde colombiano concentra desde el punto de vista legislativo y práctico, ejecutivas y administrativas, una

---

<sup>1</sup> HENAO, H. Javier. El Poder Municipal, Sexta Edición. Medellín: Dike, 1.994.

serie de prerrogativas conocidas como políticas. Roto el orden jerárquico y siendo el alcalde vocero y representante de la voluntad popular, le corresponde asumir como jefe de gobierno una actitud política o de manejo de la administración y de las diversas situaciones cotidianas de su entidad. De manera general podemos resumir estas prerrogativas, así:

- a. El Alcalde debe propiciar y mantener durante su mandato acuerdos políticos y programáticos con el Concejo Municipal, organismo ante el cual también ejerce algunas funciones específicas de tipo político, como la de convocar sesiones extraordinarias y la de presentar proyectos de acuerdo;
- b. El Alcalde debe igualmente procurar un entendimiento con los partidos, sectores políticos y con el pueblo o ciudadanía en general, que le permitiera ejecutar sus programas prioritarios;
- c. El Alcalde debe conocer los canales institucionales o privados que le permitieran reunir recursos y esfuerzos tendientes a satisfacer las necesidades comunales; en consecuencia debería mantener los contactos necesarios con las autoridades departamentales o nacionales pertinentes para alcanzar estos fines;
- d. El Alcalde se constituye en negociador natural del municipio frente a todos aquellos que pretendían interrelacionarse con el ente local;
- e. El Alcalde debe adoptar decisiones trascendentales para el bienestar general;

En este sentido, son muchas las entidades que pueden apoyar las iniciativas de los Alcaldes, como son la Federación Colombiana de Municipios, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional.

Una adecuada y funcional estructura de gobierno municipal es indispensable para la buena y oportuna gestión administrativa. Hoy los municipios se caracterizan por la existencia de oficinas y dependencias que duplican funciones, dilatan decisiones, estorban la participación ciudadana y, en muchos casos, son fuentes de corrupción y de desperdicio de valiosos recursos financieros, humanos y tecnológicos. En algunos casos, las administraciones municipales reproducen de manera absurda el andamiaje institucional de la Nación, desgastando los presupuestos de inversión social prioritaria. En este sentido, la Ley 617 del año 2.000 ha facultado a los Alcaldes para suprimir oficinas que antes eran de obligatoria creación legal para atender responsabilidades que le habían sido delegadas a los municipios por la Nación o los Departamentos.

De la misma manera, ésta Ley establece que los Alcaldes determinarán mediante Decreto expedido antes del 31 de octubre la categoría en que se encuentra clasificado para el año siguiente el respectivo municipio o distrito, de

conformidad con los parámetros que para tales efectos definen el artículo 2 de la citada Ley. Finalmente es necesario tener en cuenta que el artículo 7 de la Ley 617 de 2000 establece un período de transición a partir del año 2001 para ajustar los gastos de funcionamiento de tal manera que éstos no superen unos topes establecidos en ésta misma norma en relación con los ingresos corrientes de libre destinación, de la siguiente manera:

Tabla 2. Periodo de transición a partir del año 2001 para ajustar los gastos de funcionamiento, según Ley 617 de 2000.

CATEGORÍA	AÑO			
	2001	2002	2003	2004
Especial	61 %	57 %	54 %	50 %
Primera	80 %	75 %	70 %	65 %
Segunda y Tercera	85 %	80 %	75 %	70 %
Cuarta y Quinta	95 %	90 %	85 %	80 %

Fuente: DANE.

**2.1.2 El Alcalde como Representante Legal del Municipio y Como Autoridad de Policía.** La representación legal de los municipios estuvo en manos de los Personeros hasta el comienzo de la década de los 70's. A partir de entonces, recae en los Alcaldes quienes, en consecuencia, llevan la vocería del municipio en la firma de los acuerdos, convenios o contratos que comprometan a toda la administración.

Su carácter de primera autoridad de policía tiene origen constitucional. Proviene de su responsabilidad de conservar el orden público municipal, y se expresa en la potestad de impartir órdenes a la Policía Nacional, a través del comandante correspondiente (C.N. 315.2). Hoy, sin embargo, los alcaldes se quejan de que esta atribución no es más que un formulismo carente de efectos prácticos. El artículo 2 de la Constitución expresa que "las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades...". A su vez el artículo 1° del decreto ley 1355 de 1970 reitera ésta como la finalidad de la policía.

Debe tenerse en cuenta que la Corte Constitucional ha señalado que: "El concepto de policía es multívoco por cuanto tiene al menos cuatro significaciones diversas en el régimen constitucional colombiano. De un lado, se refiere a unas formas de la actividad del Estado ligadas con la preservación y restablecimiento

del orden público: es el poder, la función y la actividad de la policía administrativa. De otro lado, se refiere a las autoridades encargadas de desarrollar tales formas de actividad: son las autoridades administrativas de policía. En tercer término, la policía es también un cuerpo civil de funcionarios armados: la Policía Nacional. Finalmente, esta noción se refiere a la colaboración que pueden prestar ciertos cuerpos a las autoridades judiciales para el esclarecimiento de los delitos: es la policía judicial". (C. Const., Sent. enero 27/94. Confr. C. Const., Sent. Oct. 20/94.)

El Presidente de la República, los gobernadores, y los alcaldes son autoridades de policía. Al primero corresponde "conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado" (C.N. 189.4); para ello se le confía la dirección de la fuerza pública (C.N. 189.3) y se le otorgan amplias facultades en caso de conmoción interior o guerra exterior (C.N. 212, 213, 214). A los gobernadores, lo propio en los departamentos, con sujeción a las leyes, reglamentos nacionales y ordenanzas en tal materia (C.N. 296 y 300.8). Los alcaldes tienen el encargo constitucional de "conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador". (C.N. 315.2).

Por otra parte debe tenerse en cuenta que la doctrina tiene establecido que las limitaciones al poder de policía están dadas en función de las garantías de la persona humana, de los derechos del individuo y de la razonabilidad de la actividad policiva. La razonabilidad del poder de policía apunta hacia la búsqueda de los medios adecuados al fin que se persigue; es decir, que el poder de policía, a fin de lograr su cometido, debe emplear los medios más eficaces y aptos de que disponga, en modo que pueda conciliar el respeto máximo a los derechos de las personas ya la satisfacción de las necesidades comunes. La razonabilidad en la reglamentación, entonces, debe guiarse por la adecuación al fin propuesto, la proporcionalidad entre el medio y el fin perseguido y su limitación, especialmente en el tiempo<sup>2</sup>.

## **2.2 CALIDADES CONSTITUCIONALES O REQUISITOS PARA LA ASPIRACIÓN AL CARGO DE ALCALDE MUNICIPAL**

Para ser elegido Alcalde Municipal se requiere ser ciudadano colombiano en ejercicio, que no haya sido condenado a pena de prisión o presidio, y no haya sido sentenciado a la pérdida de los derechos políticos, y haber nacido o

---

<sup>2</sup> La Constitución de la Nueva Colombia, Novena Edición. Bogotá: Cerec, 1.999.

residido en el respectivo municipio o de la correspondiente área metropolitana durante un (1) año anterior a la fecha de la inscripción o durante un período mínimo de tres (3) años consecutivos en cualquier época.

## **2.3 FUNCIONES DEL ALCALDE MUNICIPAL**

**2.3.1 Funciones del Alcalde con Relación al Concejo.** Una pugna permanente, que no siempre tiene como razón de ser el debate por el interés general, ha caracterizado tradicionalmente las relaciones Concejo - Administración. En muchas oportunidades la gente percibe que detrás de los debates, citaciones a funcionarios y discusiones de proyectos de acuerdo, existen intereses velados, tales como la búsqueda de cuotas burocráticas, favoritismo en la adjudicación de contratos, etc.

Otras veces es la propia administración la que "soborna" con estas prebendas clientelistas la voluntad de los concejales para conseguir votos o pronunciamientos a favor del gobierno municipal. Estas turbias negociaciones son adversas al libre desenvolvimiento de la democracia local, porque restan la credibilidad y confianza del pueblo veedor en sus instituciones de gobierno.

El buen desempeño del Concejo depende de la administración, y viceversa. El trabajo armónico y coordinado de sus dos principales órganos de gobierno, centrado en los grandes temas como el plan de desarrollo, el presupuesto y las reformas administrativas, es absolutamente indispensable para el desarrollo municipal:

**A. Proyecto del plan de desarrollo.** El Plan de Desarrollo Municipal debe reflejar el programa de gobierno que el Alcalde electo inscribió en la Registraduría al momento de postularse como candidato al cargo. Una vez electo el Alcalde, éste debe proceder a conformar su equipo de colaboradores y comenzar a realizar el "empalme" con la administración saliente, identificando programas y proyectos en marcha y los elementos articuladores con el nuevo programa. Para el ejercicio de estas tareas, la administración está obligada por la Ley 152 de 1994 a prestarle toda la cooperación al Alcalde electo.

Dada la brevedad del período de las administraciones locales (apenas cuatro años), es indispensable aprovechar el tiempo. Los meses de noviembre y diciembre inmediatamente posteriores a la elección, deben ser utilizados por los alcaldes para organizar su plan de gobierno, de tal manera que en las primeras

sesiones del Concejo puedan llegar con el proyecto de plan de desarrollo listo y concertado con el Concejo regional de planificación.

El Concejo por su parte, debe promover cabildos abiertos, mesas de trabajo y sesiones públicas, para que todos los estamentos de la sociedad civil participen en el debate sobre el plan de desarrollo.

Al elaborar el plan de desarrollo, el Alcalde debe tener en cuenta las disposiciones que rigen y orientan el proceso de su diseño y que están previstas en la ley 152 de 1994 y cuyos principios generales son:

- a) Autonomía. La Nación y las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la Constitución y la ley, así como a las disposiciones y principios contenidos en la presente ley orgánica;
- b) Ordenación de competencias. En el contenido de los planes de desarrollo se tendrán en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad;
- c) Coordinación. Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo;
- d) Consistencia. Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad;
- e) Prioridad del gasto público social. Para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de la Nación y de las entidades territoriales se deberá tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, y que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación;
- f) Continuidad. Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán por que aquellos tengan cabal culminación;

- g) Participación. Durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación velarán por que se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos en la presente ley;
- h) Sustentabilidad ambiental. Para posibilitar un desarrollo socioeconómico en armonía con el medio natural, los planes de desarrollo deberán considerar en sus estrategias, programas y proyectos, criterios que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental;
- i) Desarrollo armónico de las regiones. Los planes de desarrollo propenderán por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones;
- j) Proceso de planeación. El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación;
- k) Eficiencia. Para el desarrollo de los lineamientos del plan y en cumplimiento de los planes de acción se deberá optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y costos que genere sea positivo;
- l) Viabilidad. Las estrategias, programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder;
- m) Coherencia. Los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste, y
- n) Conformación de los planes de desarrollo. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución Nacional, los planes de desarrollo de los niveles nacional y territorial estarán conformados, por una parte general de carácter estratégico y por un plan de inversiones de carácter operativo. Para efectos de la elaboración de los planes de inversión y con el propósito de garantizar coherencia y complementariedad en su elaboración, la Nación y las entidades territoriales deberán mantener actualizados bancos de programas y de proyectos.

Para efecto de lo previsto en los anteriores literales, se entiende por:

- Concurrencia. Cuando dos o más autoridades de planeación deban desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, teniendo facultades de distintos niveles su actuación deberá ser oportuna y procurando la mayor eficiencia y respetándose mutuamente los fueros de competencia de cada una de ellas.
- Subsidiariedad. Las autoridades de planeación del nivel más amplio deberán apoyar transitoriamente a aquellas que carezcan de capacidad técnica para la preparación oportuna del plan de desarrollo.
- Complementariedad. En el ejercicio de las competencias en materia de planeación las autoridades actuarán colaborando con las otras autoridades,

dentro de su órbita funcional con el fin de que el desarrollo de aquellas tenga plena eficacia.

**Contenido de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.** Los planes de desarrollo de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales o las autoridades administrativas que hicieren sus veces, siguiendo los criterios de formulación establecidos en la presente ley.

Las autoridades de las entidades territoriales indígenas definirán los alcances y los procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y seguimiento de los planes, de acuerdo con sus usos y costumbres, atendiendo los principios generales de esta ley y haciendo compatibles los tiempos de presentación y la articulación con los procesos presupuestales, de tal manera que se logre la coordinación y concertación de la planeación con las autoridades de las demás entidades territoriales y con la Nación.

El artículo 4 de la Ley 549 de 1999, consagra el pasivo pensional como proyecto prioritario y estipula que: "dentro del plan de desarrollo de la respectiva entidad deberá incluirse como proyecto prioritario la constitución de las reservas necesarias y su administración a través del FONPET, para cubrir el pasivo pensional en los términos de la ley".

El plan de desarrollo municipal es el resultado inicial y principal de la aplicación de un esquema de planificación. En él se presenta el programa de gobierno del municipio y se conjuga la acción coordinada de la planeación en los órdenes de gobierno nacional, departamental, regional y local; así como del sector social y privado del municipio. En este plan se definen los propósitos y estrategias para el desarrollo del municipio y se establecen las líneas de acción que el gobierno local tomará para elaborar sus programas operativos anuales<sup>3</sup>.

**El proceso de planeación del desarrollo municipal.** El proceso de planeación comprende el conjunto de actividades que, en el corto y mediano plazo, permiten

---

<sup>3</sup> AGUILAR DE LUQUE. Democracia Directa y Estado Constitucional. Madrid: Revista de Derecho Privado, 1.977.

formular, instrumentar y evaluar el plan municipal de desarrollo y los diversos programas derivados del mismo, así:

1. Diagnóstico de la situación municipal.
2. Definición de políticas municipales.
3. Planteamiento de soluciones posibles.
4. Formulación de un plan de desarrollo local. Consiste en definir y organizar las actividades a desarrollar para cumplir con los objetivos propuestos.
5. Implementación, seguimiento y control del plan. La implementación consiste en hacer realidad los objetivos, metas y alternativas que se propongan; mientras que el seguimiento consiste en el proceso de observación del desarrollo de la implementación. A su vez, la etapa de control supone básicamente la vigilancia en el cumplimiento de lo previsto inicialmente en cada proyecto o plan y el diseño de los instrumentos de corrección en caso de desviación entre lo proyectado y lo ejecutado.
6. Rendición de cuentas a la comunidad y a los organismos competentes. Este aspecto es muy importante para ganar la credibilidad. La confianza y el respeto de la ciudadanía en las instituciones públicas. De igual manera, informar a los organismos de control y vigilancia, así como a otras dependencias oficiales permite ganar legitimidad y nuevos aliados para el desarrollo del municipio.

**B. Proyecto de Presupuesto.** El presupuesto es un acto administrativo por el cual se calculan anticipadamente todas y cada una de las rentas e ingresos y se autorizan y apropian los gastos de funcionamiento e inversión de las entidades oficiales, para períodos contados entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de cada año.

La importancia del presupuesto consiste, de una parte, en el mandato constitucional según el cual no se podrá percibir contribución e impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación del tesoro que no se halle incluida en el de gastos; y, de otra, en la forma en que es elaborado y en los términos financieros y programáticos en que se expresa. Estos aspectos hacen del presupuesto una herramienta útil para cumplir las metas y objetivos contemplados en los planes y programas de desarrollo económico y social y de inversiones públicas, así como para eliminar improvisaciones y racionalizar los recursos disponibles.

El proyecto de presupuesto debe ser reflejo fidedigno del plan de desarrollo, en cuanto a su financiación y planes de inversión. Este es un importante instrumento de gestión y de organización de la administración municipal, por lo cual el Alcalde, las autoridades locales y la propia comunidad deben prestarle

la mayor atención, no solo en la etapa de diseño, sino también en la de su ejecución y en la evaluación del impacto de las inversiones allí definidas.

En la elaboración, debate y aprobación del presupuesto, la Administración y el Concejo deben tener como único derrotero el bien general del municipio. Esta observación aunque parece obvia, resulta necesaria pues muchas administraciones y concejos, en el momento de destinar partidas presupuestales, tienden a privilegiar a quienes votaron por ellos. Debe recordarse que, una vez elegidos, los alcaldes y concejos deben trabajar por el bienestar de todos y no solo por el de quienes los acompañaron políticamente.

El presupuesto se compone de las siguientes partes: Presupuesto de Rentas e Ingresos, Presupuesto de Gastos e Inversiones, y disposiciones generales. El Presupuesto de Rentas e Ingresos contiene la estimación de los impuestos y contribuciones que se esperan recaudar en la respectiva vigencia. Los ingresos se dividen en ingresos corrientes y recursos de capital. Los primeros son los que tienen su fuente en la ley, en un acuerdo o en la prestación de servicios o actividades comerciales, y se subdividen en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se recaudan por el municipio con fundamento en un gravamen que la ley o el acuerdo imponen a las personas naturales y jurídicas, sin contraprestación expresa en favor del particular y cuyo recaudo está destinado a atender los gastos generales de la administración, de la cual se benefician, en una u otra forma, quienes forman parte de la comunidad. Pueden ser directos, como el predial, e indirectos como el de industria y comercio.

Los ingresos no tributarios son los que se producen por concepto de la prestación de un servicio cualquiera, por el desarrollo de una actividad o por la concesión o explotación de un bien público propio. Se clasifican en tasas o tarifas, multas, rentas contractuales, contribuciones, participaciones, transferencias.

Los recursos de capital se dividen en recursos del crédito interno y externo, y recursos del balance del tesoro, rendimientos financieros, etc.

El presupuesto de gastos o de apropiaciones contiene la estimación de los gastos o desembolsos en dinero que durante el período fiscal deberá realizar la administración municipal para cubrir los gastos que demande su funcionamiento, la ejecución de los planes de inversiones, el gasto público social y el servicio de la deuda.

Los gastos de funcionamiento comprenden el pago de los servicios personales (sueldos por nómina, gastos de representación, sueldos de supernumerarios, honorarios, jornales, prima de servicios, prima de Navidad, prima técnica, vacaciones, subsidios, horas extras, bonificaciones, auxilios, otros); la compra de bienes o gastos generales; las erogaciones por transferencias a entidades de previsión, a otras entidades oficiales y a particulares, sin que por ellas se reciba contraprestación directa de bienes o servicios; y los aportes, o cesiones de fondos a entidades públicas o privadas para la prestación de un determinado servicio (aportes al SENA, ICBF).

El servicio de la deuda comprende las erogaciones que tienen por objeto atender el pago de las obligaciones crediticias contraídas por el municipio, por concepto de amortización al capital, intereses, comisiones e imprevistos originadas en operaciones de crédito público interno o externo, en moneda nacional o extranjera.

Los gastos de inversión son las erogaciones destinadas a financiar la adquisición de bienes y servicios que permitan incrementar el patrimonio municipal y garantizar su desarrollo económico y social. Las inversiones pueden ser directas e indirectas, según que las actividades se realicen directamente por el municipio o a través de otros organismos oficiales o privados.

El gasto público social, es de carácter prioritario dentro del gasto social y de inversión por disposición del artículo 350 de la Constitución Nacional.

Cuando las obras no sean ejecutadas en su totalidad en la respectiva vigencia, las partidas necesarias para su terminación o ejecución se podrán incluir en el presupuesto o presupuesto de las vigencias siguientes, a menos que la entidad, al efectuar la evaluación de las inversiones, estime motivadamente que no se justifica su realización o conclusión.

Cada año, la administración debe hacer un inventario de las obras inconclusas teniendo en cuenta: el estado en que se encuentran, y los recursos faltantes para su terminación. Dicho inventario servirá de soporte del presupuesto para la elaboración del programa de inversiones.

Clasificación funcional del Presupuesto: Pretende mostrar en detalle, por finalidades generales, los servicios prestados por el Gobierno local y la proporción de los gastos destinados a cada servicio prestado a la comunidad. En esta forma el gasto público queda clasificado en función y finalidad de acuerdo

con el tipo de servicio. Es el caso de los gastos generales, económicos, culturales, sociales y específicos como catástrofes, deuda pública y calamidades.

**2.3.1.1 Reglamentación de los Actos del Concejo.** El Alcalde debe sancionar los acuerdos del Concejo, salvo que decida objetarlos por inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia. Debe cumplirlos y hacerlos cumplir en el municipio.

La potestad reglamentaria tiene por objeto dar cabal cumplimiento a los ordenamientos del Concejo o de precisas autorizaciones que le definan las leyes y otros reglamentos superiores, para lo cual es necesario precisarlos y definir procedimientos y acciones de la administración o de la comunidad.

**2.3.1.2 Presentación de Informes Anuales de Gestión.** Es deber de la administración frente al Concejo y debe ampliarse a toda la comunidad local e incluso al gobierno departamental. Con ello se pretende dar a conocer periódicamente el estado del municipio, en forma que sea posible evaluar el desenvolvimiento de la administración local, los principales resultados, las dificultades y obstáculos encontrados, así como las propuestas de solución a las mismas.

Estos informes muestran el cumplimiento de las obligaciones que los electores le impusieron al Alcalde, y deben prepararse con toda la seriedad y no como un documento más para "salir del paso". Deben ser fidedignos y, en lo posible, se acompañarán de estadísticas y estudios que le permitan al Concejo y a la comunidad tener elementos reales de juicio para la evaluación de la gestión local.

**2.3.2 Funciones en Relación con el Orden Público.** ¿Qué es el orden público?, García de Enterría, afirma que el concepto de orden público debe tomarse en su sentido más simple, es decir, referido al "orden externo de la calle, en cuanto condición elemental de la vida colectiva, donde los derechos y las libertades deben desarrollarse".

Maurice Hauriou, sintetizando toda la doctrina desarrollada por el Concejo de Estado francés, lo define de la siguiente manera. "El orden público, en el sentido de policía, es el orden material y exterior considerado como un estado de hecho opuesto al de desorden; es el estado de paz opuesto al estado de

turbulencia. Concierno pues a la policía prohibir todo lo que provoca el desorden; y merece ser por ello protegido y tolerado todo lo que no lo provoca. El desorden material es como el síntoma que guía a la policía, como la fiebre es el síntoma que guía al médico. Y la policía emplea como medicina una terapia que tiende únicamente a hacer desaparecer los síntomas. No se trata de llegar a las causas profundas del mal social, sino que se conforma con restablecer el orden material, o más aún, sólo el orden en la calle; en otros términos, ella no persigue lo que se ha llamado en cierta época el orden moral, el orden de las ideas y en los sentimientos; ella no elimina los desórdenes morales pues es para ello radicalmente incompetente, y si ensayara perseguirlos caería en la opresión de las conciencias además de la pesadez de su mecanismo".

Acorde con esta definición, el artículo 2° del Decreto 1355 de 1970 (Código Nacional de Policía) establece que "a la policía compete la conservación del orden público interno. El orden público que protege la policía resulta de la prevención y eliminación de perturbaciones de la seguridad, la tranquilidad, de la salubridad y la moralidad públicas". El Estatuto Orgánico de la Policía Nacional reitera lo anterior y extiende la tarea de prevenir y eliminar las perturbaciones a la "ecología y ornato público".

El concepto de orden público es algo más que la concurrencia de tranquilidad, seguridad, salubridad y moralidad dentro de un marco social. Su núcleo esencial está en la armonía general, es decir, en la convergencia de los intereses particulares en un sólo interés: en general, esta armonía entre los asociados supone, naturalmente, la coexistencia práctica de los habitantes de una determinada población o localidad, de acuerdo con los fundamentos básicos de todo orden justo que parte de una correspondencia de los particulares entre sí, y de estos con el Estado.

Ahora bien, el orden público tiene distintos matices dependiendo de las circunstancias de tiempo, modo y lugar. Una cosa es el manejo del orden público a nivel local, otra a nivel departamental y, naturalmente, otra bien distinta el de las situaciones de carácter nacional. Sin embargo, debe resaltarse que las dos primeras inciden, coinciden, e incluso algunas veces definen la última.

En un municipio el manejo del orden público busca procurar la convivencia pacífica de los asociados mediante la solución de los conflictos diarios (algunos de características menores) que puedan alterar el equilibrio y la armonía de la sociedad. Por ello, al Alcalde, en su calidad de primera autoridad del municipio le asiste la facultad para adoptar medidas tendientes a evitar posteriores alteraciones del orden, o a prevenir situaciones de

inseguridad o intranquilidad para los asociados. Es así como, por ejemplo, en aras de garantizar la convivencia en un sector residencial, puede establecer horarios estrictos para el funcionamiento de locales nocturnos con el fin de evitar riñas callejeras, disturbios, escándalos, con las consecuentes molestias que pueden causar la embriaguez o el consumo de sustancias alucinógenas por quienes frecuentan este tipo de lugares<sup>4</sup>.

**2.3.2.1 Policía y Democracia.** En las sociedades modernas y democráticas la policía se ha convertido en un servicio público esencial para el mantenimiento de un clima social apropiado para el desarrollo de las libertades públicas que la Constitución reconoce y la Ley reglamenta. De ella depende, en gran medida, el equilibrio entre libertad y orden que debe estar en la base de la convivencia ciudadana. Por ser esta una de las principales preocupaciones de la ciudadanía, dedicaremos especial atención en las reflexiones siguientes.

