



Mayo 2010

LAS TEORIAS DE RESPONZABILIZACION Y LAS DIMENSIONES DE LA GERENCIA PÚBLICA Y DIRECCION POLITICA EN EL AMBITO INSTITUCIONAL DE LA ALCALDIA DE MANIZALES REPUBLICA DE COLOMBIA

Ruben Dario Cardenas Espinosa

Gerente de Proyectos Programa Paz y Competitividad UAM
Doctor en Ciencias, Master of Sciences Engineering Electronic (AIU- USA)
Especialista Gerencia en Finanzas (UAM – Colombia)
Ingeniero Electrónico (UAM – Colombia)
Tecnólogo Profesional en Electrónica y Automatización Industrial
(UAM – Colombia)

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Cardenas Espinosa, R.D.: *Las teorías de responsabilización y las dimensiones de la gerencia pública y direccion política en el ámbito institucional de la Alcaldía de Manizales Republica de Colombia,* en Contribuciones a las Ciencias Sociales, mayo 2010.
www.eumed.net/rev/cccss/08/rdce4.htm

RESUMEN:

En este artículo se presenta una síntesis relativa de la teoría del principal agente y las teorías de la responsabilización para la dirección política y la gerencia pública su caracterización en el ámbito institucional de la Alcaldía de Manizales y las dimensiones de la gerencia pública y modelo apropiado para aplicar en Colombia.

PALABRAS CLAVE: Responsabilización, Gerencia pública, dirección política, modelo, Colombia

INTRODUCCIÓN:

Las organizaciones públicas del siglo XXI han sufrido un rápido proceso de transformación en los últimos treinta años, tanto en su tamaño, morfología y patrones de intervención del Estado, los cuales están directamente relacionados con la implantación de nuevos modelos de gestión pública y dirección política orientados a resultados.

En este artículo se presentará en primer lugar una síntesis relativa a la teoría del principal agente y las teorías de la responsabilización para la dirección política y la gerencia pública, luego se complementará con las dimensiones de la gerencia pública y modelo apropiado para aplicar en Colombia y por último mostrará una caracterización de la situación entre dirección política y gerencia pública en el ámbito institucional de la Alcaldía de Manizales, entidad en la cual he participado como gerente de proyectos de Fortalecimiento Institucional que estuvieron bajo mi seguimiento y supervisión a través de los convenios de Cooperación Interinstitucional con el Programa de Paz y Competitividad de la Universidad Autónoma de Manizales entre los años 2007 y 2009.

1. SÍNTESIS RELATIVA A LA TEORÍA DEL PRINCIPAL AGENTE Y LAS TEORÍAS DE LA RESPONSABILIZACIÓN PARA LA DIRECCIÓN POLÍTICA Y LA GERENCIA PÚBLICA

La teoría Principal Agente distingue las relaciones que se presentan entre Político y Gerente público, así como entre Gerente público y Gerente ejecutivo. En esta teoría hay una asimetría de Información puesto que: *El Principal* tiene el poder político de formular metas y asignar recursos conforme a las metas públicas y aprueba el presupuesto del Agente, en otras palabras se encarga del **qué**; *El Agente* tiene sus propios objetivos y poder para toma de decisiones y escogencia de rumbos (cursos) parten de su conocimiento del proceso productivo conforme a sus metas privadas, en otras palabras se encarga del **cómo**. Las relaciones Principal Agente son de dos tipos así:

- a. Ascendentes:
 - Vinculación de Agentes.
 - Información de Agentes.
- b. Descendentes:
 - Metas públicas, objetivos e indicadores.
 - Presupuestos.
 - Control y seguimiento.
 - Auditoría (fin y resultados)
 - Incentivos.

A partir del modelo Organizativo sectorial encontramos tres tipos de presupuestos a partir de los cuales podemos distinguir las relaciones principal y agente así:

1. **Presupuesto Político:** Gestión de gobierno, a través de políticas anuales en donde el Principal es el Concejo y el Agente el ejecutivo (Alcalde).
2. **Presupuesto de Producto:** Encontramos metas y resultados en donde el Principal el ejecutivo (Alcalde) y el Agente es el Gerente Público.
3. **Presupuesto de actividades:** Sub escogencias detalladas en donde el Principal es el Gerente Público y el Agente es el funcionario público.

La teoría de escogencia pública establece que los políticos y servidores públicos se interesan en las metas individuales que pueden ser influenciados por pérdida de agencia, costos de seguimiento y costos de vinculación.

La estrategia de nombramiento de preferencias presidenciales puede ser:

- a. Altamente politizada (Burocracia clientelista)
- b. Mixtas o compartimentarías (La competencia como principal criterio para puestos clave y el nombramiento de políticos para otros cargos)
- c. Antipartidarias (Ignoran partidos de sustentación como el voto de opinión)

El Modelo Moore para dirigentes políticos que gerencia bajo responsabilidad por resultados, tiene una racionalidad económica donde maximiza el valor público de los insumos (responsables) en tres esferas, las cuales dan la reputación a estos

ante los resultados obtenidos como son: Gestión Estratégica, Gestión Operativa y Gestión de Entorno Político.

A continuación se presenta un **Análisis Comparativo de las de las experiencias de Inglaterra, Canadá y Nueva Zelanda:**

Aspectos comunes experiencia inglesa, canadiense y neozelandés:

- La Gerencia no puede desligarse del proceso político.
- Las decisiones de los principales se centran en la Estrategia (Ministros)
- Las decisiones de los Agentes se centran en la ejecución (Gerencia)
- Las bases de la Gerencia del desempeño en el sector público son:
- El ejecutivo establece objetivos, estrategias generales y prioritarias.
- Los ministros como individuos articulan los objetivos generales conforme a la teoría principal agente.
- La responsabilidad de los ministros está en la especificación y evaluación de objetivos.
- La responsabilidad de los gerentes está en la producción y resultados.
- Los ministros realizan el control estratégico.
- Los gerentes realizan la ejecución.

Diferencias entre la experiencia inglesa, canadiense y neozelandés:

En Competencias de Dirección

En la inglesa son específicas al cargo de dirección (1.Dar propósito y Dirección; 2.Producción de impacto personal; 3.Pensar Estratégicamente; 4.Conseguir mejores personas; 5.Aprender y mejorar; 6. Centrarse en el servicio).

En la canadiense son específicas al cargo de dirección y al nivel de complejidad de cada nivel gerencial (1.Intelectual (cognitiva y creatividad); 2.Visión; 3.Gestión (Acción, comprensión organizativa, trabajo en equipo y alianza); 4.Relaciones (Interpersonales, comunicación); 5.Personal (Vitalidad y resistencia al estrés, ética y valores, personalidad y flexibilidad, conocimiento sistema, política y planes de gobierno).

En la neozelandés son específicas al cargo de dirección (1.Establecimiento de Dirección (Liderazgo e impactos); 2.Análisis de políticas (efectividad); 3.Suministro (eficiencia de productos).

En Principios y Características Gerencia del Desempeño

La experiencia inglesa tiene: Legitimidad técnica, Sensibilización de la acción pública (política), Valores republicanos (defensa patrimonio y recursos públicos), Extrema preocupación (recursos económicos), Firmeza (búsqueda de

responsables y efectividad acciones colectivas), Responsabilidad (ejecución de objetivos colectivos de gobierno).

La experiencia de Canadá cuenta con: Claridad de Objetivos (indicadores desempeño individual); Libertad gerencial (Poder alcanzar objetivos); Responsabilización (Incentivos y sanciones); Flujos adecuados de información (Evaluación calidad decisiones); Evaluación efectiva desempeño (Objetivos).

La experiencia de Nueva Zelanda presenta: Definición clara del desempeño y responsabilidad Gerencial (Resultados de Bienes y Servicios, desempeño financiero); Autoridad delegada (corresponde responsabilidad reclutar, despedir, tasas salariales); Fuertes incentivos por desempeño (Acuerdos y presupuestos); Exigencia de informes de alta calidad (suministros de productos y desempeño financiero)

2. SÍNTESIS RELATIVA DE LAS DIMENSIONES DE LA GERENCIA PÚBLICA Y MODELO APROPIADO PARA APLICAR EN COLOMBIA

A continuación presentaré los seis aspectos especiales que debe tener una política de Gerencia Pública:

1. **Estrategias y sistemas especiales de administración:** Remuneración con base al desempeño y resultados de las agencias; Creación y desarrollo de capacidades para los gerentes públicos incorporando nuevas formas de trabajo en equipo.

2. Reclutamiento y Selección:

Tipos de Reclutamiento: Administración para carrera de servicio público: Aplicado en Japón, Bélgica y Francia, Este es cerrado, ya que, se basa en promoción interna; Competencia Abierta de vacantes: aplicado en Holanda, Australia, Nueva Zelanda, USA, Reino Unido, no está condicionado a formalismos.

Tipos de Selección: Externalización por parte de la empresa privada; Centralización a cargo de agencias u organizaciones del gobierno; Concentración al interior del servicio civil.

Tipos de Nombramiento: Formalización por parte del ministerio; Nombramiento por parte del presidente o gerente público; Nombramiento por parte del servicio civil; Nombramiento del gerente público por parte de los jefes de servicio de los ministerios.

Periodos de Contrato: Vitalicio; Vitalicio condicionado a cumplimiento de metas y evaluación de desempeño; Tiempo determinado a cumplimiento de metas y evaluación de desempeño.

3. Perfil del gerente público: En este aspecto se le ha dado mayor prioridad a las habilidades de administración que a los aspectos técnicos, con el fin de que el gerente público cumpla con las siguientes habilidades así:

- a. Liderazgo y gran habilidad de trabajo en equipo,
- b. Visión, pensamiento y capacidad de planificar estratégicamente,
- c. Capacidad de iniciar y manejar procesos de cambio,
- d. Experiencia, competencia profesional y orientación hacia la obtención de resultados,
- e. Creatividad, criterio y capacidad intelectual,
- f. Habilidades generales de administración,
- g. Capacidades de administrar recursos humanos y de generar buenas relaciones
- h. interpersonales,
- i. Conocimientos en Tecnologías de la Información,
- j. Habilidades en comunicación, y
- k. Conocimientos en administración de recursos financieros.

4. Políticas de Empleo: Marcan la diferencia entre un sistema que "pretende" canalizar los cambios a través de quienes dirigen el servicio público de un país y uno que realmente "lo hace". Se relacionan con lo siguiente:

- a. Planificación de Sucesión para Cargos de Gerencia Pública: Esta se hace con el fin de obtención de objetivos y resultados, se ha aplicado en Australia, Canadá, USA, Francia, Nueva Zelandia, Irlanda y el Reino Unido.
- b. Políticas de Movilidad para la Gerencia Pública: A partir de las necesidades futuras "sentido común" del quehacer público, se ha aplicado en Australia, Noruega, Finlandia y el Reino Unido.
- c. Contratos de Empleo: Para tratar a quienes se consideran "efectivos agentes de cambio" debido a sus niveles de responsabilidad, carga de trabajo, exigencias administrativas, de desempeño y nivel profesional.
- d. Condiciones de Término de Contrato: en busca del mejor desempeño

5. Evaluación y administración del desempeño: Características de los Gerentes públicos de Nueva Zelandia y Gran Bretaña:

Accountability, función exclusiva del gerente público ante su principal (ministro responsable (Nueva Zelandia), el Comité de Remuneraciones y el Parlamento (Gran Bretaña).

Acuerdos de Desempeño, relacionados con el cumplimiento de objetivos, metas de gestión y compromisos contraídos por los gerentes públicos ante las autoridades respectivas.

Relación entre el desempeño, el presupuesto de los servicios y las rentas de los gerentes públicos, establecidas como control.

Mecanismos de medición del desempeño, utilizando como instrumento la realización de encuestas entre quienes forman parte de la Gerencia Pública, memorias de resultado y rendición de cuentas a lo largo del año a las autoridades encargadas respectivas (una de ellas del resultado anual total).

Perfil de cargo para cumplimiento de metas y objetivos, que define los requisitos que un gerente público debe tener para llevar a cabo sus funciones.