La acción de la policía, paradójicamente, resulta positiva tanto para el funcionamiento del sistema de justicia penal como para el mantenimiento del orden político democrático, al tiempo que es, en muchas ocasiones, uno de los recursos más cercanos a los que puede acceder un ciudadano a fin de proteger sus derechos cuando éstos se ven grave y directamente amenazados. Estas circunstancias requieren no sólo de un diáfano y transparente actuar, sino de una organización y una formación humana especial.

**A.** La policía, como el Estado, no puede limitarse a respetar los derechos humanos, sino que debe promoverlos. Es indispensable que la policía muestre un respeto absoluto por los derechos humanos en todas y cada una de sus intervenciones. De no ser ello así, pierde toda su razón de ser en un sistema político fundado en el reconocimiento de los derechos y libertades inalienables de los ciudadanos, y en el compromiso del Estado en su garantía y promoción.

Cuando la policía vulnera de forma ocasional o sistemática los derechos más elementales, cuando practica cualquier forma de trato cruel, inhumano y/o degradante, cuando tortura, cuando hace uso arbitrario o manifiestamente desproporcionado de la fuerza que le otorga la ley o cuando utiliza tácticas y medios de combate militar para la resolución de conflictos entre grupos civiles, pervierte de raíz la responsabilidad social que le ha sido encomendada.

---

<sup>4</sup> SANTOFIMIO, Jorge Orlando. Bases Constitucionales del Régimen Municipal. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1.993.

La policía tiene que respetar los derechos humanos y, además, promoverlos. Esta es su misión principal en una democracia. Si este principio no encaja con la realidad, es ésta y no el principio la que debe modificarse. La garantía y la promoción de los derechos humanos, que son el objetivo básico de las democracias modernas, requieren la subordinación de todos los principios de actuación de la policía y de las normas de su organización.

**B.** La policía debe reconocer la diversidad y la discrepancia como elementos constitutivos de la convivencia democrática. El reconocimiento de la diversidad y la discrepancia son la base de la convivencia democrática. La utilidad social de la policía consiste, justamente, en propiciar un clima adecuado para la libre expresión de esta diversidad y para la resolución civilizada de las discrepancias. La policía debe convencerse de que no es portadora de un orden absoluto, forjado al margen de la historia y más allá de la libertad humana. El orden democrático es un conjunto de requisitos mínimos que nos permite vivir en libertad y solidaridad, y que pueden ser revisados permanentemente por la comunidad. Ello a menos que se utilice la palabra orden, en forma inapropiada, para designar lo que en realidad no sería otra cosa que opresión.

A la policía le corresponde intervenir en toda clase de situaciones en que se ha producido, o es probable que se produzca, un conflicto derivado del ejercicio contradictorio de distintos derechos o libertades públicas. Su misión consiste en resolver o, bien, atenuar el conflicto y, en la medida de lo posible, en restaurar la convivencia. No puede la intervención policial, por ser inoportuna o por utilizar métodos inapropiados, agravar más la tensión en vez de sofocarla. En materia de los derechos y libertades de los ciudadanos, la responsabilidad de la policía consiste en ampliar progresivamente los espacios abiertos al ejercicio solidario de la libertad y no en restringirlos en forma unilateral y autoritaria.

**C.** La policía tiene que fomentar la seguridad entre los ciudadanos. Las acciones de la policía frente al delito deben promover un clima de mayor seguridad entre la población. Deben partir de un doble convencimiento: por una parte no hace falta esperar a ser víctima real de un delito si el miedo a serlo ya produce efectos parecidos o aún peores, y por la otra, no sirve de mucho que disminuya el número total de delitos si no se afianza el sentimiento de seguridad de los ciudadanos.

Ello obliga a la policía a desplazar progresivamente el eje de su lucha contra el delito desde la represión hacia la prevención. Una relación permanente y positiva con la comunidad, pondrá a la policía en condiciones de destinar la

mayor parte de sus recursos y de su tiempo al trabajo de detectar y diagnosticar las situaciones sociales que hay en el origen de los conflictos de convivencia y de los procesos violentos de exclusión. Esa relación permanente y positiva con la comunidad, secundada por consejos preventivos y una acción educativa, le permitirá a la policía convocar la solidaridad del mayor número posible de ciudadanos en la resolución de la problemática delictiva y contravencional.

Es prioritario que la policía se fije más en las víctimas de los delitos. De forma extraordinariamente generalizada, la policía se preocupa mucho más de descubrir, detener, interrogar y buscar las pruebas necesarias para fundamentar la culpabilidad del posible autor, que de atender a la víctima. Es muy frecuente que las personas que acaban de ser objeto de una agresión delictiva deban pasar por la experiencia de un trato desagradable de la policía. Se olvida que en el inicio de todo el proceso penal, casi siempre hay una víctima que pide ayuda.

**D.** La policía tiene que aspirar a una aplicación igualitaria de la ley. La policía está obligada a aplicar la ley en términos estrictamente democráticos, es decir, de forma igualitaria, sin tener en cuenta diferencias socioeconómicas, de raza, religión, sexo o edad. Esta vieja aspiración democrática plantea a la policía el reto específico de evitar en las estadísticas policiales la sobre representación de determinadas conductas derivadas de la exclusión.

En última instancia se trata de una opción política. Según el nivel de formación y de especialización de los policías y las características de las tecnologías puestas a su disposición, podremos saber cuál va a ser la "pesca" que se obtendrá en sus intervenciones. Ello no quiere decir, necesariamente, que haya que escoger el camino de la penalización de nuevas conductas; probablemente el camino más sensato sea el contrario: la progresiva despenalización de aquellos comportamientos que puedan ser tratados por la vía civil o bien extrajudicial, o, quizá simplemente, acudir a la autorregulación cultural de conductas disociadoras, mediante estrategias pedagógicas y de formación ciudadana que den paso a la construcción de un verdadero paradigma ético.

En tanto que la policía se dedique casi exclusivamente a vigilar un particular o exclusivo sector de la población, le resultará imposible convertirse en un auténtico servicio público de protección, lo cual es, por cierto, uno de los indicadores más fiables para medir el nivel en que se halla el proceso de democratización de cualquier sociedad.

**E.** La policía debe organizarse como un servicio público. Es evidente la incapacidad de una policía militarizada para adaptarse a la creciente complejidad de las sociedades modernas y, aún más, para desarrollar la función de verdadero servicio público de protección. La policía debe, pues, renunciar, con todas las consecuencias que ello implica, al carácter de "fuerza" para poder convertirse en "servicio". Ello requiere su completa desmilitarización.

A diferencia de una policía concebida desde una óptica militar, para un servicio público de policía los índices de eficacia no pueden ser ni el número de detenciones, ni la cifra de denuncias atendidas. La eficiencia, no la eficacia, policial sólo se puede evaluar (sin que puedan detenernos las previsibles dificultades de cuantificación) según la satisfacción de los ciudadanos que son sus usuarios, según su sentimiento de seguridad frente el fenómeno delictivo y el nivel alcanzado en el ejercicio solidario de los derechos y libertades públicas en su respectiva comunidad.

La actividad de la policía debe ser reflexiva y tiene que basarse en la capacidad de iniciativa y en el poder discrecional acordado a cada uno de los agentes de policía. En tanto que es un servicio público, la policía tiene que establecer sus objetivos y elaborar sus políticas de acuerdo con los usuarios, a los cuales se les debe reconocer el derecho a controlar democráticamente la actividad policial.

**F.** La policía debe recuperar su condición de servicio local. La policía moderna surgió en el preciso ámbito de las comunidades locales, lo cual no ha impedido que progresivamente haya sido incorporada al dominio de los nuevos estados centrales. Por ello la policía se ha desconectado cada vez más de las necesidades reales y cambiantes de las muy variadas comunidades que constituyen el núcleo básico del entramado social de un país. Ello explica, en buena parte, la relativa facilidad con la que algunos policías han sido asociados a los intereses políticos del poder central; también explica la imagen predominantemente represiva que la Policía ha ido adquiriendo entre la mayoría de la población.

Solo descentralizándose para regresar a su condición de servicio local, podrá la policía recuperar decididamente su naturaleza de servicio público de protección. Mientras se mantenga una estructura centralizada que deba prestar su servicio en un territorio excesivamente amplio, compuesto por un gran número de comunidades locales bien diferenciadas, el servicio policial no podrá ajustarse a la realidad de las necesidades individuales de cada una de ellas. Por lo que no podrá, lógicamente, dejar de ser una fuerza extraña a los ojos de la comunidad,

para convertirse en uno de los principales recursos destinados a propiciar una convivencia cada vez más libre y solidaria<sup>5</sup>.

**G.** El Estado debe reconocer y regular los derechos de los policías. El Estado que promueve un discurso sobre la protección a los derechos humanos y de garantía de igualdad de los ciudadanos ante la ley, al tiempo que mantiene a sus policías en condiciones de trabajo en muchos casos peores que las espartanas, no demuestra una excesiva confianza en los principios que él mismo proclama. No resulta congruente que quienes tienen la misión de proteger nuestros derechos y libertades vivan aislados en una especie de mundo aparte. La policía no es un cuerpo militar; es un cuerpo civil armado con la exclusiva finalidad de defenderse en caso necesario y ninguna otra. Concebir la profesión policial desde la lógica militar, estimularía entre los policías la formación de unos valores sociales distintos a los del resto de la comunidad, y que son propios de la profesión castrense como es el caso del secreto, la subordinación incuestionada y el corporativismo. Es esta otra razón más para que la policía sea un cuerpo eminentemente civil.

Como seres humanos, los policías tienen los derechos inalienables que se hallan expresados en las cartas internacionales de derechos humanos. Es claro que por razón de la igualdad democrática, deben disponer de los mismos derechos y de las mismas libertades públicas que el resto de los ciudadanos. Con todo, hay que tener claro que, en su caso, el ejercicio de los derechos de sindicalización y huelga, así como el de los derechos de elegir y ser elegido o de intervenir en política, pueden generar distorsiones e inconvenientes para el libre desenvolvimiento de la democracia. En síntesis, la adecuada regulación de los derechos de los policías es un reto ineludible para poder aspirar a una policía realmente comprometida con la promoción de los derechos humanos en su comunidad y con el adecuado ejercicio de sus responsabilidades.

**2.3.2.2 Funciones específicas.** 1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

- a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;
- b) Decretar el toque de queda;
- c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;

---

<sup>5</sup> PNUD. La descentralización y la cooperación técnica Internacional. Bogotá: PNUD, 1.993.

d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley, y  
e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 90 del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen. La infracción a las medidas previstas en los literales a), b) y c), se sancionarán por los alcaldes con multas hasta de dos salarios legales mínimos mensuales.

**2.3.3 Funciones con Relación a La Ciudadanía.** La elección popular de alcaldes abrió un marco nuevo de relaciones entre la administración municipal y la ciudadanía, caracterizado por una mayor comunicación y responsabilidad tanto del gobernante como de los gobernados.

El Alcalde debe abrir cauces a la participación ciudadana a través de los diversos instrumentos normativos e institucionales de que dispone. No hay democracia sin participación y no puede entenderse la participación sino para la consolidación de la democracia. La participación legitima el poder y la toma de decisiones del gobierno, con el resultado de una mayor transparencia en la gestión pública.

Sin embargo, la participación ciudadana no solo consiste en los pronunciamientos populares sobre una u otra materia, o en la cooperación comunitaria para la prestación de determinados servicios; únicamente alcanza un cabal sentido al derrotar la exclusión social, económica y política que padecen vastos sectores de la población colombiana.

Una estrategia que deberían impulsar todos los alcaldes del país es la constitución y puesta en marcha de centros de información para la participación ciudadana. Estos centros articulados a la red de bibliotecas públicas, tienen por objeto democratizar el acceso a la información que se requiere para poder participar efectivamente. No puede olvidarse que la gente no participa en lo que no conoce.

La presentación de informes periódicos es indispensable para mantener la comunicación entre gobernantes y gobernados. Estos informes deben ser claros, didácticos y ampliamente divulgados. Los alcaldes pueden institucionalizar "mesas de información", un domingo cada 15 días, en espacio público adecuado como un teatro o una escuela, para informar a la comunidad sobre la marcha de la

administración, sobre los problemas que se han presentado y las posibles maneras de afrontarlos, y para indagar sobre lo que la comunidad requiere, etc.

La labor del Alcalde y de sus funcionarios debe ser pedagógica, de tal manera que convoque a un cambio en la actitud ciudadana hacia "lo público", que permita construir una nueva ética de la participación y de la democracia.

De acuerdo con la normatividad vigente, el Alcalde en relación con la ciudadanía debe:

1. Informar sobre el desarrollo de su gestión a la ciudadanía de la siguiente manera: En los municipios de 3, 4, 5 y 6 categoría, a través de bandos y medios de comunicación local de que dispongan. En los municipios de la categoría 1, 2 y especial, a través de las oficinas de prensa de la alcaldía.
2. Convocar por lo menos dos veces al año a ediles, a las organizaciones sociales y veedurías ciudadanas, para presentar los informes de gestión y de los más importantes proyectos que serán desarrollados por la administración.
3. Difundir de manera amplia y suficiente el plan de desarrollo del municipio a los gremios, a las organizaciones sociales y comunitarias y a la ciudadanía en general.
4. Facilitar la participación ciudadana en la elaboración del plan de desarrollo municipal.

**2.3.4 Funciones con Relación a La Administración Municipal.** El Alcalde es el Jefe de la Administración Municipal y como tal le corresponde:

1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente.
2. Nombrar y remover los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes y directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.
3. Suprimir o fusionar entidades o dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.  
Los acuerdos que sobre este particular, expida el Concejo, facultarán al Alcalde para que ejerza la atribución con miras al cumplimiento de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad definidos por el artículo 209 de la Constitución Política.
4. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijarles sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

Los acuerdos que sobre este particular se expidan podrán facultar al Alcalde para que sin exceder el monto presupuestal fijado, ejerza dicha función pro t mpore, en los términos del artículo 209, de la Constitución Política.

5. Ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables.

6. Ejercer jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro de las obligaciones a favor del municipio. Esta función puede ser delegada en las tesorerías municipales y se ejercerá conforme a lo establecido en la legislación contencioso administrativo y de procedimiento civil.

7. Velar por el cumplimiento de las funciones de los empleados oficiales municipales y dictar los actos necesarios para su administración.

8. Apoyar con recursos humanos y materiales el buen funcionamiento de las juntas administradoras locales.

9. Imponer multas hasta por diez (10) salarios mínimos diarios, según la gravedad, a quienes le desobedezcan, o le falten al respeto, previo procedimiento sumario administrativo donde se observe el debido proceso y el derecho de defensa, de conformidad con los acuerdos correspondientes.

La oportunidad para el pago y la conversión de las sumas en arresto se gobiernan por lo prescrito en la ley.

10. Ejercer el poder disciplinario respecto de los empleados oficiales bajo su dependencia.

11. Señalar el día o los días en que deba tener lugar el mercado público.

12. Conceder licencias y aceptar renunciaciones a los funcionarios y miembros de las juntas, concejos(sic) y demás organismos cuyos nombramientos corresponda al concejo, cuando éste no se encuentre reunido, y nombrar interinamente a quien deba remplazarlos, excepto en los casos en que esta ley disponga otra cosa.

13. Coordinar las actividades y servicios de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales, sociedades de economía mixta, fondos rotatorios y unidades administrativas especiales del municipio.

14. Distribuir los negocios, según su naturaleza, entre las secretarías, departamentos administrativos y establecimientos públicos.

15. Conceder permisos a los empleados públicos municipales de carrera administrativa para aceptar con carácter temporal cargos de la Nación o del departamento.

16. Adelantar acciones encaminadas a promover el mejoramiento económico de los habitantes del municipio.

17. Desarrollar acciones encaminadas a garantizar la promoción de la solidaridad y la convivencia entre los habitantes del municipio, diseñando mecanismos que permitan la participación de la comunidad en la planeación del desarrollo, la concertación y la toma de decisiones municipales.

18. Velar por el desarrollo sostenible en concurrencia con las entidades que determine la ley.

19. Ejecutar acciones tendientes a la protección de las personas, niños e indigentes y su integración a la familia y a la vida social, productiva y comunitaria.

#### **2.4 INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES DE LOS ALCALDES.**

El artículo 37 de la Ley 617 del año 2.000 modificó el artículo 95 de la Ley 136 de 1994, y estableció que no podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado Alcalde Municipal o Distrital:

- a. Quien haya sido condenado en cualquier época por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.
- b. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador del gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio.
- c. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio. Así mismo, quien dentro del año anterior a la elección, haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo municipio.
- d. Quien tenga vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo municipio; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo municipio.
- e. Haber desempeñado el cargo de contralor o personero del respectivo municipio en un periodo de doce (12) meses antes de la fecha de la elección.

De la misma manera la Ley 617 del 2.000 estableció las incompatibilidades de los Alcaldes así como de los que los reemplacen en el ejercicio del cargo, quienes no podrán:

- a. Celebrar en su interés particular por sí o por interpuesta persona o en representación de otro, contrato alguno con el respectivo municipio, con sus entidades públicas o privado que manejen o administren recursos públicos provenientes del mismo.
- b. Tomar parte en las actividades de los partidos sin perjuicio de ejercer el derecho sufragio.
- c. Intervenir en cualquier forma, fuera del ejercicio de sus funciones, en la celebración de contratos con la administración pública.
- d. Intervenir, en nombre propio o ajeno, en procesos o asuntos, fuera del ejercicio de sus funciones, en los cuales tenga interés el municipio, distrito, o sus entidades descentralizadas.
- e. Ser apoderado o gestor ante entidades o autoridades administrativas o jurisdiccionales, o que administren tributos.
- f. Desempeñar simultáneamente otro cargo o empleo público o privado.
- g. Inscribirse como candidato a cualquier cargo de elección popular durante el periodo para el cual fue elegido.

Las anteriores disposiciones se entienden sin perjuicio de las excepciones a las incompatibilidades de que tratan los literales a, b, c, y d. del artículo 46 de la Ley 136 de 1994.

Las incompatibilidades de los alcaldes municipales y distritales a que se refieren los numerales 1 y 4, tendrán vigencia durante el período constitucional y hasta doce (12) meses después del vencimiento del mismo o de la aceptación de la renuncia. En el caso de la incompatibilidad a que se refiere el numeral 7 tal término será de veinticuatro (24) meses en la respectiva circunscripción<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> MANRIQUE, R. Alfredo. El Municipio Colombiano Después de la Constitución de 1.991, Tercera Edición. Medellín: Dike, 1.998.

## **2.5 PRINCIPALES FALTAS POR LAS CUALES SON INVESTIGADOS LOS ALCALDES POR LOS ORGANISMOS DE CONTROL**

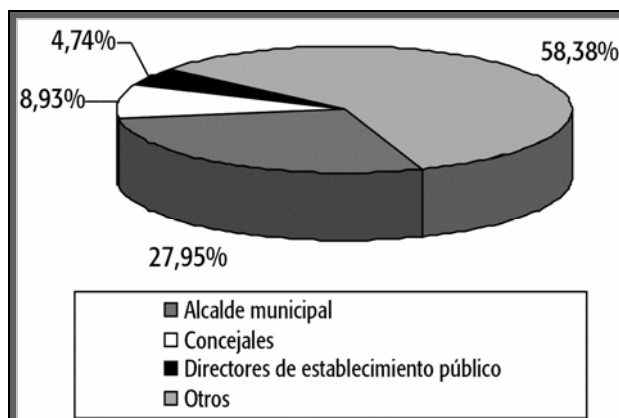
De acuerdo al Informe de Gestión 2001 - 2004 de la Procuraduría General de la Nación "Autonomía, Independencia, Eficacia, Eficiencia, Resultados", en Colombia, el nivel de las sanciones disciplinarias se elevó y el mayor número de servidores públicos sancionados son del nivel directivo por conductas irregulares reflejadas especialmente en la omisión o negligencia en el ejercicio de las funciones, irregularidades en contratación administrativa, abuso de autoridad e inmoralidad administrativa, violación a los derechos humanos e irregularidades en el manejo del presupuesto.

La clasificación de las sanciones disciplinarias, en el período 2001-2003, muestra una concentración del 63.9% en el nivel directivo, seguida por el 9.2% en el nivel ejecutivo, el 7.9% en el nivel administrativo y el 7.7% en el nivel operativo.

Los niveles directivo y ejecutivo son los centros de decisión de la administración pública, representan a los servidores públicos que administran los recursos y bienes del Estado y deciden sobre los Derechos Humanos. Por tanto, si las sanciones se concentran en tales niveles en un porcentaje del 73.1%, todo indica que la Procuraduría General de la Nación está sancionando primordialmente a la ilegalidad de cuello blanco y a las graves violaciones a los Derechos Humanos, especialmente aquella que tiene las riendas de la administración, toda vez que el 63.9% de todas las sanciones corresponde a "destituciones", máxima sanción contemplada para verdaderos casos de "corrupción" y "graves violaciones a los Derechos Humanos", sanción que va acompañada de la inhabilidad para el ejercicio de cargos y funciones públicas. El criterio anterior resulta fortalecido si se tiene en cuenta que el 55% de los fallos que se profieren son sancionatorios, lo cual resulta acorde con la política de sancionar drásticamente las ilegalidades ya mencionadas.

La clasificación de las sanciones disciplinarias, en el período 2001-2003, según el tipo de cargo, muestra que los Alcaldes, seguidos de los Concejales y los Directores de Establecimientos Públicos, son los servidores públicos más sancionados. Estos tres cargos representan el 41.62% de las sanciones impartidas durante el período de análisis.

Figura 1. Cargos más sancionados en Primera Instancia. 2001-2003.



Fuente: Informe de Gestión 2001 - 2004 "Autonomía, Independencia, Eficacia, Eficiencia, Resultados" de la Procuraduría General de la Nación.

Tabla 3. Sanciones según tipo de conducta. Primera instancia. 2001-2003

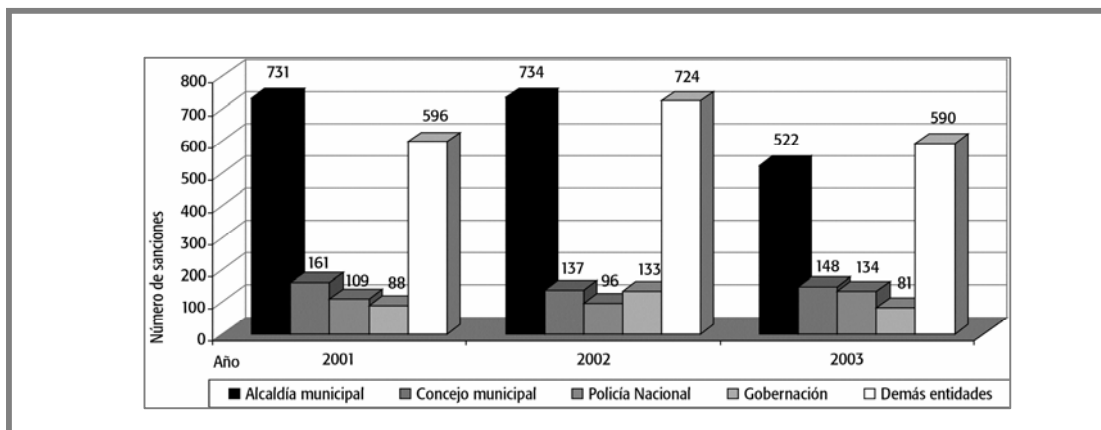
CONDUCTA	2001	2002	2003	TOTAL	%
Omisión o negligencia en el ejercicio de funciones	527	472	396	1.395	27,93%
Irregularidades en contratación administrativa	295	402	304	1.001	20,04%
Abuso de autoridad	218	287	229	734	14,69%
Immoralidad (corrupción) administrativa	126	122	140	388	7,77%
Violación a los derechos humanos	121	134	132	387	7,75%
Irregularidades en el manejo del presupuesto	136	117	76	329	6,59%
Otras	260	290	192	742	15,24%
<b>TOTAL</b>	<b>1.683</b>	<b>1.824</b>	<b>1.466</b>	<b>4.976</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Procuraduría General de la Nación, Sistema gedis.

Nota: En "otras" conductas están incluidas: intervención en política, violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, mal manejo y uso indebido de bienes públicos, enriquecimiento ilícito, irregularidades en prestación de servicios públicos, entre otros.

La conducta más representativa en sanciones de primera instancia, es la de omisión o negligencia en el ejercicio de las funciones, con 1.395 sanciones en el período, 27.93% del total, seguida de irregularidades en la contratación administrativa, con 1.001 sanciones, 20.04%. En tercer lugar se ubica la conducta de abuso de autoridad, con 734 sanciones, 14.69%.

Figura 2. Sanciones por entidad en primera instancia 2001-2003.



Fuente: Informe de Gestión 2001 - 2004 "Autonomía, Independencia, Eficacia, Eficiencia, Resultados" Procuraduría General de la Nación.

Tabla 4. Sanciones por entidad. Primera instancia. 2001-2003

ENTIDAD	2001	%	2002	%	2003	%
Alcaldía municipal	731	43,3%	734	39,85%	522	35,61%
Concejo municipal	161	9,5%	137	7,44%	148	10,10%

Fuente: Informe de Gestión 2001 - 2004 "Autonomía, Independencia, Eficacia, Eficiencia, Resultados" Procuraduría General de la Nación.

Resulta de conocimiento público que los mayores casos de corrupción se encuentran a nivel municipal y a cargo de los establecimientos públicos, en los cuales se manejan niveles elevados del presupuesto oficial, así las cosas, si el 41.6% de los sancionados pertenecen a tales entidades y los alcaldes y directores de establecimientos pertenecen al nivel directivo, teniendo en cuenta la alta tasa de sanciones en tal nivel, resulta claro que se confirma el ataque a la gran corrupción, esto es, aquella que maneja los dineros públicos.