Acciones frente a desempeño insatisfactorio, establecen la manera de enfrentar las debilidades que se detectan en cada cargo de Gerencia Pública mediante entrenamiento o asesorías personales (Coaching) a los gerentes públicos, luego de lo cual se restablecen nuevos compromisos de desempeño. Para el caso de deficiencias graves se tiene las posibilidades de traslado a otro servicio o empresa pública manteniendo el estatus de gerente público, o la posibilidad de exclusión.

6. **Reglas de conducta gerente público:** están relacionadas con restricciones a participar en actividades políticas (excepto Irlanda y Turquía), obligación de declarar los intereses personales y aceptación de beneficios, y restricciones laborales a algunos gerentes luego que dejen sus cargos públicos (excepto USA para industrias y Francia para empresas reguladoras). En la mayoría de los países no existe ningún tipo de mecanismos para tratar el hecho de recibir órdenes u ofrecimientos para realizar actos ilegales, que vayan en contra de los intereses públicos o que puedan ser calificados como actos de corrupción o de falta de transparencia. Sólo Australia, Canadá, Nueva Zelandia, el Reino Unido y USA cuentan con especificaciones claras al respecto, incluso para el caso en que los gerentes tengan la "sospecha" de estar recibiendo alguna oferta u orden para actuar de manera incorrecta.

3. EVALUACIÓN MODELO PARA APLICAR EN EL CONTEXTO INSTITUCIONAL DE COLOMBIA.

Diagnóstico: De acuerdo con la Ley 909 de 2004, son gerentes públicos quienes desempeñan empleos públicos que conllevan el ejercicio de la responsabilidad directiva, con excepción de aquellos cuya nominación depende del Presidente de la República; y en el orden territorial, los secretarios de despacho, de director, gerente, rector de Institución de Educación Superior distinta a los entes universitarios autónomos.

Los empleos de naturaleza gerencial son de libre nombramiento y remoción y comportan responsabilidad por la gestión y por un conjunto de funciones cuyo ejercicio y resultados son posibles de ser medidos y evaluados.

Entre tales funciones se destacan:

- Formular, junto con los jefes de las entidades, las políticas públicas y definir las acciones estratégicas a cargo de la entidad.
- Promover la adopción de tecnologías que permitan el cumplimiento eficiente, eficaz y efectivo de los planes, programas, políticas, proyectos y metas formulados para el cumplimiento de la misión institucional.
- Dirigir los procesos encaminados a formular las políticas y acciones estratégicas y responder por la ejecución de los mismos.

Reclutamiento y Selección: Según Ley 909 de 2004 / Artículo 47 los empleos de los Gerentes públicos son:

1. Empleos de libre nombramiento y remoción del nivel directivo
2. Ejercicio de responsabilidades directivas
3. Rama Ejecutiva
4. Orden Nacional y Territorial

Así mismo son excluidos de éste carácter constituyéndose en empleos de carrera administrativa cuyo proceso de selección y nombramiento se realiza para:

- a. Asesores y Jefes de oficinas asesoras
- b. Corporaciones Autónomas
- c. CNSC y CNTV
- d. Rama Legislativa y Rama Judicial

Perfil del gerente Público: Competencias Nivel Directivo / Decreto 2539/05

Toma de decisiones Realizar elecciones razonables para solucionar problemas y atender situaciones, comprometiéndose a llevar a cabo acciones concretas que respalden la decisión tomada

Planeación Determinar eficazmente las metas y prioridades institucionales, identificando las acciones, responsables, plazos y recursos para alcanzarlas

Liderazgo Guiar y dirigir grupos y establecer y mantener la cohesión de grupo necesaria para alcanzar los objetivos organizacionales

Dirección y Desarrollo de Personal Favorecer desarrollo técnico y académico de sus colaboradores, Asegurarse de capacitar articulando las potencialidades de sus colaboradores con las necesidades de la organización

Conocimiento del entorno Identificar las circunstancias y relaciones de poder que influyen en el entorno organizacional

Políticas de empleo: A través de Acuerdos de Gestión se establece una relación escrita y firmada entre el superior jerárquico y el respectivo gerente público, con el

fin de establecer los compromisos y resultados frente a la visión, misión y objetivos del organismo; se pacta por un periodo determinado e incluye la definición de indicadores a través de los cuales se evalúa el mismo.

Los principales objetivos que se persiguen mediante la aplicación de los Acuerdos de Gestión son:

- Orientar la actuación de las entidades hacia sus prioridades explícitas.
- Incentivar mejoras de eficiencia y eficacia.
- Promover el aprendizaje organizacional.
- Fortalecer y desarrollar la función directiva profesional en la Administración Pública.
-

Procedimiento de suscripción para Acuerdos de Gestión:

1. **Inducción** Conocimiento de las políticas y del proceso de planeación institucional, de los proyectos y programas de su dependencia y de los recursos con que cuenta para llevarlos a cabo, y Conocimiento del equipo de trabajo, de los métodos, procesos y procedimientos habituales y las relaciones del área con las demás dependencias.
2. **Concertación** Intercambio de expectativas personales y organizacionales entre superior jerárquico y gerente público, Apoyo de las Oficinas de Planeación, Establecimiento de las condiciones en las que se va a desarrollar el Acuerdo, tanto en su contenido como en su ejecución y evaluación, El Acuerdo se pacta para una vigencia anual que debe coincidir con los períodos de programación y evaluación, previstos en el ciclo de planeación de la entidad.
3. **Formalización** Documento escrito y firmado por cada una de las partes, que contenga:
 - a. Encabezado que enuncie nombres y cargos de los comprometidos en el Acuerdo.
 - b. Lugar y fecha de su suscripción.
 - c. Condiciones generales para su desarrollo.
 - d. Período de vigencia.
 - e. Los criterios de seguimiento y evaluación.
 - f. Fuentes de verificación.
4. **Seguimiento** Verificar el cumplimiento de los compromisos pactados y El desarrollo de esta fase debe coincidir con los periodos establecidos para realizar el seguimiento del proceso de planeación institucional.
5. **Evaluación y Administración del Desempeño:** Actores involucrados: **Oficina de Planeación** Vincula los objetivos y metas gerenciales con el Plan Estratégico Institucional; **Oficina de Control Interno** Vincula la evaluación del Gerente Público con la evaluación institucional; **Oficina de Recursos Humanos** Orienta el proceso de inducción del nuevo gerente público, Asesora al superior jerárquico del gerente en las fases de formalización, seguimiento y evaluación del Acuerdo y Coordina los programas de capacitación.

Conocimientos, habilidades, actitudes e intereses: **Ingreso** Meritocrático basado en el perfil y valorado mediante pruebas; **Evaluación** de la gestión gerencial con base en los Acuerdos de Gestión; **Capacitación** de gerentes potenciales y cualificación de los vinculados.

Evaluación del Desempeño:

1. Valoración para determinar y analizar el porcentaje de logro en el cumplimiento de los compromisos y resultados alcanzados por el gerente público.
2. Apoyo en los informes regulares que deben presentar las oficinas de planeación y de control interno.
3. Valoración de las habilidades que pone en práctica un gerente para conseguir los resultados bajo su responsabilidad.
4. El encargado de evaluar el grado de cumplimiento del Acuerdo es el superior jerárquico, Función será indelegable y se llevará a cabo dentro de los siguientes tres meses a la finalización de la vigencia del Acuerdo.
5. Los resultados de la evaluación permitirán definir acciones de capacitación y formación del gerente público y estrategias de mejoramiento de su desempeño.

4. CARACTERIZACIÓN DE LA SITUACIÓN ENTRE DIRECCIÓN POLÍTICA Y GERENCIA PÚBLICA EN EL ÁMBITO INSTITUCIONAL DE LA ALCALDÍA DE MANIZALES

La Gestión Pública, como el conjunto de decisiones dirigidas a motivar y coordinar metas de carácter individual y colectivo, ha transformado el paradigma de administración burocrática de Max Weber que por mucho tiempo se consideró el más eficaz en la administración del Estado y fue la base de un modelo burocrático racional. Este modelo deja de ser efectivo con la acumulación de estructuras y prerrogativas gubernamentales, sobre todo después de la segunda guerra mundial, al surgir el Estado de bienestar, encargado de la prestación de servicios sociales y la redistribución de los ingresos, convirtiendo la institución estatal, que llega a su apogeo, en el fenómeno político del siglo veinte, Ya no es un simple administrador sino un promotor del bienestar y el desarrollo, donde es necesario tomar decisiones de valor, y no simples procedimientos administrativos, como la formulación de políticas públicas desde una dirección política.

El sistema burocrático con el que el Estado operaba y aún opera en su concepción de ente todo poderoso, providente y regulador de todas las actividades sociales, como supremo rector del desarrollo, se hizo inoperante y aún lo es en muchos de sus sectores al convertirse en una pesada maquinaria política burocrática con camarillas decisorias altamente jerarquizadas y ramificadas, líneas verticales de mando impersonales que llevan a un despilfarro de recursos físicos y humanos,

falta de oportunidad en las decisiones e imposibilidad de soluciones innovadoras, que no permiten la complementación, realización, cooperación y participación de la sociedad en las decisiones estatales, y llevan al cuestionamiento de su legitimidad y a su gobernabilidad.

El Estado requiere de tareas rutinarias en donde requiere la administración (talento, ejecución y equilibrio), las cuales están supeditadas a las preferencias del gobierno de turno, es decir, la política, que marca los rumbos, la energía y el entusiasmo en procura del bien común.

El Municipio de Manizales no es ajeno a esto, y ha tenido que enfrentar las políticas neoliberales de reducción del Estado enfrentando los desequilibrios salariales de los funcionarios nombrados por carrera administrativa, lo cual se ha ido reduciendo en los altos cargos directivos, los cuales son de libre nombramiento y remoción, sujetos al proceso de meritocracia como directriz del gobierno central a lo cual se ha acogido la administración pública municipal en el nombramiento de su gabinete de gobierno con el fin de hacer un ajuste a la profesionalidad en procura de buscar un equilibrio ente lo gerencial y lo político, que aunque sigue de alguna forma afectado por las fuerzas de poder, busca legitimar los cargos públicos como mediadores (producto y productor) de la burocracia como parte de la sociedad que define la función de los proyectos políticos enfocados a la responsabilidad democrática a través del control social por parte de la sociedad civil, lo cual se evidencia en la elaboración de los planes de desarrollo y contratación de obras de infraestructura, y de igual manera en la eficiencia administrativa de los servicios públicos en procura de la eficiencia y reducción de costos como es el caso de los tres aspectos administrativos que se analizaron durante este primer semestre del 2008 que comprenden:

1. La Proyección de los Ingresos Fiscales del Municipio para la vigencia de 2008, aspecto esencial del presupuesto municipal como herramienta indispensable de gestión económica y financiera en el funcionamiento administrativo y la promoción y desarrollo de los diferentes programas, acciones y proyectos de desarrollo social, ambiental, económico e institucional que adelanta el gobierno municipal, realizado sobre la documentación entregada a los Concejales, tanto física como digital, en el Proyecto de Presupuesto de 2008, el cual permitió encontrar un desfase de 14 mil millones de pesos, permitiendo establecer los correctivos y ajustes necesarios en mejora de las finanzas públicas de Manizales.
2. Ante el panorama en los sobrecostos del servicio de energía en Manizales para todos los estratos socioeconómicos y sectores no-residenciales de la ciudad, se considera, como lo ha propuesto el Señor Alcalde, que su solución es buscar la posibilidad de que este servicio se abra a una competencia entre los diferentes distribuidores y comercializadores de energía eléctrica del país que favorezca la economía de sus usuarios. De esta manera les permite, a unos, una mayor capacidad de adquirir bienes y servicios y, a otros ahorrar e invertir, y así todos podamos participar

activamente de las oportunidades y beneficios que generan el desarrollo humano y el progreso económico, cuyo resultado se vio reflejado a partir del mes de Junio de 2008 en la reducción de las tarifas de los servicios de energía eléctrica por parte de la Central Hidroeléctrica de Caldas CHEC para Manizales, gracias al análisis comparativo de los Analizando las tarifas que pagan los diferentes estratos residenciales y los sectores no residenciales, comparándolos con ciudades como Medellín, Pereira, Cali y Bogotá, donde se encontró que el valor que se cobra en Manizales es muy superior a esas ciudades, lo que implica que cada usuario está incurriendo en sobre costos que al año representa entre el 37% y el 43% del valor de su consumo, y entre 49% y 72% en los sectores comercial, industrial, institucional y de servicios.