Lo anterior se confirma, si se tiene en cuenta que un 27.95% de los sancionados son Alcaldes Municipales, seguidos de los Concejales, quienes junto a ellos, participan desde su función legislativa en la administración de los Municipios.

El juicio cualitativo se fortalece insistiendo en que de todas las sanciones impuestas el 34% corresponden a verdaderos casos de corrupción, puesto que los casos específicamente calificados como tal arrojan una cifra de un 7.77% de las sanciones, a lo cual debe sumarse conductas fronterizas o estereotipadas de

corrupción como son las *irregularidades en contratación* (20.04% de las sanciones) y el *manejo del presupuesto oficial* (6.59% de las sanciones). Por último las graves violaciones a los Derechos Humanos, habida cuenta que en el porcentaje de sanciones ocupa un 7.75%.

En el Boletín de Prensa No. 149 de la Fiscalía General de la Nación se manifiesta que *el Peculado por Apropiación, la Celebración Indebida de Contratos, la Violencia Contra Empleado Oficial, el Peculado por Extensión, el Prevaricato por Acción y el Peculado Culposos*, son los seis tipos de delitos que más se cometen en Colombia contra la Administración Pública.

En virtud de lo anterior, esta entidad ha concluido que los Alcaldes son los funcionarios más investigados por irregularidades en sus cargos. Según Boletín de Prensa No 149 de la Fiscalía General de la Nación, oficina de Divulgación y Prensa, del 15 de mayo de 2001, entre julio de 1997 y marzo de 2001 se investigó a 7.981 Alcaldes y Ex Alcaldes, 745 Concejales, 350 Diputados, 2.688 Contratistas, 1.702 Gerentes y Funcionarios de Empresas Públicas, y 1.047 Tesoreros Municipales.

Para finalizar, se tienen otros tipos de irregularidades que cometen los mandatarios municipales presentados a continuación:

- Actuación irregular del Administrador Municipal
- Adulteración de rendición de gastos por concejal
- Apropiación de fondos de permisos de circulación
- Apropiación de fondos en el Juzgado de Policía Local
- Apropiación de fondos fiscales
- Asesorías de concejales
- Ausencia de licitación
- Cesión de derechos de terrenos
- Compra irregular de terreno
- Compras indebidas
- Concesiones indebidas
- Contratación de hermana y cónyuge del Alcalde
- Déficit por mal manejo
- Defraudación de recursos municipales
- Distracción de recursos
- Emisión fraudulenta de cheques
- Falsificación de documentos

- Falsificación de expedientes de edificación
- Falta de austeridad
- Gastos en viajes
- Gastos excesivos y malversaciones
- Gastos indebidos
- Irregularidades administrativas
- Irregularidades de fondos municipales
- Irregularidades en arrendamiento de un vehículo recolector (Cuando existen falencias en los contratos de arrendamiento de la Alcaldía con particulares que prestan el servicio de recolección de basuras o escombros)
- Irregularidades en contrato de obras
- Irregularidades en la contratación de personal
- Irregularidades en la dirección de obras
- Irregularidades en licencias de conducir
- Irregularidades en suscribir convenios
- Irregularidades en venta
- Irregularidades financieras
- Irregularidades graves Corte de Apelaciones
- Licitaciones irregulares
- Liquidaciones de estados de pago
- Mal uso de auto municipal
- Mal uso de recursos para acción social
- Mal uso de vehículos
- Malversación de recursos
- Nepotismo
- Notable abandono de deberes
- Ocultación de informe de fiscalización
- Pago de obras no ejecutadas
- Pagos indebidos
- Permisos indebidos
- Soborno de la Municipalidad
- Tráfico de Influencias
- Transferencia de terrenos
- Venta de seguros automotrices por funcionarios
- Venta ilícita de patentes

## **2.6 VOTO PROGRAMÁTICO Y REVOCATORIA DEL MANDATO**

Compromiso de los candidatos a gobernadores y alcaldes de cumplir el programa de gobierno presentado en el acto de inscripción de su postulación ante la Registraduría.

El artículo 259 de la nueva Constitución establece que "quienes elijan gobernadores y alcaldes imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato...". Esta norma consagra el llamado voto programático, según el cual el ciudadano, al votar, simultáneamente elige las autoridades mencionadas y escoge su respectivo programa de gestión, que deberá ejecutarse durante el correspondiente período de gobierno.

Para facilitar la realización del compromiso, el legislador ha dotado a los gobernadores y alcaldes de un evidente liderazgo en el diseño del plan de desarrollo y su correspondiente plan de inversiones. Nótese, a vía de ejemplo, que las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales solo pueden efectuar modificaciones al proyecto de plan de desarrollo y al presupuesto con autorización expresa del gobernador o del Alcalde respectivo.

**2.6.1 Implicaciones del Voto Programático.** El voto programático opera como una consulta popular mediante la cual el pueblo escoge entre las diversas propuestas que le presentan los candidatos a las alcaldías y gobernaciones, la opción que considere más ajustada a sus expectativas sobre lo que debe ser su municipio y su departamento. Las principales implicaciones de ello son:

1. Mejor conocimiento del municipio y del departamento. Tanto los candidatos como los ciudadanos están abocados a mejorar sustancialmente el conocimiento de sus municipios. Quienes aspiren a orientar los destinos colectivos, deberán estudiar detenidamente, no sólo la problemática de sus respectivas comunidades, sino también las posibilidades económicas, organizacionales e institucionales para poder interpretar los anhelos populares y estructurar acertadamente su propuesta de programa. Por su parte los ciudadanos tendrán que abandonar su tradicional actitud egoísta y de aceptación pasiva a actitudes paternalistas, y, en cambio, preocuparse por el conocimiento de los problemas colectivos, para poder participar racionalmente en la escogencia de sus gobernantes más inmediatos y, con ello, en el diseño de su propio entorno.
2. Mayor responsabilidad del elegido frente al elector. Tal como lo señalara el constituyente Carlos H. Trujillo G., autor de la iniciativa, es evidente que si algo ha nutrido el creciente abstencionismo que socava la legitimidad de

las instituciones, es la opinión, compartida por amplios sectores de la sociedad, según la cual las actuaciones de los elegidos no corresponden a las promesas de las campañas electorales. El voto programático compromete al gobernante con el pueblo, el cual podrá llamarle a cuentas e incluso, por incumplimiento, revocarle el mandato.

3. Control al populismo. La competencia por alcanzar el "favor popular", ha llevado a que se desboquen las propuestas que hacen los candidatos a los electores, sin medir ni su viabilidad, ni sus posibilidades o costos. Ello es un engaño al pueblo. El voto programático condena la promesa fácil e irresponsable a la desaparición. Los candidatos, teniendo en cuenta la responsabilidad que encarna la dignidad a la cual aspiran, deberán ser cuidadosos con los compromisos que adquieren, y tendrán que articularlos dentro de programas acordes con un plan de desarrollo económico y social. Ello representa una garantía de defensa colectiva que le permite al pueblo protegerse de defraudaciones.
4. Mayor responsabilidad de los ciudadanos. Los principios de soberanía popular (art. 3 C.N.), otorgan e imponen a los ciudadanos una mayor responsabilidad para autodeterminar su destino colectivo. Correspondiente a esa responsabilidad está el derecho de la ciudadanía a exigir el cumplimiento del programa por el cual se votó, y que tiene el carácter de mandato. Es precisamente ese carácter de mandato que tiene el programa lo que hace que nada le sea más extraño que los acuerdos clientelistas para comprometer el voto y los fraudes y engaños. Sin lugar a dudas, el voto programático es un catalizador para la transformación de la conciencia ciudadana, para mejorar la capacidad de análisis político y para consolidar el compromiso con el destino colectivo, y, complementariamente, para impulsar la participación comunitaria en la cogestión del desarrollo municipal y departamental. El ciudadano debe entender que no puede seguir siendo un testigo mudo e indiferente del deterioro de la vida económica, social, cultural y política del país y del municipio.
5. Racionalización de la gestión municipal y departamental. Una vez elegidos, los gobernadores y alcaldes deben dedicar sus esfuerzos a concretar su programa de gobierno en un plan integral de desarrollo, para lo cual y con el fin de poder cumplirle a la comunidad, tendrán que procurar la modernización del aparato administrativo y de gestión. El voto programático sienta las bases para la planeación participativa, precisamente porque es un mecanismo para que el propio pueblo identifique no sólo la problemática común, sino las alternativas de solución. Es necesario tener en cuenta que la nueva Constitución define las responsabilidades de los servidores públicos (art. 124 C.N.) y establece que "la función administrativa se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.." (art. 209 C.N.).
6. Mayor responsabilidad de los partidos políticos. Los partidos políticos, esenciales al sistema democrático, son el instrumento que hace viable la expresión popular. En los últimos años el deterioro de los partidos

tradicionales en Colombia, ha sido, a la vez, causa y efecto de la denominada crisis de Gobernabilidad y legitimidad. El voto programático impone a los partidos un nuevo papel. No solo les exige modernizarse desde el punto de vista ideológico y programático, sino también democratizarse internamente en razón de la doble responsabilidad que tendrán frente a sus asociados y frente a los gobernantes. Abre también el juego político civilizado a la oposición, la cual tendrá un marco preciso de referencia para evaluar la gestión del gobierno, y para constituirse en alternativa de poder.

7. Instrumento para gestionar el desarrollo. La falta de resultados o su pobreza acabó por convertir en costumbre la repetición de las promesas de los candidatos locales en áreas como la prestación de servicios públicos domiciliarios, la salud, la educación, el uso del tiempo libre o la generación de empleo. En todas las campañas políticas, período tras período, se prometía, por ejemplo, la misma planta de tratamiento para el agua de consumo humano que nunca llegaba. La oportunidad, de evaluar a la administración cada tres años, de acuerdo a las realizaciones que haya alcanzado en el programa que sirvió de base para ganar las elecciones y de fijar sobre la base de esa evaluación nuevas metas de desarrollo, traerá, en el mediano plazo, un progreso más acelerado de los departamentos y los municipios. El voto programático implica que la gestión departamental y municipal se lleve a cabo mediante una administración por objetivos. Ello permite evaluar el proceso de desarrollo cada tres años, rediseñarlo, a medida de su ejecución, fijando nuevas metas, y permite, sobre todo, superar etapas.
8. Complemento de las nuevas responsabilidades de las entidades territoriales. La nueva normatividad ha impuesto importantes responsabilidades a los municipios y departamentos en procura de mejorar las condiciones de vida de sus pobladores. Paralelamente les ha otorgado nuevos recursos económicos y mayores posibilidades de participación comunitaria. El voto programático es un complemento indispensable para la modernización institucional de los municipios y departamentos, y para la optimización del empleo de los recursos financieros, organizacionales, humanos y tecnológicos disponibles, puesto que mejora las posibilidades de análisis y, con ello, la toma de decisiones.

**2.6.2 Como Opera La Revocatoria del Mandato.** La revocatoria del mandato opera fundamentalmente para castigar el incumplimiento del programa de gobierno, pero también puede tener origen en la insatisfacción ciudadana por el desempeño de la administración departamental o municipal. Es lamentable que su reglamentación la haga inoperante.

El programa de gobierno que los candidatos inscriban para luego someter a consideración de la ciudadanía, debe ser claro y conciso, de manera tal que pueda ser evaluado. La práctica y la experimentación deberán aportar elementos

más concretos para que se pueda definir el contenido de un programa de gobierno, ya que en esta materia el legislador no fijó parámetros especiales. Ya hemos señalado que el plan de desarrollo debe reflejar el plan de gobierno. La gestión administrativa debe atenerse a la orientación de sus disposiciones, las cuales, sin embargo, no pueden ser camisa de fuerza para la administración local, ya que la vida económica, social y política de los municipios es dinámica y cambiante. Por ello, al comenzar, la nueva administración debe presentar, en las primeras sesiones del Concejo, el proyecto de modificaciones al presupuesto para la vigencia de su primer año de gobierno (que encontrará elaborado y aprobado por la administración y Concejo anteriores). El cronómetro para la evaluación ciudadana de la gestión de la nueva administración comienza a correr desde el primer día de su posesión, y transcurrido el primer año de gobierno, la comunidad puede pronunciarse o pedir cuentas.

El artículo 187 del Estatuto Municipal (Ley 131/94) establece los requisitos para la revocatoria del mandato, que solo podrá pedirse un año después de la posesión del Alcalde. El procedimiento consiste en un memorial en el que se especifiquen las causas y razones que justifican la revocatoria, el cual deberá ser suscrito por un número de votantes no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos, cuyas firmas se acompañarán. La Registraduría deberá certificar que dichas firmas y cédulas corresponden a ciudadanos que participaron en el debate electoral respectivo. La evaluación de la petición de revocatoria que deben hacer las autoridades electorales, consiste, exclusivamente, en verificar el cumplimiento y observancia de los requisitos que la ley establece, sin que haya lugar a ningún otro criterio. Hecha esta, procederán a convocar nuevas elecciones. Se considera revocado el mandato a un Alcalde o un gobernador, sólo si el 60% de los votos de la respectiva jornada electoral así lo señalan. En todo caso, el total de la votación debe superar el 60% del número total de votos de la jornada electoral en la que resultó elegido el Alcalde o gobernador sobre cuyo mandato versa la revocatoria.

Los efectos de la revocatoria son inmediatos, por lo cual debe procederse a designar el reemplazo de conformidad con las disposiciones vigentes<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Ibid., p.18.

### 3. CARACTERÍSTICAS DE UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL EXITOSA

#### 3.1 TAREAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL EN LOS MUNICIPIOS DE SEXTA CATEGORÍA

El cambio social determina las tareas a desarrollar por la Administración Pública Local; podría pensarse que en esta determinación de cometidos cabría considerar el conjunto de limitaciones y estrangulamientos que en ella también surgen, pero una visión de este tipo le otorgaría un cariz que reduciría en buena medida el carácter normativo que deseamos imprimirle a esta sección.

De una manera muy sencilla, podría señalarse la siguiente lista como contentiva de las principales tareas de la Administración Pública en sociedades de desarrollo:

- a. Identificación de las necesidades reales de la comunidad, así como de los mecanismos necesarios para lograr un equilibrio entre los recursos limitados y las necesidades insatisfechas.
- b. Establecimiento de prioridades y selección entre alternativas, teniendo en cuenta que ciertas necesidades sólo pueden ser satisfechas a expensas de otras.
- c. Fijar bases estables y convenidas que sirvan de fundamentación para la escogencia de la alternativa política óptima, considerando que los criterios para hacer dicha escogencia deben tener relación estrecha con los objetivos seleccionados.

Estos tres cometidos constituyen el marco de referencia conceptual para la desagregación secuencial de las tareas de la Administración Pública; son, por así decirlo, tareas políticas que deben guiar la acción de otras más concretas, y que se complementan con lo que podríamos denominar "dimensiones" de la Administración Pública en su capacidad actuante orientada hacia el logro de objetivos estatales:

1. *Dimensión Política*, relacionada con el papel cambiante de las estructuras burocráticas en sociedades en desarrollo; con la iniciativa creciente que despliegan sus miembros en la formulación e implementación de políticas de

desarrollo económico y social; y con las interacciones políticas consecuentes con otras élites que operan en la sociedad.

2. *Dimensión Programática*, referida a las exigencias teleológicas derivadas del proceso de desarrollo, y que incluye programas asociados a la educación pública, la creación de una infraestructura social, la promoción y desarrollo sociales, la reforma agraria y el desarrollo agrícola integral, la planificación familiar, el desarrollo comunitario, la protección ambiental y de los recursos naturales, la vivienda y el desarrollo urbano, y cuestiones similares.

3. *Dimensión Técnica*, relacionada con las tareas internas de la Administración Pública, aquellas que le son inherentes y que han estado tradicionalmente a su cargo, como el ejercicio de la autoridad pública, el mantenimiento del orden y la seguridad interna, la provisión de servicios públicos mínimos de carácter infraestructural.

Los tres criterios presentados en primer término, a los cuales se adicionan estas tres dimensiones básicas, permiten formular un esquema más comprensivo de las tareas de la Administración Pública, así:

El primer conjunto de tareas se vincula con la Planeación y Programación de lo que puede denominarse la construcción de estructuras de cambio; este proceso implica el diseño de políticas y estrategias para promover el cambio y la preparación de programas y proyectos (que son los elementos constitutivos para implementar las políticas y las estrategias) al igual que leyes y reglamentos que justifiquen y legitimen, protejan y garanticen la continuidad de dicho cambio.

En esta tarea participa la Administración Pública a todos los niveles; los centros decisionales tienen como función principal prever la necesidad del cambio y orientar su proceso, así como analizar las opciones de cambio posibles extraídas de experiencias similares en países o sociedades diferentes. Los centros de decisión periférica tienen la tarea de aprobar y comprobar las reacciones a las propuestas de cambio, actúan como canales de retroalimentación frente a las reacciones y sirviendo de entes activos en la implementación posterior de estrategias y programas finales.

El segundo grupo de tareas se refiere a la implementación de las estrategias, políticas, programas, proyectos y reglamentaciones. Este rol de implementador de la política pública ha sido un papel tradicional de la Administración Pública, pero dentro de este contexto adquiere unas connotaciones diferentes: lo que ha de implementarse no es estable, no ha sido probado por la experiencia ni

por el tiempo, sino que, por el contrario, está lleno de riesgos, y estos pueden obligar a un cambio en las estrategias y en los programas.

Este tipo de implementación requiere una gran habilidad de la Administración Pública para prever y evitar tanto los posibles estrangulamientos que se presentan, como las resistencias al cambio y a dichas estrategias y programas. Existe igualmente la comprensión cabal del contenido y alcance de estrategias y programas, teniendo en cuenta las limitaciones de recursos dentro de las cuales se espera efectuar el cambio.

La tercera función se relaciona con el control de la implementación, en función de costos y tiempos, al igual que con el diseño y mantenimiento de sistemas de información de dirección múltiple, y orientados a evaluar el impacto de las políticas, estrategias, programas y demás.

Esta tarea de implementación es de competencia global para todos los niveles de la administración pública; los centros decisionales deben reservarse el control cualitativo, dejando a los centros de decisión periféricos el control cuantitativo.

El cuarto grupo de tareas se refiere a la garantía de que los beneficiarios de los programas participarán tanto en la planeación y programación de las estrategias y políticas de cambio, como en sus fases de implantación, control y evaluación. Para mantener un alto nivel de aceptación de estrategias y programas, para institucionalizar procesos de cambio en la sociedad, reducir el nivel de rechazo por la burocracia y mantener su relevancia con respecto a las necesidades ciudadanas, es requisito insoslayable que la Administración Pública garantice una presencia efectiva y permanente de la comunidad.

De esta manera, una de las tareas primarias de la Administración Pública contemporánea es la de actuar como instrumento para la movilización de la participación ciudadana. Esta es quizá una de las más difíciles y menos comprendida de las tareas gubernamentales, al exigir habilidades extraordinarias para catalizar procesos sociales de participación sin que la Administración Pública se vea arrastrada a la tentación de manipular la opinión pública o de crear una dependencia malsana entre la ciudadanía.

El quinto grupo de tareas se refiere a los vínculos supranacionales asociados al proceso de cambio. La experiencia demuestra que el cambio social dentro de un

país se facilita cuando existen o se forjan fuertes lazos regionales o internacionales (convenios de hermanamiento); la creación de tales vínculos, su fortalecimiento y mantenimiento, se ha convertido en una tarea de importancia creciente para la Administración Pública, especialmente para aquellos grupos que conforman su centro decisional.

En un número creciente de círculos académicos se estima que la Administración Pública debe regresar a los días de la economía política, cuando la ciencia política interactuaba con la economía; los nuevos enfoques de la Administración Pública favorecen las ideas activistas y urgen más instancias preactivas en su actuación; se promueven áreas tales como equidad social e igualdad, sensibilidad ante el sufrimiento humano y las necesidades sociales, abandonando los antiguos campos relacionados con la separación de poderes, el gobierno local, los sistemas de servicio civil, etc., sin que esto implique en modo alguno desconocer su importancia episódica.

Las nuevas tendencias no promueven solamente un retorno a la economía política; algunos escritores están empleando ahora términos como gerencia pública y gerencia social, en reemplazo de los viejos rótulos de "estudio de las personas y los materiales en el logro de los objetivos del estado". Los gobiernos modernos se ven cada día más envueltos en cuestiones de propiedad y gerencia de recursos nacionales; las inversiones, acuerdos y negociaciones comerciales, planes y estrategias económicas, políticas de ingresos y economía familiar, negociaciones colectivas, se encuentran hoy a la orden del día. El desarrollo, sea social o económico, o ambos, es la nueva tarea de la Administración Pública en general.

Esta tarea global de desarrollo tiene que encarar, no obstante, un sinnúmero de problemas derivados del crecimiento acelerado que registran los sistemas sociales, y que se traduce en tendencias observables en todo el mundo, pero que en nuestro medio asumen características especiales. Algunas de estas tendencias pueden sintetizarse así:

- a. Declinación del desempeño general del sistema social, asociada a las interacciones cada vez más "racionalizadas" entre éste y los grupos sociales que lo componen, que aumenta los niveles de alienación.
- b. Aumento de la capacidad relativa de las personas para entender el sistema social en toda su complejidad.
- c. Disminución de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, al declinar las posibilidades de acceso de los ciudadanos a las

élites de poder político y burocrático, al tiempo que se observa una mayor participación de expertos en los círculos decisionales.

d. Disminución de la importancia de los valores y premisas básicas que han orientado los procesos de socialización en el pasado, lo que incluye una reducción en la creencia en la legitimidad y el liderazgo tradicionales.

Estos son factores que podrían ampliarse significativamente, y que tienen enorme importancia en el desempeño de las tareas de la Administración Pública; hasta ahora, las ciencias sociales han sido inadecuadas para responder a estos retos y preocupaciones, y esto simplemente implica que, paralelamente, no sabemos como hacer algunas cosas que tratamos de ejecutar a través de la Administración Pública.

Tomando como ejemplo algunas cuestiones que son acuciantes, se plantean inquietudes inmediatas y que están urgiendo soluciones a corto plazo, algunas de las cuales ya han sido mencionadas a lo largo de esta monografía. En primer lugar, se podría enunciar que en la actualidad la sociedad enfrenta con una escasez creciente de recursos, al tiempo que con un estancamiento en el crecimiento económico. Esta situación desencadena unas consecuencias notables tanto para la misma administración interna como para las relaciones de ésta con los clientes, los grupos de interés y otros componentes del medio ambiente público.

En términos amplios, el problema consiste en cómo hacer más con menos, o al menos, cómo mantener lo existente con menores recursos, lo que exige pensar en nuevas fuentes de ingresos de todo orden, o en desarrollar mayores capacidades para el diseño de estrategias y para la formulación de programas.

Un segundo aspecto se refiere a la necesidad de mantener actualizados los conocimientos acerca de la Administración Pública, a fin de que se adecuen a las demandas sociales crecientes, aunque en nuestros escenarios político-sociales, la inquietud estaría mejor planteada en los siguientes términos: Cómo lograr un conocimiento al menos incipiente y sostenido sobre la tecnología administrativa pública, por parte de un número adecuado de personas? Como sucede en todas las disciplinas, la Administración Pública no escapa al fenómeno de la obsolescencia, y a menos que se genere continuamente nuevo conocimiento sobre la materia y sobre la realidad social circundante, es posible que alcance un límite de capacidades de respuesta a demandas sociales, con las funestas consecuencias que trae aparejada esta situación.

Una tercera inquietud se relaciona con el papel creciente de la burocracia, y en especial de la tecnocracia, en la formulación de la política pública, decisiones que corresponden en esencia a las autoridades políticas de elección popular y situación que está creando un problema de legitimidad a todos los niveles de actuación pública. Es preciso que se determine, con algún grado de precisión, dónde, por quién y empleando qué métodos se va a formular la política en la Administración Pública. Posiblemente, una precisión de éste orden ayudaría a conciliar la autoridad tradicional, que tiende a ser vertical, con la autoridad derivada del conocimiento, que tiende a ser horizontal, en aras de la legitimidad política, de una mejor coordinación y, por ende, de una mejor gestión pública.

Un cuarto punto se orienta a buscar una interpretación más manejable de los antiguos principios de economía, eficiencia y eficacia, pilares de la Administración Pública convencional; a medida que la sociedad crece en complejidad, estos valores han perdido parte sustantiva de su concepción inicial; los criterios de eficacia y eficiencia se han visto adjetivizados y nuestra confianza en la economía está en franco descenso.

En otras palabras, en el mundo actual, cómo podemos asegurar que un programa se realiza de acuerdo con los objetivos señalados? Cómo podemos medir las ventajas alternativas de varios proyectos? Cómo medir las ventajas relativas de diversas opciones? Cuando los programas tienen objetivos humanos y cualitativos, cuando la medición se dificulta o imposibilita, no es posible evaluarlos.

En quinto lugar, el aumento en el conocimiento científico y la emergencia y difusión de nuevas tecnologías proporciona fundamentos novedosos a la acción experta; las necesidades y problemas de una sociedad cada vez más compleja exige que sólo los expertos y profesionales estén llamados a ocupar posiciones de avanzadas; la movilidad social y el aumento en las oportunidades educativas proporcionan el material y la motivación humanas para este proceso incontenible.

Los expertos del conocimiento, no obstante, han creado un nuevo tipo de autoridad que, como lo mencionamos, pugna por la legitimidad con la autoridad política tradicional. El problema se agrava, cuando consideramos que existe una nueva corriente de opinión, el llamado "anticredencialismo", basado en conceptos de igualdad de oportunidades, de fin a la discriminación, que alega que el sistema ha creado requisitos innecesarios para el ejercicio de ciertas funciones, con el fin exclusivo de negar, una vez más, oportunidades a quienes no las tuvieron para acceder a la educación superior.

El sexto aspecto se refiere a la necesidad de lograr un equilibrio entre las tendencias centralista y descentralista gubernamentales; este problema es protuberante en regímenes presidencialistas con una larga tradición centralista y en sistemas unitarios altamente jerarquizados que han iniciado procesos de descentralización política y administrativa sin una concepción previa claramente definida del alcance que darían a sus intentos en esta materia.

A medida que la tecnología moderna crea nuevos instrumentos para tratar con este problema, la complejidad de la sociedad moderna y el cada vez más amplio alcance de las tareas gubernamentales magnifica el problema a solucionar, de tal suerte que sólo es factible hablar de soluciones fragmentarias y temporales; los problemas y sus eventuales soluciones incluyen la necesidad de considerar el equilibrio futuro entre los sectores estatal y privado, la evolución de las organizaciones mixtas públicas/privadas y de aquellas entidades que, siendo privadas en esencia, llevan a cabo importantes cometidos públicos.

Finalmente, y sin agotar la lista, la Administración Pública y el gobierno deben enfrentar nuevas formas organizativas, de manejo y de control de entidades públicas que exhibirán una estructuración y un funcionamiento diferente con respecto a las actuales.

Se prevé que las organizaciones venideras serán menos burocráticas, en el sentido de que serán más planas, menos jerarquizadas; que la autoridad se concebirá sobre bases más cooperativas y aceptadas que sobre los patrones antiguos de legitimidad formal; que las organizaciones serán más fluidas y adaptables; que los programas se llevarán a cabo con sustento en esquemas "matriciales" de organización.

Las organizaciones de carácter mixto se incrementarán; en lugar del tipo de organización difractada que observamos en la actualidad, con líneas nítidas de separación y cada una con tareas y funciones muy definidas, asistiremos a cadenas, complejos, y sistemas de organizaciones. Ninguna organización podrá por sí sola ejercer un control total sobre un segmento de la vida social, por pequeño que este pueda ser: en áreas importantes tales como la salud, el futuro se caracterizará por una mezcla intrincada de organizaciones públicas, privadas y mixtas. Nada podrá administrarse utilizando los esquemas convencionales.

Las organizaciones de carácter inter y multinacional aumentarán considerablemente, como resultado obvio de la complejidad e interrelación de grandes conjuntos geográficos y, obviamente, de la proliferación de Estados, que deben integrarse mutuamente de alguna manera.

A esta realidad brevemente expuesta, deberá adecuarse la Administración Pública Local en municipios de sexta categoría si pretende jugar un papel diciente en los procesos de cambio y modernización social, se trata de orquestar y armonizar estas nuevas realidades, en el entendimiento de que la Administración Pública Local constituye uno de los instrumentos críticos para su encauzamiento ordenado y justo.

### **3.2 TEXTO Y CONTEXTO IDEAL PARA EL DESARROLLO EXITOSO DE UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL EN MUNICIPIOS DE SEXTA CATEGORÍA**

Para entrar a disertar sobre el contexto y el ambiente ideal que debe rodear el ejercicio de la Administración Pública local en municipios de sexta categoría, se debe hacer énfasis en una sociedad fortalecida de principios y valores tanto en los gobernantes como en quienes lo eligen. Además, el individuo como eslabón de una sociedad y la familia como célula de la misma deben propender por el alcance de aspectos básicos como el Conocimiento, la Libertad y la Autonomía, los cuales son directamente proporcionales al grado de desarrollo de cualquier comunidad; en sociedades con mayor grado de conocimiento, libertad y autonomía en sus ciudadanos, se ha observado un mayor grado de desarrollo tanto económico como social, cultural, político, etc.

El **Conocimiento** debe ser garantizado mediante políticas que faciliten el fácil acceso a la educación por parte de la comunidad, garantizar una alta cobertura pero a su vez con alta calidad. Este conocimiento en ningún momento debe ser influenciado o manipulado, debe permitir el afloramiento de criterios propios de evaluación en los individuos y a su vez propiciar que en estos se genere un interés por su derecho a la información, convirtiéndose en un constante demandante de políticas y programas coherentes a sus necesidades, con capacidad e idoneidad para entrar a discernir sobre las estrategias y metas alcanzadas por el gobierno, o las propuestas por quienes aspiran a ejercer el poder político. Es decir, el ciudadano debe ser capaz de entender y digerir las políticas y programas conforme a los resultados obtenidos, de acuerdo a las expectativas y necesidades expuestas por la comunidad, y el plan de gobierno elegido. Este conocimiento hace referencia también al ofrecido mediante la publicidad, publicación y transparencia de todos y cada uno de los procesos de la Administración Pública Local en los municipios.

La **Libertad** debe ser otorgada al ciudadano y éste a su vez asumirla responsablemente. Al ciudadano no se le debe reprimir, coaccionar o inducir en su toma de decisiones o en el momento de participar en el diseño o elección de políticas y programas. Este ciudadano también debe administrar su Libertad

despojándose del sectarismo arraigado por colores o por tradición, debe entrar a ejercer su libertad de pensamiento con criterios políticos claros.

La **Autonomía** es entendida como la capacidad del ciudadano de renunciar a presiones con el fin de condicionar su voluntad. Este aspecto le permite al individuo social trascender mas allá de sus necesidades propias, permite erradicar el carácter mercantilista o clientelista que se ha impregnado en el ejercicio de la política en nuestro país. Con una sociedad que practique la autonomía en su ejercicio político se podrá lograr que quienes aspiren a cargos políticos, por elección popular cuando menos, no asuman el diseño de las políticas públicas como simple solución superficial de las necesidades "básicas" de toda una comunidad, convirtiendo estas en una forma de manipular voluntades y consciencias a través de negociaciones "por debajo de la mesa", anteponiendo los intereses privados o individuales a los intereses comunes o públicos.

La Administración Pública, en cualquiera de sus niveles, local, regional, nacional, etc., debe estar embebida en una estructura organizada para la Participación Ciudadana y con amplios espacios para el desarrollo de la misma con el fin de garantizar que la Administración Pública extienda sus acciones con la mayor cobertura posible, en términos de eficiencia, eficacia y efectividad.

La Participación Ciudadana debe ser entendida como la actividad individual o colectiva de la población, dirigida al ejercicio de los derechos, a expresar y defender sus intereses, intervenir en los asuntos comunes, en el poder político y la administración pública.

El desarrollo de la Participación Ciudadana en el ámbito político esta resumido en la Constitución, art. 103 Inc. 1: "Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La Ley los reglamentara". Los mecanismos mencionados han sido regulados mediante las leyes estatutarias. Estos mecanismos no impiden el desarrollo de otros ni el ejercicio de los demás derechos.

Las reformas a la constitución aprobadas por el Congreso, referentes a los mecanismos de participación deberán someterse a referendo popular si así lo solicita el 5% de los ciudadanos que integran el censo electoral nacional.

Una de las figuras que surge como instrumento para involucrar a la comunidad en los procesos de seguimiento y evaluación de los diferentes programas y proyectos del gobierno es la llamada Veeduría Ciudadana, entendida como la actividad de reconocimiento, inspección o vigilancia de la gestión pública, adelantada por los particulares. Se deriva del derecho fundamental que todo ciudadano tiene de participar en el control del poder político.

Las organizaciones civiles están en el derecho de constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia en todos los niveles con el fin de vigilar la gestión pública, sus resultados, la prestación de los servicios públicos y los tramites y resultados de la contratación estatal.

Los ciudadanos pueden también constituirse en veedores de la gestión pública, sin mas requisitos que la manifestación expresa de su voluntad de actuar en tal sentido en relación con una entidad o una actividad, de lo cual se dará cuenta a las autoridades correspondientes para efectos de obtener información y la colaboración que estas deben prestar.

Todo contrato que celebren las entidades territoriales estará sujeto a vigilancia y control ciudadano para lo cual las entidades publicas suministraran a las personas y asociaciones que emprendan campañas de esta naturaleza la información que requieran (Ley 80 de 1993, art. 66).

Es obligación de las autoridades facilitar y apoyar a los veedores ciudadanos y suministrarles la información que soliciten.

Se constituye la Participación Ciudadana en un termómetro para medir el grado de desarrollo de un estado Social de Derecho. Conforme se presente y se ejercite la Participación Ciudadana dentro de la estructura estatal, de esta misma manera se podrá concluir la calidad de Estado y las características del mismo, teniendo en cuenta los mecanismos y espacios dados para la intervención de la comunidad en el proceso político de la nación. Se deben también analizar los resultados obtenidos por los mecanismos de participación ciudadana de forma paralela con el grado de conformidad de la comunidad para diagnosticar si estos espacios están dados sólo sobre papel o realmente la estructura participativa se encuentra fortalecida por la intervención de una sociedad idónea para ello.

Lo anteriormente manifestado en referencia al conocimiento, la libertad y la autonomía del individuo social, así como lo expuesto como Participación

Ciudadana, se ha enunciado como las características que presenta el contexto de desarrollo de una Administración Pública Municipal exitosa, son condiciones externas a la funcionalidad propia de la Administración Pública que pueden ser calificadas como catalizadoras y/o como el resultado de ésta. Sin embargo, estas condiciones externas que nutren el éxito de la Administración Pública Municipal deben estar acompañadas de una respuesta a nivel interno de la misma que permita el desarrollo de las anteriores externalidades expuestas:

- Generar un propósito constante orientado hacia el perfeccionamiento del servicio, con el objetivo de ser competitivo y lograr la Gobernabilidad. Se debe poner en conocimiento de toda la organización los objetivos y fines de la administración, y la cabeza de la misma debe mostrar coherencia y compromiso con estos.
- Asumir la nueva filosofía; debe plantearse un programa de gobierno y un actuar coherente con la era económica, política y social, así como se debe ser flexible y tener fácil adaptación a los cambios necesarios surgidos por el camino.
- Dejar de depender de la inspección externa para lograr la calidad. Asuma una cultura del autocontrol objetivo.
- Romper con la práctica clientelista y sectaria del actuar en la administración pública e implante un esquema de equidad o igualdad (según la justicia distributiva) donde prevalezca la meritocracia.
- Generar una actitud de "Administración de todos y para todos" con la cual se asegure al máximo la pluralidad y heterogeneidad de sus acciones, permitiendo además una cultura de rendición de cuentas en la cual la comunidad satisfecha es el objetivo final.
- Perfeccionar constante y permanentemente los procesos y resultados del servicio, a través de un seguimiento y una evaluación periódica del actuar de la administración.
- Instituir la continua capacitación del personal que conforma la estructura administrativa, procurando la optimización de sus labores.
- Enseñar e instituir el Liderazgo dentro de la estructura administrativa, de esta manera motivara la creatividad de todos y cada uno.
- Ahuyentar los temores generando confianza y un clima de innovación.
- Derribar las barreras entre despacho fomentando el trabajo en equipo a través de mesas de trabajo en las cuales se promueva la interacción.
- Institucionalizar metas mínimas y cuotas numéricas haciendo énfasis en el perfeccionamiento de los procesos.
- Institucionalizar un sistema de incentivos tanto individuales como de grupo, sin robar a los empleados el derecho a estar orgullosos del fruto de su trabajo. Participe a todos los triunfos y las derrotas de la administración.

- Establecer un programa de gobierno y sus planes de acción involucrando a la administración en general.

**3.2.1 Legalidad, Legitimidad y Gobernabilidad: "Contexto de una Exitosa Administración Pública Local en los Municipios de Sexta Categoría".** Las acciones de la Administración Pública Local deben estar enmarcadas en un ambiente de total armonía entre Estado (como estructura legislativa), Comunidad (como objeto final a satisfacer) y Gobierno (como política aplicada), equilibrio que se manifiesta en la consolidación de conceptos tales como: Legalidad, Legitimidad y Gobernabilidad; son características de un ambiente ideal no sólo en municipios de sexta categoría sino también en cualquier otro, como quiera que estos conceptos se han convertido en un indicador que se debe mantener y medir constantemente en busca de la optimización de cada una de las políticas y acciones gubernamentales.

El actuar de la administrador público debe ser congruente con la estructura legislativa del Estado, debe estar embebida dentro de un marco legal permisible. El aspecto de **Legalidad** debe entenderse como el cumplimiento de lo ordenado por Ley, como también el ajuste a la Ley de lo realizado y adoptado; nunca el fin justo o bien intencionado prevalecerá el cumplimiento de la Ley, esta debe prevalecer sea cual sea el fin de la acción. Es así como paradójicamente el hacer mal un bien infringe la legislación, y hacer bien un mal cuenta con cierta permisibilidad.

La **Legitimidad** consiste en el reconocimiento legal y jurídico de quien ejerce la acción política, para el análisis de la Legitimidad se debe conceptuar la competencia como la correspondencia entre el cargo y la acción, así como también tener claro conocimiento de la forma en que se accede a este cargo.

La **Gobernabilidad** debe ser entendida como la capacidad de Gobernar, la cual puede ser medida por el grado de inconformismo de la comunidad gobernada. El grado de legalidad y cumplimiento observado por los organismos de control se constituye también en aspectos que influyen en el nivel de Gobernabilidad. El grado de Gobernabilidad debe ser óptimo y absolutamente favorable para lograr concluir que una administración es exitosa.

**3.2.2 Eficiencia, Eficacia y Efectividad: "Texto de una Exitosa Administración Pública Local en los Municipios de Sexta Categoría".** Se considera como parámetro primordial para el desarrollo de la Administración Pública Local en municipios de sexta categoría el hecho de llevar a cabo y dar cumplimiento en su

totalidad a los Planes de Gobierno y de Desarrollo con el cual se accede al poder político de la entidad territorial, alcanzando cada uno de los objetivos y metas trazadas. No es secreto para nadie la realidad económica y de las finanzas de estas entidades; municipios con escasos recursos pero con un alto número de demandas a las cuales hay que dar respuesta, comunidades de estratos bajos en un noventa por ciento y con un elevado índice de necesidades básicas insatisfechas; si a lo anterior se suman las fuerzas externas y presiones ejercidas por grupos ilegales o al margen de la Ley, el panorama no es nada alentador.

Ante el clima anterior surge la encrucijada del gobernante, gerente o administrador, en estas localidades de sexta categoría. Teniendo en cuenta el contexto municipal descrito en el párrafo anterior, el interrogante sería Cómo lograr resultados satisfactorios con pocos recursos y lograr la aceptación de toda una comunidad a través de su satisfacción; sólo existe una respuesta: "Alcanzar las metas y objetivos propuestos optimizando el rendimiento de los recursos necesarios para tal fin con la priorización y focalización del gasto", es decir, se debe desarrollar la Administración Pública Local en estos municipios de sexta categoría con una enfatizada y particular apropiación de los conceptos de eficiencia, eficacia y efectividad; entendiendo Eficacia como el alcance de la meta propuesta en pro de unos objetivos, eficiencia como el óptimo empleo de los recursos y efectividad como la unión de estos dos, es decir, el logro de los objetivos con el óptimo y racional uso de los recursos.

**3.2.3 La Participación Ciudadana como Elemento Importante en La Administración Pública Local en los Municipios de Sexta Categoría.** No es secreto para nadie, es el lamento común de una sociedad inconforme que no halla dentro de la extensa lista de "líderes", opciones o alternativas, una sola propuesta que llene en gran parte las expectativas esgrimidas por la comunidad; es el continuo clamor de una sociedad sumida en el mas profundo inconformismo hacia una estructura de gobernantes sin credibilidad ni confiabilidad, y con una legitimidad, en muchos casos, en entre dicho. Sin embargo, muy distinta es la manifestación en las urnas, desde hace muchas décadas quien se erige con los derechos para goberarnos dejó de ser el representante de la voluntad de las mayorías, es el representante de unas minorías con intereses privados, es el triunfo del llamado "voto de estómago", sea por hambre o por la ambición de poder, son votos motivados por razones muy cuestionables, pero a la final participan y ejercen su derecho; pero qué sucede con aquellos que abiertamente expresan su inconformismo por la clase gobernante y sus alternativas y opciones, también se plasma en las urnas, ¡total silencio y un alto abstencionismo!, y mas grave aún cuando se termina tomando decisiones como ejercer el derecho al sufragio por cualquier opción política para manifestar la oposición o inconformismo por alguna en particular, tal es el caso del Concejal de Bogotá Lucho "el lustrabotas" (una opción figurativa irresponsable); o en el peor de los casos votar para no

perder, o regalar el voto por el candidato de un amigo asumiendo, con esto, una aceptación al manejo clientelistas de la mayor manifestación de democracia, nuestro derecho al sufragio. En esto hemos convertido este derecho, en un artículo al mejor postor, en subasta.

Todo lo anteriormente enunciado propicia y aflora el verdadero carácter mercantil que se ha dado al sufragio, es una subasta de consciencias, que en muchos de los casos no es "virtud" del gobernante porque no se logra negociar la consciencia, sólo se doblegan voluntades, ya que en la gran mayoría de los casos el elector es consciente que por quien vota no es quien verdaderamente merece gobernar ni tiene merito para ello, pero le representa un beneficio particular y superficial, es debilidad social y cultural por la que se sucumbe la voluntad excusados en la crisis social, laboral y económica del país para mimetizar la verdadera intención vana y superflua en el ejercicio de la democracia. Enseñamos a nuestros "políticos" a alcanzar sus pretensiones apoyados en la crisis, pero jamás aceptamos que la crisis es ética y moral, sólo observamos el resultado a nivel de economía, capacidad de ahorro, capacidad de adquisición y lo confundimos con crisis; nunca hemos superado como sociedad el plano de las necesidades primarias y básicas. Se le enseña a la clase dirigente que éste es el mejor ambiente para cautivar adeptos propiciando que esta crisis se convierta en un negocio político donde al pueblo no se le debe solucionar todas sus necesidades primarias porque mientras continúe con ellas podemos comprar sus consciencias y doblegar su voluntad con propuestas cortoplacistas y superfluas, es decir de forma "barata"; pero si damos solución a todas sus necesidades materiales y primarias este ciudadano se despojaría de vicios y adquiriría mayor libertad y autonomía para entrar a "pensar" y exigir, adquiriría un criterio mucho más objetivo para evaluar, y nuestra clase política no está preparada para este reto, sólo han basado su recorrido político en el discurso "veinte juliero", propuestas sin estructura coherente, acciones sin profundidad ni compromiso, planes de gobierno con soluciones "alpargatadas", populistas y de "vivas", nada coyuntural, planes donde sólo se evidencia una ignorancia por lo que aspiran a gobernar sin saber cómo.

Esbozando el punto de vista como Gerentes Públicos, se indagó sobre el nacimiento de la problemática de la sociedad y se concluyó: "El problema no es de simple ausencia de líderes, es ausencia también de ciudadanos; son escaños que se deben alcanzar para el desarrollo del individuo como ente social y político con capacidad de gobernar: primero se debe ser ciudadano a cabalidad y luego se debe ser líder para así poder aspirar a gobernar, para reducir la brecha evidente entre la clase gobernada y la clase gobernante, es así como se propicia el surgimiento de alternativas políticas provenientes de la eterna clase gobernada o por lo menos se garantiza que la eterna clase gobernante será mucho más decantada y seleccionada."

Pero, ¿Qué significa ser ciudadano?, no es sencillamente alcanzar la mayoría de edad, es promover el ejercicio armónico de lo social, lo colectivo y lo individual en un contexto de Conocimiento, Libertad y Autonomía; no es el cumplimiento de uno de estos conceptos, es el cumplimiento de cada uno sin condicionamientos o limitaciones; los tres aspectos deben ser dados en todos los ambientes de la Administración Pública, empezando por el actuar del ciudadano e involucrándolos hasta el ejercicio del administrador. Para un exitoso desempeño ciudadano el individuo debe acceder a la educación y al conocimiento, pero no únicamente al brindado por la educación típica actual (español, matemáticas, química, etc.), sino también a aquel que le permite adquirir criterios objetivos dentro de un esquema de principios y valores éticos y morales, un conocimiento que le permita visualizarse como ser social e individual, que le muestre sus alcances como eslabón de una cadena llamada sociedad y cuál es su papel en ella. Este acceso a la educación y al conocimiento debe ser garantizado por el Gobernante y el Estado.

Para que en el individuo social se despierte el interés de su desarrollo como ciudadano debe surgir una clase gobernante de coyuntura, dirigentes que devuelvan la credibilidad de la sociedad en el Estado, que promuevan el rompimiento del paradigma respecto a un Estado inoperante y excluyente al cual sólo se accede por mecanismos ajenos a la meritocracia; de esta manera se estimula la participación de la sociedad en lo suyo, en lo público, se dará inicio a un sentimiento de pertenencia eliminando cualquier desarraigo e indiferencia existente; con esto se dará inicio a una cultura, a un cambio estructural en los valores sociales, se cimentará una identidad social con compromisos individuales comunes.

La estructura estatal es de Leyes y los mecanismos de participación existen por doquiera, los espacios están dados y desafortunadamente no existe preparación de quienes deben usarlos, de allí que se tornen inoperantes hasta el punto de concluir que cuando se quiera que algo no funcione se debe crear un comité de participación. La importancia dada hoy a la participación ciudadana a obligado la creación de mecanismos tales como comités, consejos y demás, los cuales han tomado relevancia en la aprobación de planes y programas de desarrollo, pero que por la falta de conocimiento y preparación por un lado, y por otro el desinterés y desarraigo evidenciado en la comunidad para el uso correcto de estos espacios y mecanismos, ha facilitado la manipulación de los mismos en procura de legitimizar sobre el papel las acciones gubernamentales locales, regionales o nacionales.

Hablar de participación ciudadana sin distinción racial, religioso, cultural o de género, dentro del contexto de los municipios de sexta categoría, es un discurso

bastante aceptable y fácil de comprender; pero qué sucede con el tema de la participación ciudadana sin distinción política, es un discurso bastante romántico y propio de aquel candidato triunfador, aunque únicamente en sus primeros dos días de euforia triunfalista si corriéramos con suerte, pero después de este trance se dilapida el tema y como suele decirse: "El que gana es el que goza y quien pierde es el "quemado", y por lo tanto "ardido".

Se agudiza la crisis cuando se evidencia un triunfo por mínima diferencia, es triste que se rijan los destinos de una totalidad en esas condiciones, con la aprobación de un poco más de la mitad; y peor aún cuando esta aprobación en muchos casos no corresponde a un concienzudo análisis de la propuesta política sino al simple balanceo de beneficios individuales a sabiendas que por quien finalmente se vota no cumple con las calidades y cualidades necesarias; y deprimente aún mas para la democracia, lastimosamente sólo para ella, cuando se realiza un análisis comparativo de la abstención, los votos anulados, los no marcados y aquellos de dudosa procedencia (adquiridos por trasteo de votos); es allí cuando como Gerente Público que pretendemos ser le cuestionamos a cualquier electo su triunfo: ha ganado, pero cuál es su aceptabilidad real, de esos votos que obtuvo cuántos fueron a consciencia, qué pasó con los votos anulados, los no marcados o con la abstención, allí surge su primer compromiso, recuperar la confiabilidad de la sociedad en nuestra estructura estatal y gubernamental.

Cómo se puede pronunciar el Consejo Electoral y la Registraduría, o demás estamentos, después de una jornada de elecciones y afirmar: "A triunfado la democracia, ha ganado el pueblo", sencillamente porque no hubieron disturbios o se contabilizó rápidamente y se erigió un ganador a sabiendas que el abstencionismo es representativo sumado con los votos en blanco, los no marcados y los anulados; ¡Es irónico!, parecería que ni siquiera estos organismos conocen la verdadera importancia de aspectos como la pluralidad y mayoría que deben contenerse en el concepto de la participación ciudadana.

Es importante recalcar la importancia evidente de aprovechar eficiente, eficaz y oportunamente los espacios y mecanismos de participación ciudadana en estos municipios, no sólo como individuo civil que hace parte de una comunidad sino también como gobernante local y gerente público. El Alcalde debe ser consciente que ante todo administra y gerencia la cosa pública local, lo que es de todos, obviamente con una aprobación mayoritaria que lo elige, que de pronto no es tan mayor, pero también con una minoría que tiene otras expectativas, que de pronto no es tan menor, las cuales no alcanzó a satisfacer su plan de gobierno; es allí por donde debe iniciar su administración, en complementar el plan de gobierno con una participación abierta de quienes consideran estar excluidos y así posteriormente estructurar de forma acertada y concertada el Plan de Desarrollo.