Si hacemos, por ejemplo, una comparación con las tarifas que se cobran en Medellín por cada estrato residencial y por cada sector no-residencial y las aplicamos al consumo promedio de estos estratos y sectores en la ciudad de Manizales, encontramos que el valor facturado por la misma cantidad de energía que en promedio se consume en Manizales, nos cuesta al año \$ 29.000 millones más que en Medellín y que salen del bolsillo de los usuarios. Esto implica que muchas familias tengan que disminuir el consumo de alimentos, otras tengan que abstenerse de completar la educación de sus hijos y otras pierdan o disminuyan su capacidad de ahorro, que mediante su inversión promueve y genera el empleo productivo para todos los habitantes.

3. El Municipio de Manizales a través de Aguas de Manizales S.A. E.S.P. ha venido desarrollando un Programa de Agua Potable y Saneamiento Básico en las diferentes veredas y corregimientos, cuya administración técnica, económica y financiera corresponde a las comunidades beneficiarias a través de Juntas Administradoras de Servicios constituidas entre sus miembros. Dentro del anterior proceso se han encontrado diferentes aspectos sociales, técnicos y económicos que es necesario seguir promoviendo y acompañando con el fin de garantizar la sostenibilidad en el tiempo de estos sistemas rurales. Lo cual permite llegar a los siguientes aspectos:
 - El Capital Humano que en algunas comunidades es muy deficiente, lo que entorpece el manejo, reparación y organización empresarial de los respectivos sistemas.
 - El Capital Social debido a las precarias condiciones humanas, sociales y económicas de algunas comunidades donde la pobreza, la marginalidad y el deficiente capital humano dificultan el compromiso colectivo y las relaciones de largo plazo que mejoran la eficiencia de una comunidad, dificultando las acciones coordinadas y cooperativas para su propio beneficio.

- Con el fin de atender la grave vulnerabilidad social de los asentamientos humanos que viven al margen de los logros y las normas de la sociedad, padeciendo los fenómenos de la segregación y la exclusión social debido al poco capital humano acumulado por sus individuos que se evidencia en los graves problemas de desnutrición, deficiente acceso al sistema de seguridad social, analfabetismo y bajo grado de escolaridad, y una escasa formación colectiva de capital social representada en insolidaridad, mínima participación ciudadana y comunitaria, intolerancia e incapacidad para la solución creativa y productiva de conflictos que conllevan a graves situaciones de violencia intrafamiliar y entre vecinos; sin acceso al conocimiento, las técnicas, al desarrollo de las habilidades para el trabajo y demás bienes y valores de la cultura que no les permite insertarse en el aparato productivo, con una mínima o ninguna capacidad para adquirir bienes y servicios, vedados a la participación de los beneficios generados por el desarrollo y el crecimiento económico y social, que los condena a vivir bajo la línea de pobreza, en un torbellino que les hunde cada vez en los abismos tenebrosos de la miseria, se requieren programas de promoción social y económica de los individuos y sus comunidades, aunados a la promoción del desarrollo institucional de las entidades públicas y privadas que promueva su eficacia, eficiencia, transparencia, seguridad imparcialidad, coherencia y viabilidad de su gestión que genere en los ciudadanos una profunda confianza en la organización social y les permita a aquellas una verdadera concertación, con sus habitantes, de las acciones que emprendan, como el método de trabajo más eficaz, y una más amplia y real participación ciudadana y comunitaria como la estrategia más eficiente.

De otra parte, la apertura de los mercados, la globalización de las comunicaciones, los avances tecnológicos cada vez más innovadores, una nueva racionalidad económica basada en la prestación de servicios por parte de instituciones públicas, mixtas y privadas, generan nuevas formas de relación entre la sociedad y el Estado, que buscan un nuevo equilibrio entre los intereses económicos y políticos, y las necesidades y demandas sociales, implican una redistribución del poder, mayores espacios de libertad, nuevas formas del ejercicio de la democracia, y nuevos interrogantes sobre lo que hace realmente el gobierno, sobre las actividades concretas del Estado, sobre la gestión pública.

Se ha llegado a un nuevo paradigma de la gestión pública, adoptando la descentralización del Estado como una forma de acercarse al ciudadano de manera que haya mayor cooperación, confianza y comunicación para facilitar la participación de las organizaciones sociales en la toma de las decisiones y ejecución de las acciones que son de interés colectivo que democratizan el Estado; una mejor rendición de cuentas, más transparencia en los procedimientos y mayor conocimiento y comprobación de los resultados de las acciones que se emprenden como forma de relegitimar las instituciones públicas ante la sociedad,

para hacer más fluidas sus acciones y más eficientes y eficaces las políticas públicas.

Gestión pública y participación comunitaria en el municipio de Manizales:

El análisis de la gestión pública y la participación ciudadana y comunitaria en el municipio de Manizales, se puede enfocar en los siguientes aspectos: 1) el proceso de modernización, cualificación y tecnificación de la administración local, 2) la promoción de la participación comunitaria y 3) los procesos de adopción y ejecución de programas, acciones y proyectos para el desarrollo humano, físico-ambiental y económico.

- 1. Modernización, cualificación y tecnificación de la administración local:** En los últimos años la Alcaldía Municipal viene realizando un proceso de modernización administrativa que ha llevado a la aplicación e incorporación de la gerencia moderna y de tecnología de punta; desarrollo integral del talento humano a través del Instituto de Capacitación Municipal; programas de salud ocupacional; un Sistema de Control Interno que promueve la cultura preventiva, proactiva y no policiva que busca la autorregulación, la autogestión y el autocontrol; la implementación del Sistema de Gestión de Calidad certificado por ICONTEC; la implementación del Gobierno en Línea para optimizar la prestación de servicios y la competitividad de la gestión municipal; programa de seguridad de los sistemas informáticos; oficina sin papel para simplificar y automatizar las tareas sencillas mediante la comunicación electrónica; el Sistema de Información Geográfica que recolecta, almacena y analiza información territorial georeferenciada de acceso público a través de internet; Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal; Observatorio del Delito; el Sistema de Gestión Ambiental Municipal; Sistema de información para la Gestión Financiera Territorial.

Si bien los procesos administrativos se han agilizado, el gran problema es la estabilidad del personal que repercute sobre la calidad del servicio. Muchos de los funcionarios lo hacen bajo la modalidad de la prestación de servicios o nómina paralela debido a los “recortes” que se han hecho a la planta de personal desde hace más de quince años, buscando economizar recursos. Primero fue la aplicación de la teoría neoliberal de achicamiento del Estado, y luego, para cumplir un imprudente compromiso de desempeño para un proceso de autorización de sobreendeudamiento, que pudo haber sido menos drástico, a costa de la eficiencia administrativa, ya que el personal flotante no tiene continuidad, no se integran a la cultura organizacional, lo que hace que muchos procesos administrativos sean traumáticos, no tengan la continuidad o celeridad en su desarrollo.

- 2. Promoción de la participación comunitaria:** Consejos comunitarios, foros y mesas de trabajo para conocer y socializar los programas y proyectos del Plan de Desarrollo que se promulga al inicio de cada administración. Coordinación de actividades y proyectos comunitarios a través de la Secretaria de Desarrollo

Comunitario, las Juntas Administradoras Locales, la Juntas de Acción Comunal, el Consejo Municipal de Juventud, el Gabinete Juvenil, el Consejo Municipal de Cultura y la Junta Municipal de Deportes, integradas con representantes de la comunidad. Formación y acompañamiento a líderes para la gestión comunitaria; construcción y dotación de centros comunitarios. El Consejo Municipal de Política Social promueve la participación de las comunidades para la elaboración de políticas de infancia y familia, cultura, juventud, adulto mayor y género, especialmente en los sectores más vulnerables; el Comité Municipal de Nutrición, donde participan todas las organizaciones e instituciones públicas y privadas dedicadas a esta actividad, formulación del SAN 2005-2015, política pública de seguridad alimentaria y nutricional; e implementación del proceso de Presupuesto Participativo.

Lograr una participación comunitaria y una relación eficiente y eficaz entre el Municipio y la comunidad ha sido un proceso bastante dispendioso debido a la cultura clientelar como mecanismo de articulación entre el Estado, la política y la sociedad. Este fenómeno, que tuvo su mayor expresión en las Juntas de Acción Comunal que se convirtieron en agencias de grupos políticos que particularizaron los beneficios del Estado, aún persiste con formas más o menos soterradas de manipulación política creando desconfianza y apatía en las comunidades.

El concepto que tiene el ciudadano sobre las organizaciones se apoya en la percepción de una serie de rasgos tales como, la consideración de que se encuentran al servicio de solo unos pocos, quienes hacen parte de ellas y monopolizan los hilos de las decisiones en su seno, y que muchas veces están orientados a favorecer intereses particulares y no a actuar en función de la comunidad; en otros casos consideran que es muy escaso el margen de influencia que estas organizaciones poseen frente a las instancias gubernamentales y que por lo tanto es tan poco lo que pueden hacer que ni siquiera vale la pena participar en ellos. La percepción de estos rasgos lleva, en término de actitudes, al desconcierto, a la falta de confiabilidad, a la apatía y a la indiferencia frente a ellos.

El personal promotor que actúa en los procesos de desarrollo comunitario, en su gran mayoría trabaja por contrato de prestación de servicios, no tienen continuidad en los cargos, es calificado muchas veces por su liderazgo en actividades políticas, que tienden a ser confundidas con las actividades comunitarias; para una eficaz y eficiente labor se necesitan funcionarios permanentes y capacitados en la planta de personal del municipio que conserven el conocimiento de las comunidades y su idiosincrasia y no haya traumatismos en el desarrollo de los programas.

Se confunden los líderes políticos con los líderes comunitarios, éstos deben pertenecer a la comunidad donde actúan compartiendo con los demás miembros los patrones culturales y significados que ahí existen, cada grupo considera líder al que sobresalga en algo que le interesa, elabora su prototipo

ideal y por lo tanto no debe haber un solo ideal de líder para todos los grupos o los programas.

Las expectativas y necesidades de la comunidad sobrepasan la capacidad económica del Municipio y en muchos casos no diferencian, ni se les aclara, que una consulta sobre necesidades y proyectos comunitarios es parte del proceso de evaluación y no una decisión definitiva de inversión, creando confusión y abstención en los procesos participativos, como sucedió en las últimas convocatorias ciudadanas para la elección de Consejeros de Juventud y Juntas de Acción Comunal.

- 3. Procesos de adopción y ejecución de programas, acciones y proyectos para el desarrollo humano, físico-ambiental y económico:** A partir de la propuestas del programa de gobierno presentados a la comunidad, se da inicio al proceso de elaboración del Plan de Desarrollo, convocando a la comunidad a participar en Consejos Comunitarios comunales, donde por medio de votaciones se eligen los proyectos prioritarios de cada comunidad advirtiendo que su ejecución depende de la viabilidad y disponibilidad presupuestal, desconociendo que en los Planes de Desarrollo no se definen proyectos específicos sino estrategias y programas generales que poco les interesa: Cuando el proyecto del Plan de Desarrollo se presenta a discusión del Concejo Municipal, estos proyectos específicos no aparecen, generando muchas veces protestas y desanimando la participación de las comunidades que desconocen y no se les informa claramente sobre los procesos, ya que la determinación de las inversiones en acciones y proyectos específicos se presenta anualmente con el proyecto de presupuesto anual, supeditados a los recursos disponibles y previo el trámite de formulación y aprobación ante el Banco de Proyectos de Inversión Municipal. Por ejemplo, puede existir el Programa de Infraestructura Vial y de Transporte al que se le asignan partidas globales en el plan plurianual de inversiones, anexo al Plan de Desarrollo, pero la construcción de una vía determinada o un sistema de transporte específico no se contemplan en el Plan, esto lo define el Alcalde y su Consejo de Gobierno.