Desafortunadamente para la Administración Pública se obvia el paso manifestado en el párrafo anterior, se opta por una actitud excluyente: "Los que quedaron adentro quedaron y los que no a llorar afuera", es allí donde se empieza a degradar el concepto de la Administración de lo Público, la administración de todos y para todos, desde aquí comienza a agredirse a la comunidad y a limitarse su participación. También es cierto que no toda responsabilidad recae en el gobernante, se debe entrar a evaluar la actitud de la comunidad, de aquella que como se expresó en párrafos anteriores y de forma coloquial "se quemó y quedó ardiendo", este último adjetivo es bien importante, el resentimiento marcado con el cual se asume la derrota, más aún en una idiosincrasia radical y bastante sectaria en cuanto a política o politiquería se refiere; en muchos de estos casos se opta por dar un paso al lado y evaluar la posibilidad para una próxima campaña, pero en otros casos se comienza a maltratar el concepto de "Oposición" agrediendo el actuar y la gestión del administrador o gerente de turno con acciones que se mimetizan en un concepto equivocado de oposición, asumiendo la obstaculización, del desarrollo de un plan de gobierno, sin fundamentos válidos y de fondo, inclusive sin conocerlo.

Bajo esta perspectiva del triunfo y la derrota en el ámbito político emergen herramientas y mecanismos con las mejores intenciones para garantizar la Participación Ciudadana en el desarrollo de toda una comunidad, espacios que se han abierto bajo el amparo constitucional y legal, con normas que los reglamentan y legitiman pero poco controlan su uso, ignorando el verdadero significado del vocablo "participación" y la importancia o alcance que puede tener su buen o mal uso, que para nuestro caso y con el contexto cultural que nos ocupa en estos municipios de 6ª categoría, se manipulan estos mecanismos y a la comunidad bajo razones ocultas de intereses propios o comunes de una minoría ajenos a la intención de promover una exitosa administración o gerencia.

Herramientas como la Revocatoria del mandato, muy mentada en estos últimos años, al parecer ha mostrado sus frutos conforme para lo que fue diseñada, un mecanismo que con celeridad permita consultar y medir el conformismo de la ciudadanía respecto a su gobernante elegido y tomar correcciones, pero que al evaluar su verdadero nacer está, por lo general, motivado por inconformismos "políticos" que se manifiestan, no por el diseño e implementación de las políticas públicas sino en el desequilibrio al momento de coloquialmente "repartir la torta y ver de a cuanto nos toca", y generar los respectivos favorecimientos por el pago de cuotas políticas surgidas en la negociación de conciencias o votos, es decir, por cuestiones ajenas al interés en pro de una Administración Municipal exitosa.

Se debe promover con ahínco la concientización del individuo en el verdadero papel que debe ejercer como ciudadano, a su vez culturizar a los gobernantes en

la eficiencia y eficacia que debe aplicarse a las inversiones para la capacitación a la comunidad y el desarrollo comunitario, que se expresen resultados favorables a nivel político y social. No sólo la generación de una mejor economía en el núcleo familiar es lo primordial, también es importante el desarrollo del individuo como ciudadano, que la "participación objetiva" se transforme en una cultura y que sea parte de nuestra identidad, que la comunidad entienda la necesidad de participar objetivamente en pro del interés común y de esta manera el mandatario halle razones de peso y conceptos valiosos que enriquezcan su administración, ésta es una tarea conjunta. Como ciudadanos, se debe demostrar al gobernante que hacemos buen uso de los mecanismos de participación y él, con pleno convencimiento, fortalecerá la participación ciudadana en pro de una mayor gobernabilidad y real legitimidad. La pregunta no es ¿quién inicia?, estamos convencido que la pregunta es ¿por dónde se inicia?, y es allí donde nos atrevemos a afirmar que se inicia por romper el paradigma en el cual la percepción del estado por parte de la comunidad o ciudadano es de total apatía, de total inconformismo; y ¿de quién es la tarea?, es aquí donde subrayamos lo mencionado anteriormente, de una generación de Gerentes de coyuntura que simplemente demuestren que el sector público es de todos y para todos, que el ciudadano y la comunidad es el verdadero gestor de su desarrollo y progreso, y que a quien se elige es sencillamente su representante legal, jamás su "amo y señor".

Como Gerentes Públicos se debe cuestionar la importancia tan marcada de dar modalidad a la educación en estos municipios de 6ª categoría, discusiones tejidas entre opiniones de transformar la educación a una modalidad ambientalista, ecológica, agrícola, pecuaria, académica, comercial, etc., no se plantea una oposición a ello: Es totalmente justificado que conforme sea la vocación económica del municipio debe ser enfocada la educación local, pero por qué tanta insistencia en este sólo aspecto, qué pasa con los valores que se deben inculcar desde las instituciones de educación pública; así como en las instituciones privadas se inculca el respeto y el sentido de pertenencia por sus insignias y uniforme, así mismo debe ser en las instituciones públicas; pero son totalmente olvidados esos valores, de doctores y sabios la sociedad se encuentra saciada, doctores y sabios para aplicar conocimientos evadiendo la ética y la moral, sin caer en generalizaciones; hay escasez de seres humanos, de verdaderos hombres, de ciudadanos cabales. Debe fortalecerse el conocimiento y la práctica de valores cívicos, educar al futuro gobernante desde sus raíces, y sino ha de ser gobernante o elegido, por lo menos sembrar conocimientos que le permita adoptar criterios para un buen elegir y que jamás doblegue sus convicciones; en ello existe un convencimiento, que se debe invertir todo el esfuerzo, en educar para elegir y para ser elegido, todo esto desde la educación primaria (inclusive preescolar), que se institucionalice la cultura de una elección objetiva, la cultura de la participación, el saber manifestarse, que se convierta en parte de nuestra identidad. El Estado es toda la Sociedad.

Recae sobre los mandatarios locales generar atracción; si la comunidad no viene a él, es decir, no participa y muestra indiferencia, él debe ir a la comunidad, debe cambiar su percepción de una sociedad acusadora, debe modificar la actitud tomada hacia la rendición de cuentas, debe ser consciente que actúa para el común y a este debe informar sus acciones y resultados; pero no debería ser un común sumido en la ignorancia ni manipulable o fácil de engañar, debería ser un común con capacidad de evaluar y exigir, con criterios sólidos para emitir un concepto y castigar o premiar. La participación de la comunidad no debe limitarse a la manifestación de los problemas o el despliegue de un diagnóstico de la situación, la comunidad debe estar en capacidad de asimilar, decantar y emitir soluciones, debe estar preparada para la formulación, diseño y preparación de planes y programas, debe estar en condición de responder con eficiencia y eficacia a un informe o una rendición de cuentas de su gobernante, debe estar en condición de objetividad. Los mecanismos de participación deben operar por iniciativa de la propia comunidad y surgir de esta misma, pero desafortunadamente tras la indiferencia de la comunidad y la obligatoriedad de la intervención de estos impuesta al gobernante por el gobierno central para la aprobación de muchas de sus acciones, es este quien termina "operando" a su conveniencia dichos mecanismos en pro de su legitimidad.

El individuo y la sociedad deben ser libres de debilidades y ataduras para garantizar un actuar público y político objetivo, su Libertad debe trascender mas allá de sus necesidades básicas, mas allá del equivocado actuar común ejemplarizante en muchos aspectos de nuestra cotidianidad, su Libertad debe ser estructural, de pensamiento, una Libertad que le permita ser objetivo en su actuar rechazando mecanismos que antepongan su bienestar privado a merced del bienestar social, que lo lleve a concluir que tras un bienestar social se le garantiza un bienestar propio mucho mas prolongado, legítimo y perdurable.

El pensamiento libre y su conocimiento abonan y fertilizan un actuar autónomo, erigen a un hombre con criterios propios y arraigados, con identidad propia, capaz de evaluar y autoevaluarse; de esta manera se elimina la manipulación e influencia en las consciencias y voluntades, así el politiquero deberá convertirse en político y todas y cada una de sus propuestas deberán responder a una estructura sólida surgida de las necesidades de una comunidad igualmente estructurada, deberá concretar su actuar haciéndolo cualificable y cuantificable.

Finalmente, se afirma que la sociedad tiene a los dirigentes que se merece, dicha aseveración es compartida por nosotros totalmente. El Estado es el reflejo de la sociedad que lo conforma, mientras sus Leyes son el reflejo del actuar de la misma. Se debe fortalecer y optimizar la estructura existente, el

Estado y la Sociedad deben apropiarse de todos y cada uno de los mecanismos y de los espacios; no es necesario crear más mecanismos y apéndices, eso sería confundir el actuar, debe optimizarse lo existente, debemos apropiarnos y conocer cada uno de los derechos pero también de los deberes, se debe cuidar lo que es de todos para que lo de cada uno sea mucho más legítimo y perdurable.

**3.2.4 Nuevas Tendencias en Administración Pública.** Algunos años atrás habría sido fácil especificar un orden sistemático de tópicos administrativos y sociales sobre al problemática y posibilidades de la Administración Pública.

Bajo el epígrafe amplio de la gestión del Estado se habría subsumido temas relacionados con los controles ejercidos por los órganos políticos nacionales sobre las entidades administrativas centrales; la política interna y el cumplimiento de las leyes; los procedimientos reglamentarios y la supervisión que incide sobre el accionar de la Administración Pública y sus funcionarios.

Hace veinte años no mencionaríamos tanto el "constitucionalismo" o la "administración científica" y en cambio prestaríamos mayor atención a la emergencia de la Administración Pública comparada; a la sociología y a la antropología social; a la historia y sus episodios; a los problemas asociados con las jerarquías altas, planas y paralelas; a la comunicación y al problema del poder.

Hay que detenerse en la consideración seria y circunspecta de la necesaria revitalización de las autoridades regionales; en las demandas por un gobierno abierto y democrático; en la urgencia de ejercer un liderazgo activo y no simplemente intelectual; no podría estar ausente del análisis la preocupación general por la penetración creciente de los grupos políticos y de intereses en los procedimientos del servicio civil; y en lo posible, defender el papel de los funcionarios públicos como agentes protagónicos en el proceso de facilitar el "acceso" de los ciudadanos a los servicios públicos.

En la actualidad, en casi todos los países del mundo en desarrollo, las preocupaciones parecen ser las mismas: continuar enfrascados en la reforma del Estado, en la adecuación de las estructuras gubernamentales, en problemas de planeación y en el análisis del papel de la burocracia en los procesos de cambio y desarrollo; no se ha logrado un consenso acerca del alcance de la descentralización ni sobre los mecanismos más adecuados para canalizar una participación ciudadana efectiva, ni siquiera se ha logrado estructurar unos partidos políticos modernos y diferenciados.

Pero, por encima de esas preocupaciones cotidianas, una circunstancia histórica domina el pensamiento acerca de la gestión pública: la crisis fiscal, y su concomitante, el cercenamiento de programas públicos importantes.

Volviendo la mirada hacia el pasado se puede recrear aquel período fecundo que se inició en la década del cincuenta y se extendió hasta bien entrados los años setenta; se observa un crecimiento sólido del gobierno, una expansión en la gestión y la organización, una multiplicación de programas y organismos y unos mecanismos diseñados para que la coordinación y la planeación pudieran desarrollarse, seguidos de una permanencia y estabilidad relativas, unos procesos de integración, consolidación, revisión y mejoramiento cualitativo.

A partir de estos años, se asiste a una indudable contracción, no sólo un "fin al crecimiento", sino un reducción drástica de los recursos fiscales disponibles para la Administración Pública.

Estos fenómenos, cuyas causas implicarían un diagnóstico profundo, que escapan a los objetivos de este trabajo pero que podríamos resumir en los cambios en las relaciones dinámicas entre el Estado y la Sociedad, han estado acompañados de cambios profundos en el pensamiento administrativo público, corrientes de opinión académica que de algún modo inciden sustancialmente en la organización y gestión de la administración gubernamental y que, de manera directa, se internan y condicionan la conducta de los administradores públicos, obligándolos a adaptar sus valores, sus concepciones éticas y morales.

El primer cambio importante tiene que ver con la perspectiva crítica que se ha difundido sobre el papel del Estado y sus instituciones más representativas y que en su forma más refinada se conoce como "crisis de legitimidad", que alcanza de lleno a cubrir a la Administración Pública, por razones obvias.

Esta aparente falla de legitimidad se orienta fundamentalmente hacia los administradores públicos, quienes no sólo han debido soportar una "mala prensa", sino que han tenido que enfrentar sus propias crisis internas; en especial la confianza en sus propias capacidades se ha erosionado, al tomar conciencia de estar llegando a un umbral donde el método burocrático ha dejado de tener efectividad para el manejo del Estado, en la medida en que el mecanismo racional - legal ha demostrado que no puede estirarse hasta el infinito.

Se encuentran con frecuencia en la literatura ataques violentos contra los funcionarios públicos; el más conocido de todos, por constituir pieza clásica es

el de Harold Laski, quien en la edición de 1932 de la Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales formulaba que "la burocracia es un sistema de gobierno tan completamente en manos de los funcionarios públicos, que su poder pone en peligro las libertades de los ciudadanos ordinarios". No obstante, con frecuencia se ignora que estos ataques constituyen un olvido conveniente de que la burocracia es parte de la sociedad, y como tal refleja y tiene que ajustarse a la situación prevaleciente, sin poder cambiar ella sola.

Este distanciamiento mostrado por algunos críticos que están prontos a lanzar sus ataques especialmente después que ha cambiado las condiciones, suscitan la inquietud de hasta qué punto tales diatribas reflejan de hecho una enfermedad que, contrario a lo que está implícito en ellas, no puede adscribirse exclusivamente a los funcionarios públicos.

La respuesta estatal a estas inquietudes sociales respecto del papel de la burocracia han sido visibles y rápidas: descentralización, reducción de las áreas de competencia para la prestación del servicio público, vinculación de la comunidad y de los grupos de interés a programas con un alto contenido de bienestar, realizaciones concretas y a largo plazo.

Adicionalmente, un paulatino regreso a la economía de mercado organizando la prestación de los servicios públicos bajo nuevas modalidades, tales como la apertura a la posibilidad de la escogencia por los consumidores, contratación y privatización directa. Finalmente, abandono por el Estado de ciertos servicios públicos que pueden ser asumidos por el sector privado de la economía, empleando para el efecto llamativos instrumentos de política impositiva.

Los valores prevalecientes dentro del conjunto de administradores públicos ha sufrido una reevaluación de gran magnitud; la imparcialidad de los funcionarios, su falta de valores propios, su objetividad en el manejo de los reglamentos se convirtieron en una ficción impropia, y en su lugar se ha erigido como principio la afirmación de que el administrador sólo busca defender los valores dominantes en la sociedad que ellos dirigen.

Siguiendo a Kart Deustch, se podría afirmar que un "valor" es una preferencia repetitiva por una clase particular de mensajes o datos que deben recibirse, transmitirse o según los cuales se debe actuar, con preferencia sobre los demás. Aunque pueda existir cierto escepticismo frente a la autoridad formal, la experiencia nos demuestra que todas las organizaciones requieren indispensablemente de esa preferencia repetitiva mencionada; por lo tanto, no

puede haber política sin valores caracterizado por un nivel mínimo de coherencia. El Problema que se quiere destacar es que la gente tiene la propensión a confundir los valores con las imágenes de los valores, es decir, a confundir lo que la gente dice o piensa que prefiere con lo que realmente prefiere en los hechos; de otro lado, existe la vieja falacia de que el comportamiento de un sistema puede pronosticarse totalmente sobre la base del comportamiento de sus partes.

Los valores asociados a la Administración Pública no pueden, entonces, consistir en la sumatoria de los valores individuales de los funcionarios gubernamentales, ni ser enteramente congruentes, pero ambos comparten valores sociales prevalentes, y aquí podemos insertar uno de los problemas apremiantes de la sociedad actual: la eventual distinción entre moralidad pública y moralidad privada. La mayoría de las personas piensan que la moralidad pública se relaciona con obediencia a la ley, honestidad y veracidad. Así de sencillo.

La moralidad pública se refiere, en estricto sentido, a las decisiones tomadas con la intención de lograr el bienestar colectivo, que se o se conceptualiza como el "público", esto es, una entidad o grupo mayor que el grupo social inmediato como la familia o el clan. Así, cuando las acciones se emprenden con base en tales decisiones, se presume un interés general o público, que prevalece sobre el interés privado o particular.

En cualquier caso, una acción o decisión que se justifica como moral porque se juzga el interés público, puede ser inmoral desde el punto de vista de todos (o casi todos) los conceptos que rigen el comportamiento ético para las conductas morales privadas. El ejemplo más común es el homicidio (de un delincuente cierto o supuesto) cometido por el Estado a través de uno o varios de sus agentes.

Irónicamente, el concepto de "lo público" se considera como una cosa buena y, aún, preciosa. Es una herencia de la antigüedad griega y romana; su proyección, elaboración, nutrición y defensa se representa generalmente como el trabajo de pensadores inspirados, virtuosos hombres de Estado, y bravos guerreros. ¿Cómo es posible esto, cuando se cometen tantos crímenes en nombre de lo público? La respuesta puede ser: Comparado con qué? Suponiendo que el gobierno es deseable, o al menos inevitable, cual es el concepto que mejor lo legitima? Aunque no sea aceptable como disculpa, la idea del gobierno en nombre del interés público es preferible a las reglas tiránicas y más o menos personales. De otro lado, el concepto de lo que es público viene investido de bienes que identificamos con palabras tales como ciudadanía, seguridad, pertenencia, justicia y libertad.

El segundo cambio importante ha consistido en la impugnación del concepto de racionalidad, presente en todos los escritos sobre administración Pública, el rechazo a sus pretensiones técnicas y, en general, un ahincado propósito de apreciar la disciplina desde una óptica política.

La mayor parte de las teorías administrativas en el siglo XX se ha ocupado por proyectar una maquinaria organizativa que permita transformar el mito democrático en una actividad gubernativa eficaz. Nos hemos empeñado en perfeccionar una estructura y un funcionamiento del gobierno que demuestren responsabilidad, legalidad, igualdad racionalidad y participación, en lugar de lo que heredamos y rechazamos del siglo XVIII.

La preocupación por la imparcialidad y la eficiencia, ha llevado a destacar particularmente los actos administrativos cruciales, como la toma de decisiones, por considerarlos medios adecuados para alcanzar esos fines. La base de que se partió fue, al parecer, que las decisiones tomadas en el foro abierto de los procedimientos administrativos, donde impera la racionalidad, son las que más consultan a la verdadera democracia.

Los hechos han empezado a demostrar que esto no es necesariamente así; en primer término, las personas que trabajan en las organizaciones públicas y privadas indudablemente necesitan prestigio, seguridad, promoción, etc., y satisfacen estas necesidades aún a expensas de los procedimientos de decisión formalmente establecidos; en segundo lugar, una adhesión a la racionalidad profundamente arraigada y dominante en nuestras teorías administrativas concluye al fin por negar la eficacia de la percepción, la sabiduría y la intuición, que constituyen las bases de la decisión, universalmente aceptadas en nuestra sociedad.

Pero, detrás de estas dos suposiciones hay una tercera: que el gobierno en general, y la política en particular, pueden ser dirigidos por hombres; únicamente el hombre que se halla en el escenario de la acción puede tener acceso a los componentes de hecho de su decisión; sólo se confía en que el administrador público responsable formule correctamente la pregunta antes de actuar.

La aparente simplicidad subyacente en el comportamiento racional de los funcionarios públicos se desvanece tan pronto tomamos en cuenta las múltiples y complejas funciones que cumple el Estado moderno, en el que una multitud de decisiones políticas deben hacerse y rehacerse continuamente para sostener a la

sociedad, y en el que esas funciones se ejecutan por seres humanos que, en su conjunto, conforman la burocracia.

El administrador público que enfrenta una decisión "racional" casi nunca se halla en una situación desapasionada: a su mente afloran momentos pasados de frustración, enojo, obstáculos y problemas; sus ambiciones se encuentran represadas por factores que no domina; los éxitos de pasadas decisiones los han cosechado otros. Muchas veces ha tomado decisiones que creía vitales bajo el impulso de un hechizo obsesivo, dejando de lado lo evidente y recortando valores que son parte importante de su personalidad y su cultura.

De otro lado, los profesionales tienen la propensión de dejarse avasallar por prejuicios propios de su formación académica; además del carácter casi siempre unilateral de un oficio u profesión, se debe contar con el reduccionismo y el conservadurismo propios de los ambientes institucionales en que nos desenvolvemos. Robert Merton, conviene recordarlo, elaboró todo un catálogo de los prejuicios que agobian al funcionario gubernamental.

A pesar de las protestas de aquellos que desearían que el tiempo retrocediera para contar nuevamente con un esquema político apacible, donde la separación de los poderes públicos fuera un hecho que nos garantizara una perspectiva clara, la realidad es que no es posible encontrar una definición clara de este nuevo y turbulento ambiente que debe encarar el administrador público; lo que sí es claro es que es necesario extender y proyectar hacia la sociedad el ámbito de desempeño de los funcionarios públicos. Es en ésta sociedad donde se han desarrollado sus actitudes y valores, es en ella donde se plasman a través de sus actuaciones.

El tercer y último cambio importante en la conceptualización de la Administración Pública tiene que ver con la difuminación de los límites entre lo público y lo privado.

Existe la sensación de que uno es, y debe ser, capaz de establecer una diferencia nítida entre lo público y privado; en algunos casos, ésta es una tarea simple, pero cuando surgen entidades o "cuerpos adicionales" de la administración que escapan a cualquiera de las clasificaciones convencionales, es necesario repensar el problema.

Se hace referencia a esos organismos de concertación, de negociación entre el sector público y privado; al tráfico institucional y al intercambio de roles entre funcionarios y entidades en la frontera Estado/no Estado; a los contactos

legítimos que se establecen entre los funcionarios de organismos reguladores y las actividades privadas que se supone regulan y controlan, y en cuya operación los administradores públicos son coactados por los clientes, inhabilitados así para ejercer sus funciones.

El período de cambio que enfrentan en la actualidad las entidades estatales latinoamericanas en general, no ha sido asimilado completamente; podría decirse que contra dicho entendimiento conspiran múltiples factores, entre los cuales la turbulencia que caracteriza la presente situación es la más relevante y que, en términos generales, la generan los cambios incesantes y acelerados que inciden sobre el medio ambiente en que operan tales instituciones gubernamentales. Si bien estos cambios amplían las oportunidades, al mismo tiempo maximizan las interdependencias entre organismos cada vez más sujetos a factores que escapan a su control y que obligan a sofisticar sus formas de pensar y actuar.

Los cambios en las matrices tecnológicas obligan, a su vez, a tratar de incorporar en sus cuadros directivos y medios a un número creciente de especialistas en diversas disciplinas, convirtiendo la inversión en inteligencia, capacidad y experticia en uno de los mayores aciertos organizacionales; agréguese a esto la transformación total en las comunicaciones, que incide profundamente sobre nuestros obsoletos sistemas de información y, por ende, en los esquemas de planeación.

Frente a esta situación, cómo planificar cuando los diagnósticos - basados en esta turbulencia y cambios acelerados - en lugar de ayudar, pueden ser desorientadores y por tanto obligan a oscilar en las predicciones entre la ultra racionalidad y una racionalidad en extremo limitada, por la necesidad (y la imposibilidad) de considerar miradas de factores?, Cómo se puede ser eficiente en estas condiciones?, Cuáles son las funciones prioritarias a cumplir?, Cómo estructurar la administración y adelantar una gestión eficaz?, en verdad que no existen dogmas o respuestas exactas a estas inquietudes.

Las implicaciones básicas de esta situación han propiciado la necesidad de introducir cambios profundos en la gestión de los organismos públicos, especialmente en tres ámbitos:

En primer lugar, orientando las entidades hacia objetivos definidos, planificados, mensurables y calificables y transparentes.

En segundo lugar, adoptando un sistema de gerencia pública eficaz, caracterizada por contar con una organización y unas funciones vinculadas con su misión y objetivos, conformada por funcionarios capaces y motivados; y con responsabilidad asignada a las máximas autoridades.

Finalmente, instaurado un sistema de control interno adaptado a los programas y a la organización y sus funciones, que servirá de base para la superación exitosa de las evaluaciones externas de carácter fiscal.

Mejorar la eficiencia no es ciertamente una idea nueva, pero tampoco es una idea que haya producido muchos éxitos; en verdad, es un compromiso político respetado más en su incumplimiento que en su observancia. Grandes planes de modernización raramente han sobrevivido las fases iniciales de su puesta en práctica, aunque es posible prever que los cambios institucionales que han precedido los actuales esfuerzos ofrezcan una garantía mayor de lograr los objetivos previstos.

Uno de los problemas a la hora de crear una cultura de eficiencia y productividad en la función pública ha sido la existencia de un concepto inadecuado de gestión; a pesar de que se han hecho esfuerzos conscientes para elevar la condición de la gestión pública, esto no ha sido acompañado de una reconsideración de su significado. La preocupación acerca de la calidad de la gestión se ha expresado de diversas maneras, incluyendo la conocida letanía de economía, eficiencia y eficacia; otras frases como "un mejor uso de los recursos" forman ahora parte de la retórica administrativa, sin establecer una nueva definición que dote a estas y otras expresiones de significado operacional. De otro lado, se observa la exclusión de las cuestiones político - administrativas, al percibir la gestión como un mero proceso de control y supervisión de tareas rutinarias.

Lo que hasta ahora se ha entendido como administración impone severas restricciones al ámbito de la gestión pública en general limitan el papel de los gerentes públicos a una ejecución programada de políticas definidas por otras instancias o niveles gubernamentales. La verdadera cuestión es si la gestión pública debe tenerse en cuenta el entorno político en la toma de decisiones, los recursos disponibles, las relaciones inter organizacionales y las que se suscitan con organismos no gubernamentales.

Estos tejidos inter organizacionales no forman estructuras jerárquicas bien ordenadas. En la medida en que la unidad propia de la gestión pública es, con frecuencia una red de organizaciones implicadas conjuntamente en la provisión de

servicios, la habilidad para elegir y negociar las relaciones de trabajo entre organizaciones se torna cada vez más importante. Esta situación puede verse con mucha claridad en los servicios de asistencia médica, en cuya prestación interviene un número considerable de entidades públicas o casi públicas (Ministerio de salud, Superintendencia de Salud, Departamentos, Municipios, EPS, IPS, Cajas de Compensación, etc.), con todas las cuales debe establecer relaciones y negociar el gerente público; al igual puede decirse de las entidades educativas o de las encargadas de la prestación de servicios públicos domiciliarios.

El dilema básico en la modernización de la gestión pública es el de enfrentarse con problemas rápidamente cambiantes dentro de una limitación seria de recursos. Se ha puesto de moda el término "gestión pública" porque promete aliviar la presión económica sobre los recursos y la presión política para la toma de decisiones duras e impopulares. En la medida en que una estrategia de eficiencia se mueva en territorios desconocidos, la gestión pública por flexibilidad exigirá más de los funcionarios, por lo cual el éxito descasará de una manera creciente en su compromiso activo e informado.

Teniendo en cuenta estas someras apreciaciones, y de acuerdo con los más avanzados enfoques, puede asegurarse que cualquier intento por modernizar una entidad pública debe considerar, al menos, cuatro factores claves:

**Eficiencia**, que debe entenderse más como un esfuerzo continuo para que los recursos públicos sean utilizados oportunamente que como una simple campaña de recorte de costos. La eficiencia, entendida como un medio puramente técnico para alcanzar fines políticos aceptados, se presenta a menudo como un bien incuestionable. La oposición al concepto es fácilmente rechazada cuando se presenta la eficiencia como un concepto neutral y sus críticos se exponen a la acusación de defender el desperdicio de recursos y la ineficiencia.

La eficiencia y otros conceptos asociados - la economía, la eficacia y el costo de oportunidad - con su énfasis en la conciencia de costos están en camino de alcanzar una posición sólida tanto en la práctica administrativa como en el discurso político.

Las mejoras en la eficiencia pueden ser alcanzadas mediante aumentos del producto en relación con los recursos, reduciendo los recursos respecto de los productos o, idealmente, haciendo ambos al mismo tiempo; en este marco, una mayor economía se alcanza mediante el ahorro de recursos reales en relación con

los recursos previstos. La eficacia se aumenta alcanzando una mayor proporción entre objetivos deseados y resultados reales.

Estas distintas formas de alcanzar un mejor resultado parten de la existencia de un marco firme de objetivos definidos políticamente, y ya que las consideraciones técnicas y políticas están siempre interrelacionadas, el principal centro de interés se traslada de la eficiencia en general a lo que se hace en la práctica.

No obstante, y este es un punto capital, la eficiencia adquiere un mal sabor si en la práctica se le iguala con eficiencia medible, ya que el concentrarse exclusivamente en esta tiene tres consecuencias indeseables:

En primer termino, puesto que los costos se miden más fácilmente que los beneficios. La eficiencia se reduce a economía; los ahorros en dinero y personal se convierten en la única medida del éxito y la demanda por eficiencia se convierte en un intento de recortes.

Segundo, ya que los costos sociales son mas difíciles de medir que los costos económicos a menudo se ignoran los efectos externos; cada servicio se concentra en mejorar su propia eficiencia, incluso si los efectos globales no son óptimos.

Tercero, los beneficios económicos son más fáciles de identificar que los beneficios sociales y los esfuerzos para mejorar la eficiencia llevan a la redefinición de criterios de actividad de forma tal que les permitan ser más fácilmente medibles.

La distinción entre eficiencia técnica y económica es de fundamental importancia; la primera mide la utilización de recursos físicos en relación con los resultados físicos, mientras que la eficiencia económica mide los costos de utilización de recursos en relación con el valor de los resultados. Pueden aparecer disparidades entre ambas, ya que el equipo mas avanzado técnicamente puede ser muy costoso, y dada la presente situación de austeridad esta claro que la eficiencia económica es la principal preocupación. (El caso de la atención médica es un buen ejemplo: a mayor tecnología, mayores costos, lo que no ocurre en las comunicaciones, donde la tecnología avanzada ha reducido los costos en proporción al menos comparable). Ya no se busca proporcionar servicios excelentes independientemente de su costo y la creciente influencia de los profesionales de la contabilidad, la introducción de instrumentos contables para la gestión y el empleo de los consultores con una perspectiva contable son sintomáticos de este cambio de cultura.

Dentro de la esfera de la eficiencia económica hay una importante distinción entre la que se relaciona con la asignación de recursos y la productiva. La eficiencia en la asignación de recursos se traduce en la distribución óptima de estos, de acuerdo con su precio, para asegurar que sean asignados a las unidades de producción; la eficiencia productiva se preocupa de la productividad en la utilización de los recursos "producción al mínimo costo" en la calificación de la gestión, los economistas utilizan siempre el concepto de eficiencia productiva, con resultados que pueden ser injustos cuando se aplican indiscriminadamente a las entidades públicas. Todos estos aspectos revisten una importancia crucial cuando se analizan, por ejemplo, los costos en que incurren las administraciones locales para proveer asistencia hospitalaria o educación a grupos marginales, que son por definición deficitarios y, por lo tanto, ineficientes desde esta óptica simplista.

Existen varias dificultades para erradicar la ineficiencia productiva de la administración pública, entre las cuales pueden mencionarse la dificultad de definir y medir los resultados; la imperfección de los indicadores de resultados, por su imposibilidad de mostrar diferencias cualitativas entre las actividades; las limitaciones de los gerentes públicos en el ejercicio de su gestión, que alteran sus posibilidades para lograr una reducción efectiva de costos, entre otras; finalmente, las incertidumbres asociadas con los tres aspectos anteriores obligan a los gerentes públicos a tratar de ajustar los criterios de evaluación a los resultados concretos obtenidos, independientemente de planes o indicadores diseñados.

Normalmente, la eficacia tiene que ver con la medida en la que se han alcanzado los objetivos deseados. En la administración pública los objetivos son notoriamente difíciles de definir, están frecuentemente en conflicto y a menudo sujetos a cambio. Superar con eficacia su ambigüedad, conflicto e inestabilidad son tareas estratégicas de la gestión pública que no pueden rechazarse. Anticipando los planteamientos sobre la gestión, el establecimiento y la búsqueda de objetivos es un problema particular de la gestión pública, porque se trata de un proceso inter organizacional y no solo de un proceso intra organizacional.

**Gestión.** Cualquiera que sea la posición adoptada sobre lo que significa el término "administración" el supuesto implícito o explícito es que el concepto de gestión ofrece una aproximación más lógica, racional y ordenada para mejorar la actividad administrativa que la práctica actual. La superioridad del concepto de gestión se supone que reside en la aplicación de principios ya probados para crear jerarquías organizacionales nítidamente estructuradas, con tareas bien definidas y responsabilidades claramente asignadas y porque establece un control

firme, perfecciona los procesos y define propósitos. La práctica efectiva de la gestión pública no es solo una cuestión de ponerse al día sobre lo que se está haciendo en la empresa privada: significa también abrir nuevos caminos.

Si la gestión en general implica conseguir que se logren los objetivos por medio de otros, la gestión pública implica conseguir que se hagan las cosas mediante otras organizaciones. Dirigir las actividades de sistemas compuestos por varias organizaciones independientes es uno de los retos distintivos de la gestión pública.

Que suponen los organismos de control fiscal que es una gestión acertada? De acuerdo con lo planteado en los párrafos iniciales de este escrito, las entidades de control fiscal evalúan la gestión mediante "el examen de la eficiencia y eficacia de la entidades en la administración de los recursos públicos, determinada mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño, y la identificación de la distribución del excedente que estas producen, así como de los beneficiarios de su actividad " (Art. 10 de la Ley 42 de 1993). En síntesis, consiste en el examen y evaluación de las actividades realizadas en una entidad para establecer el grado de eficiencia, efectividad y economía, de planeación, organización, dirección y control interno.

En teoría, el control de gestión puede cubrir todas las actividades y operaciones de la entidad en un solo examen. Dada la dificultad de cubrir todas las áreas, se aplica solo a las actividades críticas en las cuales el examen y recomendaciones son más útiles a la entidad, pero muy especialmente se enfoca en consideraciones financieras. Sus principales objetivos son averiguar:

- El grado en que las entidades y funcionarios han cumplido adecuadamente con sus funciones y con las atribuciones que les han sido asignadas;
- Que las funciones se cumplen en forma económica, eficiente, eficaz y equitativa; y
- Que la información gerencial es correcta y oportuna.

Esta evaluación lleva implícita la idea de un nuevo gerente público. Ya no es la de un ejecutivo que se sienta tranquilamente a controlar, sino que depende de mucha gente, además de los subordinados, con quienes debe crear relaciones recíprocas: que necesita aprender como negociar, discutir y llegar a compromisos; y la de alguien que, a medida que asciende en la jerarquía, vive en un mundo político donde debe aprender a influir sobre otras personas

distintas a los subordinados, a maniobrar y a conseguir apoyo para lo quiere hacer.

Tradicionalmente, las expectativas y los supuestos se han centrado en el papel del gerente público como administrador, que enfatiza la regularidad de los procedimientos y garantiza la estabilidad organizacional. El administrador lleva a cabo lo que es en términos generales una función de mantenimiento, o interpretando y aplicando principios generales a casos particulares, solucionando problemas y trabajando dentro de los parámetros dados.

El directivo público como productor manifiesta una mayor preocupación por los resultados que el administrador, pero también trabaja dentro de límites establecidos. El papel de productor es el más vinculado actualmente con todos los significados de la gestión pública; da prioridad a la eficiencia operacional y busca la manera de reducir costos. Sin embargo, no es de su responsabilidad el aconsejar sobre nuevas políticas o iniciativas para responder al cambio; estas son las tareas del innovador y el integrador. Se necesita un directivo público con estas competencias para crear flexibilidad, diseñar nuevos sistemas y dirigir el cambio.

El **innovador**, que está orientado hacia los resultados, pone el énfasis en el desarrollo de nuevas políticas para alcanzar más fácilmente los objetivos existentes o incita cambios estratégicos de dirección; el innovador busca estimular la acción, alertar a los decisores sobre la necesidad de cambio y proponer nuevas respuestas.

El **integrador** pone en práctica su habilidad de establecer redes de relaciones para negociar los términos en los que distintas organizaciones participan, para clasificar los papeles organizacionales y asegurar que la visión del innovador se traslade y comunique en términos que tengan sentido en los distintos contextos organizacionales. El integrador es una persona con capacidad para dirigir la transición de un sistema a otro. Si el innovador produce y desarrolla nuevas propuestas de política, el integrador es quien logra que se lleve a cabo.

No se pretende que un directivo encaje en una u otra categoría, sino señalar el grado de opciones y plantear la inquietud acerca de si el equilibrio existente entre ellas es el apropiado y si el funcionario que vinculamos y a quien asignamos cometidos importantes posee o esta en capacidad de adquirir la habilidad y legitimidad necesarias para enfrentar los problemas actuales y potenciales característicos de la organización. Hasta ahora las entidades públicas han dado demasiada prioridad a la capacidad analítica para solucionar

problemas, en detrimento de las habilidades de implantación y pilotaje, que han sido sustancialmente olvidadas; un exceso de énfasis en el papel de productor en una era de cambio puede dejar la gestión pública sin los innovadores e integradores necesarios para construir la muy necesitada flexibilidad.

**Responsabilidad.** La obligación de rendir cuentas es la otra cara de la moneda de la autonomía; los gerentes públicos, a los que se les confían los recursos públicos asignados a sus programas, están necesariamente involucrados en el ejercicio de la autoridad pública, aunque no la ejercen discrecionalmente.

Los directivos trabajan dentro de un marco de responsabilidad que pretende asegurar el uso apropiado de los recursos y la autoridad, los que en modo alguno pueden dejarse al libre arbitrio o a la buena voluntad de políticos y altos funcionarios. En términos generales, la función de la responsabilidad es mantener la actividad de la organización dentro de los estándares previstos. Asegurar que no se abuse del poder en la organización, al tiempo que se promueve su uso eficaz, es uno de los problemas clásicos de la administración contemporánea.

En términos tradicionales, un directivo responsable es uno al que se le ha delegado una autoridad específica sobre parte de los recursos de una entidad y a quien se le exige responsabilidad por los resultados que haya obtenido empleando esos recursos. La responsabilidad implica delegación sobre recursos financieros y humanos en los directivos; una forma de organización en la que los directivos están en capacidad de responder por las actividades de las subunidades; un marco de planeación estratégica dentro del cual puedan relacionarse los objetivos de la organización y aquellos de los gerentes públicos; una estructuración de la información procontrol de tal manera que el progreso hacia la obtención de aquellos objetivos pueda ser seguido; y un procedimiento para asegurar el compromiso de los directivos con los objetivos de la unidad y con la revisión de resultados.

Para este propósito, sin embargo, se necesita que la responsabilidad pública tenga un significado mas fuerte, que incluya rendición de cuentas pero que conlleve una consecuencia adicional: las respuestas dadas o las cuentas rendidas deben ser evaluadas por el jefe o por una organización de superior jerarquía, medidas en relación con estándares o expectativas, y la diferencia anotada; y que luego se apliquen o distribuyan elogios o se impongan sanciones. Lo que le da a la responsabilidad un sentido pleno en la utilización organizacional ordinaria es la relación entre la información y las evaluaciones y la aplicación de medidas correlacionadas y pertinentes.

Este sentido más fuerte de responsabilidad se acerca a lo que es necesario, pero todavía pone énfasis en la función negativa de la responsabilidad. Como una contribución a una verdadera modernización, la nueva institución de responsabilidad debe responder a dos retos: el de compatibilizar la forma de responsabilidad con la naturaleza diversa de cada organización y el de equilibrar los componentes positivos y negativos de la responsabilidad.

**La Cultura Organizacional** es la última de las cuatro ideas claves en el debate actual sobre la gerencia pública; aunque ya se ha investigado sobre la cultura organizacional, el clima organizacional, ideologías, creencias, valores y otros temas relacionados, se ha hecho en forma marginal a la línea central de estudio de la gerencia pública, pues para la firme tradición de la administración científica, la cultura y conceptos asociados tales como los mitos, símbolos y ritos parecen sospechosamente débiles o no válidos.

La cultura organizacional no se ha percibido como un tema o problema a resolver en la función pública; la arrogancia de los altos directivos del Estado ha supuesto que, aparte de unos pocos y desesperados reconocimientos de las dificultades para cambiar las actitudes en el trabajo, la cultura organizacional ha sido tratada como objeto de orgullo más que de preocupación.

La posición estratégica de estos altos ejecutivos implica que cualquier limitación o debilidad en su manera de pensar y actuar tienen amplios efectos. Existe una gran incertidumbre y desorientación, acompañadas de una cierta intuición, sobre la ética de la función pública, sobre los roles y responsabilidades y sobre la rendición de cuentas; en esta crisis de confianza y legitimidad no hay líderes con capacidad para articular una nueva imagen que se ajuste a las circunstancias y tengan una credibilidad externa e interna. La profesión pública, en estos momentos críticos, esta falta de directivos con visión para establecer la dirección del cambio.

En esta situación, los responsables de la modernización se inclinan a dejar el problema a un lado, confiando en el apoyo político para superar la resistencia al cambio. Esto subestima el hecho de que la mejora en la actividad organizacional y particularmente de la actividad directiva, depende de firmes creencias y compromisos activos más que de la aceptación o aprobación concedidas con desgano; el apoyo político es una condición necesaria pero no suficiente para mejorar la gerencia pública. Muchos de los obstáculos para el cambio puede temporalmente superar alguna de estas limitaciones, pero a largo plazo se necesita otras intervenciones más pesadas y diseñadas para reducir la resistencia al cambio y movilizar apoyo.

La **cultura** no es un concepto fácil ni directamente preparado para el uso; se define de distintas maneras, desde el poco informativo y trivial hasta los conceptos más generales y sofisticados de los que es muy difícil sacar ideas específicas.

Afortunadamente no estamos tratando el tema de cultura en general, ni siquiera todos los aspectos de la cultura de la función pública, sino que nuestro foco de atención recae en la cultura organizacional y específicamente en sus implicaciones para la definición de las funciones y responsabilidades del gerente público.

Los valores y las normas culturales hacen más que proporcionar preceptos y prohibiciones; suministran unos objetivos válidos para guiar el conjunto de relaciones entre los miembros de la organización, a la vez que constituyen la razón de ser para la organización como un todo en relación con su entorno.

El poder unificador y orientador de la cultura organizacional aparece porque encierra las teorías de la organización y la gestión pública que la gente utiliza en las entidades para interpretar hechos, enmarcar problemas y coordinar acciones. Las culturas fuertes o eficaces proporcionan marcos de referencia compartidos y firmes expectativas mutuas, que simplifican los problemas de comunicación y de toma de decisiones, a la vez que sirven para canalizar las energías para la implantación de decisiones.

Ya que los supuestos culturales se adquieren mediante el aprendizaje a través de la experiencia diaria de lo que es aprobado o rechazado, lo que es válido y premiado y lo que es rechazado y castigado, resulta difícil valorarlos sin apasionamiento. De hecho, en el contexto de la política burocrática, no es inteligente desde un punto de vista táctico desafiarlos o incluso abrigar la idea de que las cosas pueden ser diferentes.

Las organizaciones limitadas culturalmente están muy comprometidas con sus teorías en uso y son especialmente propensas a encontrar dificultades para ajustarse a los cambios exigidos por el entorno. Muchas entidades públicas han experimentado consecuencias dolorosas al no lograr reconocer la necesidad de una adaptación sustancial y rápida para enfrentarse a las condiciones adversas y turbulentas que enfrentan, lo que obliga al análisis de la cultura organizacional, con el fin de observar si estas les permite enfrentarse con eficacia a un cambio rápido, sin perder la identidad y cohesión organizacionales.

A título de simple indicación se señalan las que se estiman las ocho características distintivas de una cultura organizacional proactiva:

- **Gerencia de la ambigüedad y las paradojas**, es decir, apartar la gerencia de los cambios fáciles y trillados, cambiando el simple cumplimiento de las funciones asignadas estatutariamente a la entidad por la búsqueda, aceptación y enfrentamiento de nuevas opciones y programas, teniendo en cuenta la turbulencia ambiental, las contradicciones propias de las relaciones interorganizacionales y la necesidad de asumir compromisos, persiguiendo al mismo tiempo eficiencia en medio de fuertes restricciones presupuestales.
- **Tendencia a la acción**, promoviendo entre los funcionarios una actitud proactiva, desencadenante de procesos y eventos, en oposición a una actitud reactiva que espera las ordenes para actuar y cuya actitud se dirige mas hacia la complacencia de los cuerpos directivos que hacia el logro de objetivos organizacionales. La tendencia a la acción se orienta a crear una cultura de maximización del logro y no hacia la satisfacción de los mecanismos de control.
- **Aproximación al cliente**, razón de ser de la entidad pública, convirtiendo al usuario en el centro de atención de cualquier esfuerzo de modernización institucional y promoviendo entre los funcionarios una actitud positiva y de respeto por los derechos fundamentales de dichos clientes.
- **Promoción de la autonomía y la iniciativa** entre los funcionarios, traducida en el fomento de la inventiva y búsqueda de nuevas formas de hacer las cosas, respetando las opiniones de aquellos y permitiéndoles desarrollar a plenitud sus facultades y el ejercicio del autocontrol, bajo una base de confianza, delegación y optimismo.
- **Productividad mediante el personal**, entendiendo que constituye el más importante recurso institucional, habida cuenta de que de él depende el uso eficiente y racional de los demás recursos a disposición de la entidad. La productividad implica el establecimiento de estándares razonables de trabajo; controles sobre resultados, procesos y recursos asignados; capacitación adecuada; y ambiente laboral positivo, entre otros.
- **Compromiso con el servicio público**, entendido no como una obligación o una forma de justificar un salario o una posición laboral, sino como una percepción y convicción personal y profesional de estar contribuyendo al desarrollo de la sociedad y al despliegue de las posibilidades y potencialidades de todos y cada uno de los miembros que la conforman.
- **Estructura orgánica sencilla y número de personal ajustado**. Estructurar una organización sencilla significa que cualquiera pueda entenderla y la sienta como propia. Implica, igualmente, que las relaciones entre sus dependencias e instancias componentes son fáciles e igualitarias, lo que a su turno debe traducirse en flujos de actividades y procedimientos regulares y transparentes.

El personal que se asigna para cumplir las funciones y coadyuvar al logro de los objetivos organizacionales han de ser adecuado en términos de cantidad, distribuido de acuerdo con las necesidades y cometidos propios de las reparticiones administrativas y técnicas, con niveles de remuneración compatibles con sus responsabilidades, con las calificaciones requeridas y enlazados por unos patrones de comportamiento que reflejen con claridad la cultura organizacional imperante.

- **Conocimiento detallado de la entidad**, derivado de un diagnóstico institucional permanente y compartido por todos los miembros de la entidad. Este requisito cultural debe permitir movimientos horizontales del personal, a fin de promover la capacitación y evitar la rutina, a la vez que facilitar la búsqueda o detección y solución conjunta de problemas.

Sin embargo, es bastante claro que los valores subyacentes en los ocho criterios anteriores no se dan en gran medida en la cultura tradicional de la función pública; en algunos casos la cultura real imperante va en sentido contrario de conceptos tales como promoción de la autonomía, conocimiento del organismo y despliegue de una tendencia a la acción. La mayoría de nuestras entidades gubernamentales enfatizan más en responsabilidades que en gestión de la ambigüedad y de la paradoja, aunque esta última es muy pertinente en un esquema gubernamental como el nuestro, en que los objetivos son múltiples, conflictivos, inestables y mal definidos.

En otros términos, si bien la cultura oficial la encontramos claramente enunciada en la misión de la mayoría de nuestros organismos estatales, la cultura real u operativa aun permanece agazapada, aflorando a la menor oportunidad; el peligro subyacente en una cultura de esta índole consiste en que los funcionarios dicen una cosa y aplican otra, creando confusión y generando un clima organizacional desfavorable. En muchas ocasiones, cuando la máxima autoridad del organismo exhibe un comportamiento autoritario, el jefe de personal se inclina a adoptar una actitud policiva, disciplinando y controlando la fuerza laboral. Por el contrario, cuando el jefe o director es participativo, la jefatura de personal actúa con permisividad dentro de contextos definidos, desarrollando, estimulando y recompensando el esfuerzo e induciendo conductas innovadoras.

Cuando la cultura oficial y la cultura real u operativa se enfrentan en el seno de una organización, casi nunca triunfa alguna de ellas; en su lugar surgen una o varias contraculturas. Si la contracultura emergente es aceptada como interlocutora, puede ser útil y eficaz al ofrecer alternativas a los valores y creencias predominantes en la organización. Si, por el contrario, se reprime y se le cierran los espacios de participación, la contracultura es acusada y

recriminada, enfrentando sus actores la amenaza de perder sus puestos de trabajo, lo que desemboca finalmente en frustración, deterioro del clima organizacional y surgimiento de nuevas contraculturas. La actual discusión sobre cultura organizacional atrae la atención hacia tres puntos generales de importancia para la gestión pública.

Primero, resalta el papel de las normas y valores para guiar, motivar y legitimar el comportamiento directivo, especialmente en situaciones en las que los objetivos operacionales son conflictivos y no estables. Sin estos puntos de referencia más elevados, los cambios en los objetivos pueden crear una desorientación seria y costosa. Una cultura firme crea flexibilidad organizacional al proporcionar símbolos de continuidad en medio del cambio.

Segundo, introducir la idea de "excelencia" ha proporcionado una línea de pensamiento superior a la muy atrasada del modelo de "hombre administrativo" que solo busca la satisfacción (racionalidad limitada) mas que la maximización (racionalidad intentada), percibiéndose aquella como un nivel de aspiración bajo e inmutable.

La "excelencia" plantea la cuestión de cómo se establecen los niveles de aspiración y como se relacionan con un criterio de productividad mas general que permita diferenciar la gestión pública de la privada. Similar a otros conceptos del aprendizaje y la experimentación organizacional, la "excelencia", conduce hacia una cultura en búsqueda permanente de mejoramiento en la productividad.

Tercero, una cultura de gerencia pública bien desarrollada ayuda a expandir las opciones y las posibilidades de éxito en el proceso de modernización; los esfuerzos del cambio programado siempre confían en alguna medida en una fuerza externa -presión de las circunstancias o presión política- para superar la resistencia al cambio. Sin embargo, a menudo es más eficiente y menos costoso en términos políticos liberar viejas actitudes, olvidar hábitos mentales obsoletos y crear expectativas de que los cambios supondrán oportunidades y podrán ser dirigidos con éxito. El compromiso interno de compartir valores culturales reduce la resistencia al cambio y motiva positivamente su implantación.

El cambio cultural no es un asunto fácil; los valores culturales establecidos están profundamente enraizados en las creencias y en las instituciones y son regularmente confirmados y reforzados por los procedimientos legales con que trabajan los funcionarios. La acción administrativa habitualmente esta íntimamente relacionada con mitos, símbolos, ritos e ideologías. En la administración, las acciones, que hablan mas alto que las palabras, están

incorporadas en los mitos y ritos de control y en la responsabilidad de funcionarios electos y designados, al igual que en los supuestos y practicas administrativas que proceden de aquellos.