La ejecución del plan se realiza a través de las diferentes secretarías y entidades descentralizadas siguiendo los parámetros legales de destinaciones específicas para servicios sociales de salud y educación; la ejecución de obras públicas según los preceptos legales de contratación y los pactos de transparencia que la alcaldía suscribe.

La evaluación de los impactos socioeconómicos es muy deficiente, ya que hasta ahora no se han construido indicadores sociales que necesitan de procesos de varios años, generalmente son cifras absolutas comparativas, como el número almuerzos repartidos a los escolares o el presupuesto invertido allí, pero no se mide el impacto sobre los índices de desnutrición que el programa en sí cumple; o tener como indicador la cantidad de metros cuadrados de pavimento construidos que no muestran la incidencia real sobre la movilidad y accesibilidad o ahorro de tiempos en los desplazamientos o su

concurso a la disminución de la polución ambiental de los vehículos al transitar por vías menos tortuosas o más cortas.

Al analizar la gestión pública local sobre cómo se toman las decisiones, cómo se definen los problemas públicos, cómo se formulan las políticas, cómo se fija el presupuesto y se asignan las diferentes partidas, cómo se aplican las políticas y finalmente cómo se evalúan es un proceso muy dispendioso, tortuoso y que se presta a interpretaciones erróneas por muy buena intención que se tengan, y hasta procesos judiciales por supuestos juicios temerarios. Pero aventurándonos en el ejercicio, se necesita un enfoque muy ecléctico.

Unas políticas públicas obedecen a factores donde prima la racionalidad de la conducta individual que busca satisfacer intereses personales y maximizar utilidades, tanto de ciudadanos como de gobernantes al realizar ciertas obras públicas en vecindarios que pueden y deben pagar por valorización y se realizan a cargo del municipio, otras obras no prioritarias que dan prestigio a los gobernantes y aumentan su capacidad electoral.

Otras políticas pretenden sustituir falsamente los mecanismos del mercado; pretendiendo suplir una falla del mercado en la redistribución de los ingresos, como el caso paradójico del servicio de agua que desde el presupuesto municipal se trasladan recursos para subsidiar los estratos bajos mientras la empresa registra utilidades que triplican el valor de estos subsidios y transfiere a InfiManizales, cuando la solución consiste en la rebaja de tarifas por dicho monto sin que esto afecte la prestación del servicio; la construcción de hoteles o centros de comercio que pertenecen a la actividad privada, que si esta no invierte en estas actividades simplemente es un asunto de oferta y demanda, no una falla del mercado; los dineros públicos en este caso deben estar al servicio de verdaderas prioridades sociales.

Las políticas públicas municipales también son afectadas por la supremacía de los grupos de interés, como es el caso del tránsito, su ordenación y asignación de rutas; CAMACOL, la ANDI y FENALCO sobre el ordenamiento, usos del suelo urbano y aplicación de la plusvalía. Hay también políticas determinadas por un erróneo concepto institucional, como el caso de InfiManizales que interpretan a su manera los problemas y sus soluciones dentro de un conjunto de reglas formales e informales que no permiten explicar con claridad las causas de muchas decisiones; su objeto es, según sus estatutos, “el fomento, promoción y contribución al desarrollo administrativo, económico, social, urbanístico, rural, cultural, deportivo, financiero, institucional, turístico y físico-ambiental del Municipio de Manizales”, pero actúa con la codicia de una empresa privada, invirtiendo en proyectos que suponen progreso y alta rentabilidad económica, como pistas de hielo, cuando debería estar dotando de parques las zonas deprimidas para elevar la calidad de vida de sus habitantes; hoteles de cinco estrellas en vez de albergues para los programas de ancianos indigentes; al fragor de las campañas políticas, y ya van varias, se promete la creación del Banco de los Pobres para la promoción

de microempresas y famiempresas, que generan más del 80% del empleo, para terminar simplemente asignando sumas irrisorias y soslayando el problema, dando la sensación de que estuviese interceptada por grupos de interés, como lo estuvo la Corporación Financiera de Caldas, creada con los recursos de los cafeteros; InfiManizales constituye el ahorro de varias generaciones de manizaleños y sus recursos deben estar al servicio de aquellos que aún no disfrutaban de los beneficios del progreso y el desarrollo.

Las organizaciones de la sociedad civil en Manizales se caracterizan por su poca cohesión, no se tiene una clara concepción de lo público y del verdadero interés común; nuestros gobernantes las convocan muchas veces a foros que se constituyen en simples sesiones informativas sobre las decisiones o proyectos ya definidos, en otra para surtir instancias donde la ley ordena dicha participación. Existen organizaciones solidarias de tipo benéfico que cumplen tareas sociales que corresponden al Estado, pero excepcionalmente participan en las deliberaciones sobre las políticas públicas. Las organizaciones de tipo gremial, que representan intereses económicos son las más visibles en estas deliberaciones, defendiendo no propiamente el interés común sino el progreso individual de sus agremiados, no pocas veces en perjuicio de los intereses sociales; una sociedad civil libertaria y francamente insolidaria que acude en busca de prebendas, rentas, o que protesta por el control que se realiza por ejemplo a la contaminación generada por la industria, o se opone a las normas del ordenamiento urbano y de construcción que lesiona sus intereses.

La insatisfacción que hoy existe con los líderes políticos y la incredulidad en la política se debe al ejercicio distorsionado de esta actividad, que según Aristóteles es la más noble de las actividades humanas, la que se ocupa del interés común, y debe seguir siéndolo. La política se ha convertido en una empresa electoral monopolizada por mercenarios del poder, por el poder mismo. La solución a éste problema no está fuera de la política sino dentro de ella, en la formación, conformación y dirección de los partidos políticos que son el ingrediente básico de la democracia, secuestrados hoy por personas y grupos sin vocación de servicio y animados solo por la codicia en el manejo de los bienes e instituciones públicas. Se necesita una alta dosis de democracia en su dirección y sus decisiones; debe haber control y vigilancia en sus comicios internos por las autoridades electorales como instituciones públicas que son, así puedan surgir verdaderos líderes comprometidos con el interés colectivo, se dignifique el ejercicio de la política y, los partidos puedan ser los instrumentos por excelencia para representar los intereses de los ciudadanos, promover su participación, formular programas de gobierno, formar líderes políticos y educar la ciudadanía.