Quizá convenga finalizar este aparte con una consideración adicional. En las entidades estatales predomina la llamada **cultura regulatoria**, que debe considerarse en relación con las anotaciones previas.

Esta cultura se caracteriza por estar mediatizada por el sistema de carrera administrativa, la promoción y permanencia por meritos y la evaluación del desempeño; normalmente, la gerencia es una de tipo consensual, y el énfasis de la gestión se concentra en el servicio al cliente. La cultura regulatoria se refleja en una relativa estabilidad de los funcionarios, la predictibilidad en los resultados como consecuencia de la planeación obligatoria y la carencia de riesgo. Estas consideraciones nos inducen a pensar en la importancia que adquiere en los escenarios gubernamentales tratar de enfatizar, en la construcción de una cultura, el rigor jurídico y el rigor técnico, como ejes básicos de la actuación de dichas entidades.

¿Cómo podrían aplicarse algunos de los anteriores criterios, de forma tal que se pueda ser eficiente bajo estas condiciones de cambio permanente? ¿Cuáles son las funciones prioritarias que debe adelantar un gerente público? ¿Cuál es el perfil, las características deseables que debe tener un funcionario público? ¿Cómo estructurar u organizar la administración, para que sirva de apoyo y estímulo a los propósitos señalados en los párrafos anteriores? ¿Cómo reclutar y gerenciar el personal público? Todas estas son preguntas para las que no existen respuestas exactas, pero sobre las cuales pueden proporcionarse algunas indicaciones.

Estas orientaciones deben empezar por recalcar la necesidad de que los gerentes públicos de todos los niveles adquieren un conocimiento adecuado y superior al que poseemos sobre la administración pública, y muy especialmente en la esfera territorial, donde las consideraciones cotidianas de tipo práctico absorben en forma desmedida el interés de sus funcionarios. El énfasis en cuestiones jurídicas que exhiben todos los libros y textos sobre el teme ha dificultado en buena medida tratar de descubrir su esencia, su razón de ser, y solo algunos iniciados han avanzado en el desentrañamiento de su sentido, características, modos de operación y alcance.

Por otra parte, se observa escasa preocupación por conocer la estructuración y funcionamiento de la administración pública, y entonces toda la serie de

disposiciones legales producidas para modernizar el Estado y la gestión gubernamental no ha encontrado terreno abonado entre los servidores públicos; por ejemplo, cabría preguntarnos que criterios sirvieron de base para dicha modernización; por qué se reestructuraron algunos organismos públicos en cierta forma y no en otra; que implicaciones tiene la contracción o recorte del Estado; a que obedecen los cambios que presenciamos; cuales son las causas que impelen una aplicación rigurosa de la carrera administrativa, o los bancos de proyectos y programas o los planes de ordenamiento territorial?

En relación con los esquemas operativos de la administración pública existe aun mayor desconocimiento. Por citar algunos ejemplos, se podría indagar acerca de cuantos sistemas de administración de personal existen; como funcionan; por que se han establecido estos sistemas diferenciados; que objetivos se persiguen al modificar las normas vigentes sobre carrera administrativa y cuales implicaciones tendrá sobre esta constelación de sistemas para gerenciar el personal público?.

También se podría preguntar cual es el verdadero manejo del presupuesto público; para que se estableció el programa anual de caja; que consecuencias se derivan o pueden darse cuando se manejan recursos públicos a través del moderno sistema de fiducia?. El número de preguntas para examinar los conocimientos sobre administración pública de nuestros servidores públicos puede alargarse hasta el infinito, estos ejemplos sólo deben servir a los objetivos de este trabajo como elemento para precisar algunas cuestiones centrales vinculadas con el control interno.

Estas someras reflexiones nos llevan de la mano a plantear el tradicional desprestigio de la administración pública y de sus funcionarios o agentes. Aunque nuestra opinión se orienta a considerar que la falta de aprecio de la sociedad por sus instituciones públicas es un problema presente en la mayoría de los países, este desafecto puede deberse a muchos factores.

En primer término, la deficiente estructuración de la maquinaria gubernamental que impide fijar con claridad sus metas y emplear con eficiencia sus recursos, los candidatos a cargos de elección popular acostumbran hacer en sus campañas políticas una serie de promesas desorbitadas e imposibles de cumplir por escasez de recursos o por requerirse su improbable aprobación por parte de cuerpos colegiados de elección popular, cuya realización efectiva se exige posteriormente a los funcionarios administrativos o técnicos; la administración de personal es ineficiente, faltando en muchos casos, enfatizando los aspectos disciplinarios y dejando de lado cuestiones vitales como la capacitación

permanente y la promoción por meritos; podríamos mencionar, finalmente, la excesiva cantidad de procedimientos, normas y regulaciones, cuya internalización se hace imposible aun para quienes se dedican exclusivamente a la labor de compilarlos y estudiarlos. En estas condiciones, ni la administración ni los servidores públicos pueden responder a las exigencias crecientes de la sociedad civil a la cual sirven.

La concepción que emerge de la Constitución Política de 1991 pretende retar estas limitaciones y problemas, pues de permanecer enervarían su acción y sería imposible para el Estado alcanzar sus fines lógicos, con el propósito de que sirvan de marco de referencia podríamos sintetizar los cambios en la gestión de los organismos estatales, así:

**Orientación hacia objetivos**, definidos, planificados, mensurables, cuantificables y transparentes. Esta orientación tiene su fundamentación en la necesidad de hacer más eficiente el uso de los recursos, abandonando la improvisación que ha caracterizado a la administración pública colombiana durante mucho tiempo, eliminando el despilfarro y obligando a utilizar esquemas racionales y eficientistas.

**Gerencia pública eficaz**, consistente en asignar la responsabilidad a las máximas autoridades de los organismos públicos, de esta forma podrá evaluarse su empleo, medir dicha responsabilidad y aplicar convenientemente sanciones y estímulos, sin que pueda darse el tradicional traslado a los mandos medios o inferiores de la organización.

Implica también la necesidad de que los funcionarios vinculados a la administración sean capaces y estén motivados; aunque la creación de un ambiente laboral satisfactorio es el producto de múltiples factores, la principal motivación prevista consiste en que vinculación se haga mediante oposición o concurso, en que existan condiciones de trabajo estable en que la calificación del desempeño laboral se efectúe bajo sanos criterios alejados de personalismos, en que la remuneración este acorde con las responsabilidades y la calidad del trabajo asignado, entre otros.

La gerencia pública eficaz también se relaciona con la necesidad de contar con una organización y unas funciones vinculadas con los propósitos del organismo público; la naturaleza de la entidad es el principal referente para guiar los procesos gestionarios de la entidad, de tal manera que la estructura y las funciones asignadas a las diversas dependencias guarden estrecha congruencia con

dicha misión y naturaleza. Conviene recordar que las funciones son las que hacen posible el logro de los objetivos, por lo que la ejecución o adelanto de funciones ajenas, incompletas, excesivas, etc., distraen la misión de la organización y consumen inútilmente sus recursos.

Finalmente, los controles internos son también parte fundamental de la nueva gerencia pública eficaz. Este sistema ha de estar perfectamente adaptado a los programas y a la organización y sus funciones.

Con la base en estos principios, cabría preguntarse *¿en qué debe concentrar su atención el gerente público contemporáneo?* Siempre se ha afirmado que cuando se designa un funcionario público de alto nivel, se le encomienda *gerenciar*, aunque en la práctica debe dedicar la mayor parte de su tiempo al *control* de los procedimientos en vigor en su entidad, y esta concepción proviene de los antiguos conocimientos sobre administración. No queremos significar que las enseñanzas de grandes autores como Taylor, Fayol o Weber sean irrelevantes o hayan perdido vigencia, sino que el tiempo de los gerentes públicos no debe gastarse en el detalle sino en labores de planeación de un sistema efectivo de control interno colabora eficazmente con este propósito.

El enfoque moderno de la función gerencial enfatiza dos actividades fundamentales:

- *La estructuración adecuada de su agenda decisional, identificando los asuntos estratégicos*, objetivo a cuya consecución contribuye hablar con todo tipo de personas y seleccionando sus colaboradores de acuerdo con sus aptitudes innovadoras y su creatividad.
- El intento de que se hagan las cosas a través de grupos heterogéneos, multidisciplinarios y diversos y no mediante los cargos tradicionales burocratizados.

Estos objetivos los puede lograr el gerente público a través de las siguientes acciones:

**Estructurando una organización no tradicional.** La forma de organizar que ha imperado en nuestras entidades públicas y privadas ha sido la denominada clásica, esto es, iniciando con el diseño de un organigrama encabezado por el Despacho del Director, Gerente, Gobernador, Alcalde, etc., al cual vamos adicionando unidades o dependencias a medida que las necesidades parecen exigir las, tipo Secretarías, Departamentos, Unidades y Oficinas; en seguida por unos salarios que se estimen remunerativos, de acuerdo con el status del cargo y

las condiciones del mercado a fin de atraer y reclutar aspirantes idóneos; y finalizamos esta etapa definiendo las funciones propias para los cargos.

Concluido este esfuerzo, se complementa con los procedimientos mas validos para garantizar que las funciones se desarrollaran en forma fluida, transparente y económica; se diseña un conjunto de normas que se integran en manuales de actuación, se decide como se van a ejercer las competencias y delegaciones y se culmina el proceso reorgánico con series de formularios que servirán para consignar los datos mas relevantes de la gestión y para evaluar el desempeño de la entidad, de sus sistemas operacionales y de sus funcionarios.

Este enfoque sería muy valido (de hecho, es el convencional) si tuviera como soporte un plan de desarrollo, reflejando su parte dinámica. Pero lo que interesa destacar es que, aunque es necesario disponer de un diagrama de organización u organigrama, debe manejarse con sumo cuidado, pues casi nunca caemos en cuenta que una organización tan jerarquizada y rígida no refleja aspectos importantes a considerar cuando pretendemos utilizarla para alcanzar unos objetivos definidos; en efecto, este tipo de estructura no es muy útil para identificar los liderazgos informales que se suceden siempre en todas las organizaciones y que tienen una influencia decisiva sobre la búsqueda y obtención de objetivos.

Por otra parte, puede convertirse en una "ley inviolable", puesto que:

- Frena la necesaria flexibilidad interna. Las responsabilidades y competencias están tan compartimentadas que imposibilitan cualquier cambio;
- Dificulta el empleo de experiencias y habilidades potenciales de los empleados. Cada funcionario tiene perfectamente delimitadas sus funciones y no puede abarcar instancias o campos de actuación diferentes a los establecimientos; Inhiben el intercambio de experiencias y saberes entre los diversos niveles jerárquicos: los celos interpersonales y la jerarquía conspiran contra esta posibilidad;
- Limita el diseño de programas de capacitación y actualización eficaces para quienes los requieren. Al no existir análisis de potencialidades personales o institucionales (evaluación prospectiva), el empleado debe permanecer dentro de la especialidad para la cual se vinculó, sin opción de incursionar en campos nuevos del conocimiento;
- Finalmente, todo esto desemboca en una baja productividad y eficiencia.

Una de las técnicas que últimamente se han puesto en operación para complementar y flexibilizar este tipo de estructura consiste en las plantas globales de empleo y la conformación de grupos de trabajo; las primeras permiten al gerente público ubicar al personal según las necesidades organizacionales, sin la restricción que impone el hecho de que un empleado esté asignado permanentemente a una oficina o sección. Esto quiere decir que el aspirante seleccionado para desempeñar un cargo se vincula a la entidad y no a una dependencia específica, lo que permite a la administración trasladarlo según las exigencias del trabajo organizacional, y aunque el ejercicio de esta práctica genera algunos problemas para el manejo del personal (el más notorio es la dificultad para calificar al personal, dada su rotación), tiene también innegables ventajas.

Los grupos de trabajo reemplazan a las divisiones normales existentes en las entidades públicas; así, por ejemplo, la Secretaría General, en lugar de las tradicionales divisiones de personal, Servicios Generales, Archivo y Correspondencia, etc., tendría grupos de trabajo cuyas denominaciones pueden cambiar a voluntad del jefe máximo del organismo, atendiendo a necesidades del servicio; de igual modo, el número y calidad de los servidores públicos puede aumentarse o disminuirse, dependiendo del trabajo a emprender o desarrollar en un momento dado, otorgándole flexibilidad a la estructura orgánica, con las obvias restricciones legales y presupuestales.

**Modificando la manipulación del personal por la motivación.** Aquella gestión basada en el concepto de que los empleados deben ser alternativamente recompensados y castigados y que conduce a considerar a los funcionarios como simples sujetos de control, ha sufrido una desvalorización total, pues enfatiza los síntomas del desempeño no deseado, mas no las causas reales por las cuales los servidores públicos demuestran una baja productividad.

La escasa productividad de los funcionarios ha de buscarse por los lados de la deficiente motivación, la casi nula capacitación, el acceso pobre a la información y documentación, el desconocimiento de las metas organizacionales, un ambiente laboral inapropiado o incongruente con la naturaleza del organismo, la ausencia de programación, unos niveles de supervisión muy pobres, en fin, en una cultura organizacional incipiente o deteriorada, causas todas estas a cuya resolución o mejoramiento deben contribuir muy especialmente los jefes, mediante su ejemplo de diligencia, compromiso y responsabilidad frente a la organización.

**Adoptando una actitud diferente a la "aprendida".** En el ámbito de la administración pública es común otorgar una importancia desmedida a cuestiones financieras y presupuestales, al corto plazo a las consideraciones políticas. Si

bien estos aspectos informan todas sus actuaciones, conviene empezar a considerar a sus servidores como el mayor y mas importante recurso de la administración, pues si estos son eficientes, están motivados y bien dirigidos, pueden suplir con creces carencias en otros campos.

El nuevo gerente público debe desarrollar una mayor inclinación hacia el aprendizaje de cuestiones vinculadas con planeación estratégica, identificación de problemas, búsqueda y consolidación de apoyos tecnológicos, esfuerzo y desarrollo institucional y políticas públicas; concentrarse en formulación de estrategias ("pensar sobre su forma de pensar"); gerencia de recursos humanos, enriqueciendo el trabajo de los subordinados, abriendo espacios de participación, fomentando la aparición de grupos de excelencia o calidad, generando información agradable y fomentando la capacitación permanente.

Debe el gerente público contemporáneo aprender técnicas de negociación, en oposición a los tradicionales esquemas de imposición vertical de decisiones obligatorias. En este sentido, ha de familiarizarse con la evaluación de problemas teniendo en cuenta su contenido y no las personas involucradas en él; búsqueda sincera y ahincada de ventajas mutuas; definir con propiedad y ecuanimidad donde están los problemas reales; y definir parámetros justos para medir los resultados.

Finalmente, el gerente público eficaz debe orientar su acción, la de su organización y la de sus colaboradores hacia los usuarios del servicio, y para lograrlo debe mantener como objetivo primordial, además de la razón de ser de la entidad (misión), el mejoramiento continuo de la calidad, eficiencia y productividad de todos los factores que intervienen en la gestión de la entidad.

Resumiendo, la organización y gestión administrativas que se derivan de estos planteamientos, se sustentan en los principios básicos de carácter constitucional previstos para los organismos estatales; siguiendo a Eugenio Lahera ("Nuevas orientaciones para la Gestión pública", en, Revista de la CEPAL, No. 52, abril de 1994 pp. 33-47), es posible agrupar en los siguientes términos, los criterios que orientan la nueva gestión pública, y hacia los cuales se dirige el conjunto de elementos reseñados en los apartes anteriores y que se complementan con el análisis de la actualidad normativa colombiana, en la cual se cobija y orienta la actuación de sus principales instancias y autoridades:

**Realismo**, en el sentido de que se debe aceptar que la nueva gestión pública será crecientemente descentralizada y reguladora, con un sector público mas

especializado y pequeño, por lo que el proceso debe resultar en una nueva definición de los roles administrativos y burocráticos. Esta descentralización puede observarse en los intentos del nivel central por trasladar competencias y recursos hacia los entes locales, a la par que incentivar la descentralización y regulación en este nivel de aspectos tan vitales como la prestación de servicios públicos.

**Selectividad**, lo que implica que las entidades gubernamentales deben seleccionar un conjunto limitado de políticas y programas claves, en el entendimiento de que no esta en capacidad de absorber y solucionar la amplia gama de problemas presentes.

Esta selectividad está vinculada estrechamente con el desarrollo de capacidades para auscultar e interpretar el medio ambiente o entorno. Implica, de manera paralela, jerarquizar sus programas y estrategias con base en la capacidad real de la entidad, entendiendo que la verdadera fuerza de la gestión estatal ha de medirse, no tanto por la cantidad de compromisos asumidos, sino por la calidad y coherencia de las respuestas efectivas que ofrece para cumplirlos.

**Énfasis en resultados**, privilegiando los resultados sobre las acciones, de donde se desprenden la necesidad de estructurar un sólido sistema de evaluación. En otras palabras, no se trata de intentar hacer mucho, sino de hacer más con menos y alcanzar las metas planificadas con base en criterios de calidad, cobertura, económica y oportunidad.

**Autonomía con responsabilidad**, tema al cual se ha hecho referencia en múltiples oportunidades. Para la entidad, significa que los funcionarios del máximo nivel jerárquico deberán tener presente en sus decisiones los resultados finales de su gestión, sobre los cuales deberán rendir cuentas a los organismos externos de control.

Quiere decir, igualmente, que dichos funcionarios deberán delegar funciones rutinarias y repetitivas y concentrar su atención en aspectos de formulación y evaluación de programas, lo que exigirá claridad en los objetivos, exigencia de requisitos adecuados para el desempeño de los cargos de cierto nivel y el establecimiento de incentivos por el logro de objetivos.

**Flexibilidad**, orientada a la concertación y el dialogo, promoviendo la participación real del sector privado, de los usuarios y de las organizaciones sociales en la planeación y búsqueda conjunta de soluciones a los problemas.

**Transparencia**, a través de la incorporación de métodos y procedimientos, de actitudes y valores que garanticen el acceso ciudadano al conocimiento de la gestión pública, lo que debe propiciar una mayor eficiencia y eficacia en el logro de la misión institucional.

Todas estas argumentaciones sobre los cambios mas profundos que se observan en el discutir de la Administración Pública, y que se ha expuesto de manera suscrita, no invalidan en modo alguno las formas de pensamiento tradicional; obligan, si, a buscar nuevos criterios para el análisis de las dimensiones que sustentan la disciplina y su práctica, a delimitar con mayor precisión los conceptos de orden, proceso y tendencias, a fin de no incurrir en errores de apreciación o a manejar indiscriminadamente sus contenidos valorativos y operacionales.

En la actualidad se asiste a una búsqueda y análisis conscientes de instrumentos de política que permitan traducir intenciones en efectos; observamos un consenso acerca de la necesidad de priorizar las urgencias; hablamos de intervención en áreas claves, de regulaciones positivas, de responsabilidad social, de transferencias, de informática para garantizar los derechos humanos y, en fin, de múltiples aspectos que nos indican que estamos en el proceso renovado y siempre actual de discurrir de lo simple a los complejo<sup>8</sup>.

### **3.3 PERFIL PARA EL EJERCICIO DE UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL EXITOSA**

Retomando la Constitución Política Colombiana y observando que el primer y mas importante requisito para la pretensión a un cargo público por elección popular es el de ser Ciudadano Colombiano en ejercicio, observamos que se permite un amplio margen de clasificación y que a su vez el concepto de "ciudadano" es tomado simplemente como el individuo con nacionalidad colombiana y mayor de 18 años; es pertinente afirmar que se hace necesario ser mas exigentes con el simple concepto del término "Ciudadano en ejercicio" como aquella persona mayor de 18 años con nacionalidad colombiana y sin restricción de sus derechos, al momento de concluir un perfil para los aspirantes a ejercer cargos públicos de esta naturaleza.

Bien se afirma, con ejemplos fehacientes, que el nivel educativo no garantiza un exitoso ejercicio del Administrador o Gerente. Por ello se debe entender que este ejercicio exige la integridad del ser humano como un individuo de

---

<sup>8</sup> LOAIZA, Gallón Hernando. Introducción a la Administración Pública. Bogotá. 1991.

conocimientos y valores, constituyéndose estos últimos en la piedra en el zapato de muchas administraciones, y que para nuestro concepto conforman la base de la pirámide siendo primordiales para que fructifique la aplicación de los conocimientos.

Entonces, se debería exigir cuando menos, como ciudadano elector, que quien pretenda alcanzar cargos públicos por elección popular sea un ciudadano en ejercicio, es decir, mayor de 18 años con un actuar basado en valores y con plena convicción de ser un individuo social que anteponga los intereses comunes a los particulares; esto es lo que verdaderamente consideramos "ejercer como ciudadano".

Para que de forma objetiva se aspire a gerenciar los destinos de intereses públicos, posteriormente a ser considerado y auto considerarse como un Ciudadano a cabalidad en ejercicio, se debe contar con un reconocimiento social, alcanzarse el nivel de Líder, ser reconocido como representante de una mayoría realmente manifestada en el ejercicio del voto; debe desarrollarse un liderazgo basado en principios y en calidad total. De acuerdo al autor Stephen R. Covey en su trabajo "El Liderazgo centrado en principios", los líderes cuentan con las siguientes características:

- **Aprenden Continuamente:** Son educadas constantemente por sus propias experiencias, son autodidactas, escuchan a los demás, aprenden a través de sus oídos como de sus ojos, desarrollan nuevas habilidades y nuevos intereses. Descubren que cuanto más saben, mas se dan cuenta de que no saben.
- **Tienen vocación por servir:** Considerar la vida como una misión, no como una carrera. Anteponen la necesidad común y social a la ambición individual y particular.
- **Irradian energía positiva:** Contar con una actitud optimista, positiva y animosa.
- **Creer en los demás:** No sobre reaccionar ante conductas negativas, críticas ni debilidades ajenas; ser consciente que las debilidades existen. Diferenciar entre la conducta y la potencialidad en los demás, y creer en la potencialidad de los demás.
- **Dirigen sus vidas de forma equilibrada:** Son individuos intelectuales y socialmente activos. Tienen el don de reírse de si mismos antes que de los demás. Distinguen su propio valor, que se pone de manifiesto en su valentía e integridad y en que no sienten la necesidad de alardear o mostrar poderío. En su forma de comunicarse son francos, simples, directos y no manipulan a nadie. Sus acciones y actitudes son adecuadas a cada situación, no enfocan las cosas en términos de todo o nada, condenan lo malo y luchan por lo bueno.

- Ven la vida como una aventura: Se gozan el día a día y no se dejan atrapar por el sentimiento de cotidianidad, para ellos cada situación es nueva e impredeciblemente estimulante aunque sea repetida.
- Son Sinérgicos: La sinergia es el estado en el que el todo es superior a la suma de las partes. Estas personas son catalizadores del cambio, mejoran casi todas las situaciones en las que intervienen. Son asombrosamente productivas, pero lo son porque aportan novedad y creatividad. Al trabajar en equipo desarrollan sus propios puntos fuertes y luchan por complementar sus debilidades con los puntos fuertes de los demás.
- Se ejercitan para la auto renovación: Se ejercitan y propenden por el ejercicio regular en las cuatro dimensiones de la personalidad humana: física, mental, emocional y espiritual.

El Alcalde en Municipios de sexta categoría, independientemente de la aplicabilidad que esto tenga en cualquier otra categoría, debe optar por el desarrollo de una actividad gerencial con los siguientes hábitos, que de forma directa permiten el cumplimiento de los principios de la Calidad Total enunciados en el párrafo anterior:

- Hábito 1: Ser Proactivo (el principio de la autoconciencia, la visión personal y la responsabilidad). Consiste tanto en tomar la iniciativa como en responder a los estímulos exteriores sobre la base de nuestros propios principios. Las personas y organizaciones proactivas son conscientes de sí mismas; asumen la responsabilidad por sus propias acciones, no culpan ni acusan a otros cuando las cosas andan mal y en cambio toman la iniciativa de corregir a tiempo.
- Hábito 2: Comience con el objetivo en mente (el principio del liderazgo y de la misión). La creación de una línea de conducta, personal y organizacional - a través de un proceso especial orientado a alcanzar el máximo de eficiencia - constituye una herramienta de implementación clave para aplicar este principio.
- Hábito 3: Poner primero lo primero (el principio de distribuir el tiempo y las prioridades en torno de los roles y las metas). Implementar los propios planes de acción para lograr fines valiosos.
- Hábito 4: Piense en tú ganas / el Estado gana (el principio de procurar el beneficio mutuo). Enfocar el actuar de tal manera que la comunidad se sienta significativamente beneficiada sin que el Estado se debilite, y no caer en el caso contrario de fortalecer el Estado perjudicando a la comunidad.
- Hábito 5: Primero procure comprender y luego ser comprendido (el principio de la comunicación empática). Constituye el principio más poderoso de la interacción humana. Ver el mundo con los ojos, la mente y el corazón del otro.

- Habito 6: Sinergizar (el principio de la cooperación creativa). Ser conscientes que las personas que trabajan interdependientemente son capaces de generar una creatividad, un perfeccionamiento y una innovación que exceden a la suma de sus capacidades individuales consideradas por separado.
- Habito 7: Afile su sierra (el principio del perfeccionamiento continuo). Debe tenerse una cultura del auto control desarrollado objetivamente, el cual debe perfeccionarse y ser cada vez más exigente.

#### **4. PROPUESTA PARA MEJORAR LA CAPACIDAD GERENCIAL DE ALCALDES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LOS MUNICIPIOS DE SEXTA CATEGORÍA**

Con soporte en las diversas lecturas y en la investigación llevada a cabo para la formulación de la presente monografía, así como también en los diferentes módulos analizados y estudiados en el transcurso de la especialización en gerencia pública, se logró concluir que para mejorar la capacidad gerencial de alcaldes en la administración pública de municipios de sexta categoría es necesario intervenir en el ámbito de esta "disciplina" desde dos instancias; la primera y tal vez la más inmediata pero no menos importante, es la referente a brindar el apoyo y acompañamiento a quienes al momento ejercen tal compromiso; y la segunda, analizada como la de mayor trascendencia y coyuntura, consiste en generar en los individuos, desde sus primeras etapas de vida y educación, condiciones para garantizar una alta calidad en su ejercicio como ciudadano, y a su vez forjar comunidades socialmente responsables con criterios propios de sobre el concepto de lo público.

Teniendo en cuenta lo expuesto en el párrafo anterior, se considera que la propuesta, resultado de esta monografía, debe enfocarse no sólo al apoyo y fortalecimiento del actuar del Alcalde y su Administración en estos municipios de sexta categoría, sino que también, de forma complementaria, se debe dedicar un espacio para mejorar el actuar del ciudadano que elige, contribuyendo con este segundo aspecto a educar futuros líderes o gobernantes y mejores electores. La Sociedad debe concientizarse, como Estado, que la Administración Pública Local es una continua interacción entre quienes Administran y a quienes se le Administra, por lo tanto el éxito de la administración pública local no sólo recae en quien se elige sino también en quien elige.

En el concepto planteado, el Alcalde, en el caso particular de los municipios de sexta categoría (sin excepción de extenderse a otras categorías), debe considerarse como un ser integral en el cual concurren aspectos tales como el "ser individual", el "ser colectivo" y el "ser cognitivo". Son aspectos que han sido concluidos en base a fundamentos expuestos en el desarrollo de la presente monografía.

El "ser individual" debe ser entendido como el contenido propio y personal, su escala de valores y principios. Este aspecto es de carácter inherente e intrínseco, y por tal motivo el de más difícil reconocimiento por parte de quien pretende descifrarlo y evaluarlo. Se debe entender como el conjunto de

aspiraciones e intereses personales para su propia satisfacción de necesidades, en la cual solo involucra la individualidad, aspiraciones e intereses enmarcados dentro de un sistema propio de principios y valores jerarquizados a su libre albedrío que le permitirá priorizar su actuar.

Cuando se menciona al "ser colectivo" pretendemos hacer referencia al individuo como eslabón de una cadena llamada sociedad. Este aspecto tiene un contenido con referencia a la conciencia social del individuo, es decir, en este ser se embasan criterios enmarcados en valores como ciudadano y su propia definición sobre la vocación de servicio, que a diferencia del anterior, involucran el concepto de comunidad y sociedad, más que el de individualidad. El aspecto social del individuo es de vital importancia en el desempeño dentro de la Administración Pública porque en él se refleja la sensibilidad del individuo por lo de todos, en él se evidencia el verdadero valor que el individuo le asigna a lo público.

Entre estos dos aspectos, lo individual y lo colectivo, se establece el tipo de perfil para el ejercicio de la administración pública. Comparando y balanceando estos dos aspectos existentes dentro de cualquier individuo, es importante evaluar en que grado se antepone, en él, los intereses particulares a los comunes, o viceversa. En este análisis comparativo que se realice del individuo logramos definir el verdadero nivel de vocación de servicio que caracteriza al individuo y evaluarlo con respecto al requerido para el desempeño de la Administración Pública en cargos como el de Alcalde Municipal. Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, este aspecto individual es de difícil reconocimiento y es el que precisamente se maquilla en las campañas electorales, como principal estrategia, mostrando una profunda valoración por lo social y comunitario con el único fin de manipular la aceptación en las urnas y disfrazar las verdaderas intenciones del ser individual, que al final es el que más prevalece.

El aspecto cognitivo del individuo, en lo que a los alcaldes municipales de entidades territoriales de sexta categoría se refiere, hace mención a la apropiación de los conceptos básicos sobre Estado y la administración del mismo, así como también del bagaje y conocimiento del soporte jurídico y legal, y de aquello que va a administrar. No hace referencia al nivel académico, pero sí a su capacidad de recepcionar conceptos y conocimientos, procesarlos y aplicarlos.

Se considera entonces, que cualquier propuesta que se haga con referencia a mejorar la capacidad gerencial de los alcaldes en municipios de sexta categoría debe ser integral. Sería en vano esperar al individuo elegido para capacitarlo

en su operatividad, cuando para nadie es un secreto que alcanzando la mayoría de edad obtenemos individuos con una escala de principios y valores ya estructurada, y que además, como ya se ha evidenciado, el problema del negligente resultado en el ejercicio de los alcaldes no se soporta simplemente en errores administrativos sino también en una estructura de principios y valores equivocada. Esperar a capacitar a quien se elige, y pensar que con esto se soluciona la negligencia en la Administración Pública Local ejercida por los Alcaldes en estos municipios, es como aceptar que sobre la marcha se aprende y se hace experiencia, teoría que debe ser eliminada en la Administración Pública por el carácter trascendental de la misma en la toma de decisiones que afecta a toda una comunidad. Con estas simples políticas reactivas dirigidas únicamente a la acción del gobernante de turno se estarían convirtiendo estas "capacitaciones" en un flujo de información que proporciona las herramientas necesarias para que aquellos con errados principios éticos y morales, que no son pocos, hagan bien el mal.

Esta propuesta, trata de hacer un cubrimiento con mucha más profundidad y desde mucho más atrás, mucho más coyuntural y trascendental. Se es consciente, que el brindar acompañamiento, apoyo y capacitación a quien se haya en ejercicio es de vital importancia, pero esto debe ser complementado con políticas que permitan la formación de "ciudadanos a cabalidad", lo cual se soporta en individuos con principios y valores inculcados desde su hogar y sus primeras etapas de educación.

Teniendo en cuenta el ambiente de desempeño y las herramientas con que cuenta un alcalde en los municipios de sexta categoría: recurso humano idóneo limitado, bajos recursos económicos tanto para funcionamiento como para inversión, el alto grado de analfabetismo de la comunidad, el poco nivel académico de aquellos que residen en él, el poco acceso al conocimiento sobre el Estado y su operatividad, pluralidad y diversidad de demandas y necesidades, etc., es pertinente asegurar que la capacitación continua es una de las herramientas básicas para el desempeño de estos, aunque no la única a implementar.

Dentro de la estructura del Estado se han abierto y creado espacios que permiten un fácil acceso de los mandatarios a la capacitación, fundamentalmente en la parte operativa, sin comprometer recursos de forma significativa; entidades como la Escuela Superior de Administración Pública y las Gobernaciones llevan a cabo esta labor; sin embargo, los resultados no son los deseados, notándose un alto desinterés por parte de las administraciones locales por acceder a estas con evasivas tales como el sacrificio de tiempo laborable destinado y los largos desplazamientos que se deben realizar hasta las ciudades capitales donde se dictan las capacitaciones, para lo cual se requiere inversión de recursos que no

se ven recompensados sino por jornadas muy teóricas que poco tienen de aplicabilidad a la realidad de estos municipios.

Se debe promover por parte de las entidades encargadas de las capacitaciones a las Administraciones Locales, que aquellos funcionarios dispuestos para estas jornadas tengan una mayor y continua cercanía con los municipios a los cuales se han de dirigir los diversos programas de capacitación, se debe realizar mas trabajo de campo para lograr no sólo exponer unos mecanismos diseñados en los escritorios para optimizar la administración de estos, sino aterrizar estas herramientas para lograr implementar su operación acorde a la estructura administrativa con que se cuenta; para ejemplarizar se puede afirmar que no es igual la operación de la herramienta sistemática llamada SINERGIA (utilizada para el seguimiento y evaluación de la Gestión) en la Gobernación de Santander que en cualquier municipio de 6ª categoría en nuestro departamento, existe una gran brecha en el recurso humano idóneo y una estructura administrativa, en la Gobernación, especializada por sectores: educación, salud, planeación, infraestructura, prevención y atención de desastres, vivienda, etc., es decir, para cada sector existe una fortalecida estructura administrativa, mientras que en los municipios pequeños el único profesional, casi se puede afirmar que, es el titular de la secretaría de planeación, teniendo en cuenta que muchos de ellos aún no cuentan con secretaría de salud o de educación, y a ello se le agrega, que por la escala de salarios establecida en estos municipios, lo único disponible para este cargo se reduce al profesional recién egresado con necesidad de iniciar una hoja de vida laboral.

Con respecto a las jornadas de capacitación dirigidas a los servidores públicos se deben crear mecanismos que faciliten la obligatoriedad de la asistencia de estos, pero a su vez descentralizando estas jornadas y llevándolas a las capitales de provincia, en días que concertadamente no entorpezcan el normal desarrollo de cualquiera de las administraciones, es decir no supeditar el tiempo de unos cientos a capacitar a la disponibilidad de unos pocos capacitadores.

Conociendo la homogeneidad de las estructuras administrativas y de los procesos en las Administraciones locales de los municipios de sexta categoría, se debería por parte del nivel central (nación) o del nivel territorial (gobernación) y con pleno conocimiento de causa, estandarizar los mismos.

Si se revisa uno de los capítulos anteriores, referente al tema de las faltas más comunes en el actuar de los alcaldes municipales en general, se encuentra que la Contratación ocupa uno de los lugares más importantes. Mucho se ha

escrito sobre este tema: Leyes, Decretos, Resoluciones, Manuales éticos y Compendios, pero nadie se compromete a tomar la acción correcta y concreta, la más efectiva. Si existe algún compromiso entre el legislativo y el ejecutivo, si existe financiación para las campañas políticas, si existe compromiso entre las administraciones central, territorial y local, y si existe compromiso entre el elegido y el elector, estos se pagan con la manipulación de la contratación, entonces para qué se limita y para qué se inflexibiliza, se debe permitir un margen de maniobrabilidad y así garantizar desde adentro cumplir y desde afuera que se cumplan las metas, es el concepto actual al respecto, no el particular.

Por qué cada municipio, para efectos de contratación y según lo establecido por el Decreto 2170 de 2002, debe procurar por su página web?, obviamente esto no se cumple porque los mandatarios locales, para evadir la publicidad abierta de los procesos de contratación y poder "amarrarla", se escudan en la limitación de recursos para adquirir las costosas páginas ya mencionadas, aunque al momento de declarar la obligatoriedad no faltaría el vivo que cree su página con un nombre poco evidente y rebuscado para desviar la atención de los interesados en contratar.

La medida para mejorar el proceso de contratación también haría parte de esta propuesta, hoy con este criterio de control y vigilancia, pero existe plena seguridad, que con una escala de valores y principios correcta para la administración de lo público, inculcada desde nuestros inicios, no habría necesidad de diseñar para el hombre corrupto sino para el hombre correcto. Se tiene total convencimiento en la idea de obligar a que los procesos de contratación sean públicos desde su etapa pre contractual, es decir, desde que inicia el proceso de selección del contratista, pero no mediante una página web para cada municipio, porque desde allí se está permitiendo un margen de evasión con justificación en los costos de las mismas.

El gobierno central debe crear una página web única de contratación, diseñando un portal que permita que cada municipio mediante una clave pueda acceder sus intenciones de contratación y todo su proceso contractual; con esto hay seguridad de que se garantizaría una mayor publicación, una mayor transparencia, una pluralidad de ofertas y se reducirían costos teniendo en cuenta que para un municipio de sexta categoría el valor por el diseño y montaje de una página cuesta alrededor de quince millones de pesos más otros gastos. Esto fácilmente se puede realizar, pero si para alguien existe duda alguna, ya se ha hecho algo muy parecido con el SICE, que funciona brindando acceso a quien se inscriba mediante una clave, entonces tecnológicamente no es imposible.

En pro de maximizar y optimizar el desempeño de las administraciones locales en los municipios en cuestión la estructura Estatal debería crear un mecanismo de rendición de cuentas que permita la fluidez y celeridad de la misma, eliminando la solicitud de esta extensa información tres o cuatro veces en el mismo periodo y por organismos centrales o territoriales diferentes. Se debe diseñar una herramienta que de forma única se ingrese toda la información y esta a su vez este disponible para todos los organismos del estado en cualquiera de sus niveles; se debe trabajar en red permitiendo que las administraciones de estos municipios tengan fácil y obligado acceso al Internet con tarifas módicas.

La asignación de recursos y la distribución de los mismos en los municipios, son dos de los aspectos de mayor importancia en la vida administrativa municipal, aspectos reglamentados entre muchos otros actos administrativos con las Leyes 617 y 715 de 2000, promulgadas como en su gran mayoría bajo el concepto que las entidades territoriales deben ajustarse a estas. Hasta qué punto será efectivo no podemos decirlo hoy, pero lo que si es cierto es que aspectos como los enunciados: asignación de recursos y distribución de los mismos, aunque se hallen tipificados por categorías y se entienda una similitud entre estas, marcan profundamente el desarrollo o el decaimiento de cualquier comunidad y sociedad, permitiendo afirmar que no todos los municipios de una misma categoría tienen las mismas debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas, y no todos tienen la misma vocación económica. Valdría la pena que por parte de todos y a través de esta monografía se sembrara el presente interrogante sobre la necesidad de complementar, aterrizar y aproximar un poco más la asignación de los recursos y la distribución de los mismos en nuestros municipios colombianos con su realidad poco conocida por quienes diseñan la legislación Colombiana detrás de los escritorios.

Conforme se había enunciado al principio de este capítulo, la capacitación continua de quien ejerce la Administración Pública Local es de vital importancia como quiera que se enfoca en el ser cognitivo, pero debe ser complementado con una política que enriquezca al ser individual y colectivo. Estas políticas deben surgir, a criterio de todos, con el fin de lograr garantizar la efectividad y el éxito de la Administración Pública mejorando la calidad no sólo del gobernante de turno sino también mejorando la calidad de quienes pretenden por este ejercicio en un futuro y de quienes elijen quién es el más idóneo para ello y cuál es el mejor plan de gobierno.

Respecto a los Planes de Desarrollo en estas entidades territoriales de sexta categoría, se ha observado total mediocridad en un alto porcentaje de ellas. Se ha constituido en un aspecto de simple cumplimiento de norma, sin concientizarse la Administración en la verdadera importancia de éste como brújula de su actuar y destino.

Sobre esto también ha influido la poca importancia que se ha dado a nivel de las Gobernaciones, simples conceptos sobre ajustes o aprobaciones notificadas a los municipios, otro facilismo de cumplimiento de la norma. Siendo conocedores que los planes de desarrollo son como las Administraciones, estructura homogénea pero con complejidad de acuerdo a su categoría, por qué no se contemplan como formatos a diligenciar para evitar tanto romanticismo y desvió por las ramas, permitiendo que las administraciones enfoquen sus esfuerzos al verdadero objetivo de los mismos. Debería enfatizarse mucho más la función de las Gobernaciones en este sentido, hay que ser consciente en el hecho de conocer lo que se va a administrar, las actuaciones que no se concretan es imposible medirlas, de igual manera, lo que no es medible, no se puede evaluar y por tanto, lo que es imposible evaluar no tiene significado alguno.

Para escudar la ausencia total de conocimiento en el manejo de lo público han surgido figuras como la de los asesores, figuras permitidas de Ley y que han ido tomando cada vez mayor importancia ya que en ciertos casos llegan a constituirse en la única cabeza pensante de la administración; asesores con poder de decisión e influencia muy profundos pero con poca responsabilidad, sentido de pertenencia (por la naturaleza de su contrato) y compromiso; asesores que se convierten en la tabla del naufrago con sus conceptos como leyes divinas, es decir, todos los procesos administrativos se soportan sobre sus conceptos, mientras el alcalde sólo decide una distribución del recurso, mientras el asesor no haya extendido sus tentáculos hasta este plano.

Entonces, para qué se hacen elegir Alcaldes cuando reconocen que de Administración Pública no tienen idea, y se resignan a delegar la gran mayoría de los procesos a conceptos emitidos por quienes dicen saber?. No basta con ser conocedor del municipio, su gente y sus necesidades, se debe conocer también sobre el cómo se administra, mas aún en estos municipios de sexta categoría donde los recursos financieros son tan limitados que no permiten la adopción de una figura asesora.

Es importante aclarar, que esta posición adoptada, no está en contra de los llamados asesores, por el contrario, se considera que esta figura es una gran base de apoyo para el mandatario, pero sólo como esto, como un apoyo sea administrativo, jurídico, etc.; este inconformismo es con aquellos alcaldes que asumen a estos como solución a su corta capacidad gerencial, llegando inclusive a asumir estos gastos motivados no por la necesidad de alguien que les brinde seguridad en sus acciones sino por el deber de cumplir a alguien con una cuota, observándose muchas veces más ignorancia en el asesor que en cualquiera de los demás funcionarios.

Con la suficiente claridad en que el nivel académico no es prenda de garantía para una administración exitosa, pero influye en la capacidad e idoneidad para la toma de decisiones, y conscientes que la intervención debe realizarse desde el ser humano y su escala de valores y principios, es relevante afirmar que este tipo de políticas deben ser especialmente implementadas en los municipios de sexta categoría, como quiera que es en estos donde se observa una mayor pobreza de criterios y conocimientos por parte de la comunidad para lograr una participación ciudadana y una veeduría realmente efectivas, así como también se observa una menor preparación académica e intelectual en sus aspirantes y gobernantes, lo cual además se refleja en las estructuras administrativas, habiéndose sabido que una cosa es el contenido cognitivo sobre alguna disciplina profesional (arquitectura, medicina, derecho, ingeniería, etc.), y otra es el contenido cognitivo y de experiencia en la Administración Pública.

Las acciones que se proponen para ello, hacen referencia a complementar el programa educativo nacional incluyendo cátedras y espacios que permitan incentivar y ejercitar los valores cívicos y los principios; espacios que deben darse desde el inicio del proceso educativo del individuo y expandirse a cada una de las etapas que componen la misma, es decir, desde la educación básica primaria hasta la básica secundaria y por qué no hasta incluirla en la etapa universitaria.

Estos espacios y cátedras deben brindar al individuo un conocimiento sobre el Estado, del cual hace parte sin distinción de disciplina profesional, y la posibilidad de una retroalimentación a través de la práctica de una cultura ciudadana. Si todos pretenden y pueden acceder al gobierno del Estado, todos debemos tener una apropiación del tema y un conocimiento sobre la naturaleza del mismo y sus implicaciones; si la Constitución propende por la libertad a ser elegido y promulga que cualquier ciudadano puede estar en capacidad de ejercer el poder político, pues esta constitución debe concretar espacios para que esa capacidad de todos y cualquiera sea real y aplicable.

Dentro de esta política debe subrayarse siempre como objetivo el estructurar al ciudadano para una cultura de lo público y de respeto a aquello que es de todos, deben implementarse estrategias para perfeccionar la participación ciudadana tanto por parte de la clase gobernante como garante de los espacios, como de la ciudadanía como practicante de esta cultura.

Valdría la pena reevaluar el manejo dado al concepto de igualdad a ser elegido que se da al ciudadano, embebido en el marco de la Constitución Política Nacional en Colombia. No se toma esta manifestación como una propuesta, porque

podría ser objeto de una acusación por "blasfemia", se ha tomado como una simple inquietud de dos ciudadanos con interés en mejorar las propuestas políticas que se dan a la comunidad.

Ante el Estado todos son iguales, pero desafortunadamente en cuestión de capacidades no existe dicha igualdad; y una libertad como la dada en la Constitución para la pretensión a estos cargos sólo es aplicable cuando los conceptos de Administración de lo Público fuesen de diálogo común entre todos, pero sucede lo contrario, es un tema que pocos manejan con criterios.

Por qué el Estado se libera de la responsabilidad de garantizar opciones políticas a la sociedad a través de una preselección, y por el contrario concede a la comunidad la responsabilidad de decidir quien es el más apto dentro de una estructura no de libertad sino de libertinaje?, qué sucedería si la Medicina, el Derecho, la Ingeniería, la Arquitectura, etc., fueran ejercidas por cualquiera sin estudio alguno, amparado en el derecho a la igualdad?, entonces, se puede afirmar que la diferencia con la pretensión a una Alcaldía es que ésta es amparada no simplemente por el derecho a la igualdad sino por el derecho a la igualdad de "ser elegido".

Irónicamente se puede concluir que los espacios para el desarrollo de una Democracia se están dando, pero que esta sociedad desafortunadamente no está preparada para ejercerla de forma libre y autónoma por la ausencia de conocimiento y la fácil manipulación de conciencias y voluntades; el Estado debe educar a la sociedad para tal fin, o crear herramientas que apoyen esta democracia; no se debe conceder responsabilidades a un niño para las cuales no se le ha preparado, la responsabilidad debe concederse de forma gradual y con un seguimiento sobre su respuesta.

Por qué no se ha de realizar una preselección por parte del Estado para evaluar quienes son aptos y quienes no?, para ello se debe estructurar la Administración Pública como una disciplina con contenido concreto como cualquier otra disciplina profesional, es decir, no como exigencia para el cargo para el ejercicio del cargo como Alcalde Municipal en estos municipios de sexta categoría, pero sí como parámetro de medición a través de unos conceptos básicos y una escala de principios y valores ya establecida.

## 5. CONCLUSIONES

Se ha evidenciado a través del desarrollo de la presente monografía, que la capacidad gerencial de los Alcaldes en los Municipios de Sexta Categoría, es el resultado no solamente de su contenido cognitivo a base de su estudio y experiencia, sino que también incide en ella, una escala de valores y principios que estructuran una ética particular para el desempeño de estos cargos en función de lo público.

Para lograr resultados radicales con la implementación de instrumentos que mejoren la calidad de la gerencia en el desempeño de los Alcaldes en los Municipios de Sexta Categoría, no se debe limitar simplemente al apoyo a quien en su momento ejerce esta responsabilidad, esta acción debe complementarse con políticas que permitan la formación de líderes y dirigentes con consciencia social y vocación a lo público; programas que a su vez garantizarán una mejor y más objetiva participación de la sociedad en los procesos administrativos de todos los niveles: local, regional y nacional.

Estas políticas complementarias deben aplicarse a los procesos educativos desde sus primeras etapas, aclarar en el individuo, desde su temprana edad, los valores y principios hacia lo público, y la verdadera naturaleza y fin del estado. Se debe dar un profundo conocimiento desde nuestras primeras etapas de educación para lograr una mayor apropiación de nuestros deberes y responsabilidades como ciudadanos.

Para nadie es un secreto la incapacidad gerencial de muchos mandatarios locales ante la gran responsabilidad de regir los destinos de sus comunidades, llevando irremediablemente a efectuar un cuestionamiento sobre el tímido papel de la Constitución que simplemente amparada en un derecho a la igualdad de ser elegido, se lava las manos diseñando requisitos, para quienes aspiran a ejercer estos cargos, que jamás garantizarán una gerencia exitosa, dejando en manos de una comunidad moral y éticamente débil, fácil de influenciar, la responsabilidad de decidir quien cuenta con los méritos suficientes para ello.

La situación actual de las localidades de Sexta Categoría y el desempeño de sus Alcaldes o mandatarios, es el vivo reflejo de una estructura estatal que adolece de las mismas dificultades pero con un ámbito de influencia y afectación mucho mayor. El desorden y desgredo administrativo local es reflejo de esta misma

situación en el ámbito nacional y regional. Legislar teniendo como patrón una categorización de municipios, sencillamente en relación con el presupuesto municipal y población local obviando la diversidad de necesidades y culturas, conlleva a que leyes mediante las cuales se reglamenta una estructura presupuestal de gastos e ingresos y una distribución de los recursos, afecten a algunos Municipios mientras a otros los favorece aún estando estos en la misma categoría, todo debido a que la vocación económica y financiera no es igual o compartida, al igual que sus necesidades más sentidas.

## **BIBLIOGRAFÍA**

AGUILAR de Luque. Democracia Directa y Estado Constitucional. Madrid: Revista de Derecho Privado, 1977.

HENAO H. Javier. El Poder Municipal, Sexta Edición. Medellín: DIKE, 1994.

JIMÉNEZ, Luis Enrique. Diccionario de Ciencias Políticas. Bogotá D.C.: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez C. Ltda. ISBN 958-9333-30-3

La Constitución de la Nueva Colombia, Novena Edición. Bogotá D.C.: CEREC, 1999.

LOAIZA, Gallón Hernando. Introducción a la Administración Pública. Bogotá: ESAP, 1991. ISBN 958-652-108-7

MANRIQUE, R. Alfredo. El municipio Colombiano después de la Constitución de 1.991, Tercera Edición. Medellín: DIKE, 1998.

PNUD. La descentralización y la cooperación técnica Internacional. Bogotá D.C.: PNUD, 1993.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Informe de Gestión 2001 - 2004 Autonomía, Independencia, Eficacia, Eficiencia, Resultados. Bogotá D.C.: PGN, 2004.

SANTOFIMIO, Jorge Orlando. Bases Constitucionales del Régimen Municipal. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1993.

PACHÓN, Lucas Carlos. Diccionario de la Administración Pública Colombiana. Bogotá D.C: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez C. Ltda. ISBN 958-9333-88-5.