Un importante aspecto de la participación ciudadana es el control de la Gestión Pública que debe hacerse a través del sistema de Veeduría Ciudadana que la ley ya ha reglamentado pero que en la práctica es poco operativo e inocuo. Esto se debe a varias razones: la veeduría, que debería ser una vigilancia integral a todos los aspectos de la actividad pública, a los procesos de

planeación, la toma de decisiones, la ejecución y operación de acciones y proyectos, se ha restringido al aspecto fiscal de las inversiones públicas; la ley no posee suficientes dientes para aplicar las sanciones debidas a los corruptos y transgresores de la actividad pública, los procesos son largos, evasivos y terminan con el vencimiento de términos, absolución a los presuntos culpables o, cuando más, aplicando penas ridículas que generan una sensación de burla a la ley y al esfuerzo de los veedores; en otros casos se trata de rivalidades entre grupos políticos que tratan de judicializar las actuaciones públicas mediante procesos que buscan efectos políticos a través de supuestas denuncias sin mayor base, pero que cumplen su cometido de escándalo y descrédito, para terminar en fallos absolutorios por falta de seriedad y solidez en las pruebas, querellas políticas que se ventilan en los tribunales con pérdida de tiempo, credibilidad y apatía por parte de la ciudadanía para participar en los procesos de veeduría pública. Ante esta situación es necesario una legislación expedita, fuertes castigos y, sobre todo, investigaciones ejemplares hacia sujetos de alta jerarquía, que sirvan como escarnio y aumenten la credibilidad; y muy importante, penas ejemplares para quienes promuevan juicios temerarios que buscan el descrédito y la deshonra.

La participación comunitaria es clave en la formulación y ejecución de las políticas públicas para que la confianza, la reciprocidad y la cooperación de los ciudadanos contribuya al éxito de la gestión pública. Para ello es necesario un proceso de promoción de la comunidad que instaure la preeminencia y legitimación democrática de lo público como un proceso social de construcción colectiva a través de la participación en sus diferentes modalidades de organización de la sociedad civil, y en su ejercicio deliberativo, defina y promueva los intereses colectivos en un ambiente de solidaridad, tolerancia, respeto a la diferencia y acatamiento de las normas.

CONCLUSIONES:

1. La nueva gestión pública, en el aspecto administrativo del Estado, es más una estrategia de cambio en la cultura y las prácticas organizacionales cimentadas en el recurso humano que una fórmula específica y definida por una cúpula jerárquica; un nuevo comportamiento gerencial, una nueva forma de razonamiento que ante la complejidad de los problemas y la necesidad de respuestas innovadoras y oportunas tenga unas estructuras y procesos sencillos que permitan una mayor cooperación, confianza y comunicación que eviten y superen los conflictos internos y solucionen las demandas que la sociedad plantea.
2. El análisis de la gestión pública y la participación comunitaria implica estudiar el proceso de producción de las políticas públicas: cómo se definen los problemas públicos, se fija la agenda gubernamental, se toman las decisiones, se formulan las políticas, se aplican y finalmente se evalúan. Debe permitir

observar empíricamente todo el conjunto de elementos que afectan las decisiones públicas; la exigencia de una comprensión de la acción pública, cada vez mayor y más compleja, busca hacer realidad el Estado Inteligente; pretende determinar cómo la actividad estatal afecta hacia el futuro la actividad política, por qué lo hace, de qué manera y hasta qué punto, como una forma de responder a las necesidades ciudadanas y aproximarnos al ideal de un Estado efectivo, eficaz y eficiente.

3. Los dirigentes Responden ante los ministros y la sociedad por las políticas públicas y el desempeño de las organizaciones a su cargo.
4. Los dirigentes son corresponsables de la implementación de los programas de gobierno y los resultados de gobierno.
5. En Colombia El Departamento Administrativo de la Función Pública ha desarrollado una propuesta para la definición de los perfiles gerenciales, instrumentos técnicos a través de los cuales es posible identificar de forma precisa y completa los empleos y que son la base para adelantar, entre otros, los procesos de evaluación de la gestión gerencial, así como la respectiva guía metodológica para la suscripción de acuerdos de gestión que contemplan todas las dimensiones de la Gerencia Pública y está al mismo nivel de los modelos de Nueva Zelanda, Gran Bretaña y los demás países latinoamericanos.
6. Los Acuerdos de Gestión permiten concertar y evaluar los compromisos asumidos por los gerentes públicos y las organizaciones contratantes en el marco de los Planes Operativos o de Gestión Anual de la entidad.
7. En el caso de Manizales, para el desarrollo de una educación de excelente nivel que incluya totalmente a las nuevas generaciones, es urgente un programa integral de nutrición que abarque no solo a la población escolar sino a las madres gestantes y lactantes e infantes menores de cinco años, para erradicar la minusvalía mental por desnutrición que impide el acceso al sistema educativo y propicia la deserción.
8. El Desarrollo Cultural es el proceso permanente de socialización del conocimiento mediante el desarrollo de varios lenguajes: la escritura, el dibujo, la música, el gesto y otra gran variedad de de formas simbólicas de las cuales dispone el ser humano para reconstruir sus ideas sobre el mundo, el pasado y el futuro. El Desarrollo Cultural es el que hace posible que los eventuales económicos y políticos de una comunidad sean estables y permanentes.
9. El ejercicio de revisión y análisis de la proyección de los ingresos del municipio de Manizales para la vigencia fiscal de 2008 se realizó sobre la documentación entregada a los Concejales, tanto física como digital, en el Proyecto de Presupuesto de 2008.

BIBLIOGRAFIA

BRESSER Pereira (2004) La restricción Económica y la Democrática

BONIFACIO, José Alberto (2001) Políticos, Funcionarios y Gerentes: el interés público en la encrucijada

THWAITES REY, Mabel (2001) Tecnócratas Vs Punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía.

OSPINA, José Manuel (2008) Fortalecimiento Institucional Alcaldía de Manizales.