

TENDENCIAS

Revista de la Facultad de Ciencias
Económicas y Administrativas.

Vol. III. No.2

Diciembre de 2002, páginas 27-56

Universidad de Nariño

**LA GERENCIA PÚBLICA Y SU IMPORTANCIA EN EL PROCESO DE
PLANEACION Y GESTION DEL DESARROLLO LOCAL EN LOS
MUNICIPIOS COLOMBIANOS**

Por: Oscar Hernán Muñoz G.¹

*El dirigente malvado es aquel a
quien la gente desprecia. El buen
dirigente es aquel a quien la
gente reverencia. El gran diri-
gente es aquel que hace decir a
la gente: "lo hicimos nosotros
mismos".*

LAO-TSÉ

RESUMEN

En el artículo se exponen las políticas públicas y su influencia en la gestión de las empresas públicas; se analizan las características básicas que debe tener un buen gerente público municipal y se estudian los componentes fundamentales de un esquema moderno de gerencia pública municipal. Al final se detallan algunas consideraciones generales sobre el futuro de la gerencia pública en Colombia.

¹ Economista, Universidad de Nariño; Especialista en Gobierno Municipal, Pontificia Universidad Javeriana; Profesional de la Dirección General de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Docente de Gerencia Pública Municipal en la Corporación Unificada Nacional de Educación Superior –CUN-, Bogotá. E-mail: oscarhmg@hotmail.com. Quiero agradecer, muy especialmente, los valiosos comentarios y aportes de Mariela Holguín Lema.

Oscar Muñoz. La gerencia pública y su importancia en el proceso de planeación y gestión del desarrollo local en los municipios colombianos

La gerencia pública municipal se puede definir como aquel conjunto de estrategias administrativas que guían la gestión del Administrador Público en un contexto sociopolítico y geoeconómico descentralizado, en permanente interacción con el mundo globalizado. En este contexto, dicha gerencia es considerada como sistema en forma de pentágono, en el cual están incluidos los subsistemas político-administrativo, social, económico, manejo de los recursos internos y los aspectos relacionados con la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Palabras Clave: Gerencia Pública, Políticas Públicas, Descentralización, Desarrollo Económico, Desarrollo Social, Planeación, Gestión del Desarrollo Local.

INTRODUCCION

El municipio, además de ser la entidad territorial fundamental del ordenamiento político administrativo del Estado colombiano, se convierte en un espacio que promueve el *Desarrollo económico y social local*, con lo cual se busca ampliar y fortalecer su capacidad de gestión pública, con herramientas concretas que le permitan, en el mediano y largo plazo, constituirse en un generador de riqueza y bienestar social para sus habitantes.

Una estrategia de *Desarrollo Económico y Social Local* debe actuar en diferentes niveles, con el propósito de generar procesos de encadenamiento entre la planeación y la gestión del desarrollo, que permitan potenciar la óptima utilización de los recursos endógenos existentes en los diferentes municipios del país.

Es evidente que un municipio puede abordar con mayor facilidad estos procesos, si se tiene en cuenta la cercanía existente entre sus autoridades y los agentes sociales interesados en la puesta en marcha de proyectos productivos, generadores de empleo e ingresos. En este sentido, los municipios deberán convertirse en *espacios de concertación local* con las organizaciones representativas de trabajadores, empresarios, gremios, entre otros.

Estas nuevas prioridades requieren de un cambio radical en el enfoque de la gestión municipal, donde las administraciones municipales deben transformarse en *agentes dinámicos del cambio, a través de la aplicación de modernos esquemas de gerencia pública*, que no necesariamente requieren del incremento de los niveles de apropiación y ejecución presupuestal. Más bien se trata de una nueva manera de percibir los problemas y de darles solución oportuna y efectiva.

En este contexto, el artículo inicia con una breve exposición sobre las políticas públicas y su influencia en la gestión de las empresas públicas; seguidamente se analizan las características básicas que debe tener un buen gerente público municipal; posteriormente se estudian con detenimiento los componentes fundamentales de un esquema moderno de gerencia pública municipal y, finalmente, se detallan algunas consideraciones generales sobre el futuro de la gerencia pública en Colombia.

LAS POLITICAS PÚBLICAS Y EL ENTORNO DE LA GERENCIA

Indudablemente, existen diferencias significativas entre las empresas privadas y las públicas que condicionan su proceso de toma de decisiones, su avance y consolidación en el entorno socioeconómico nacional, e incluso internacional.

Básicamente, las empresas públicas se ven condicionadas en la toma de sus decisiones administrativas por la presencia de un contexto político-institucional definido, en el caso del nivel nacional con la existencia de un conjunto normativo preciso, emanado de la Constitución Política y de la legislación específica y, en el entorno territorial, por la presencia de criterios de dirección, planeación y control especiales para los departamentos y municipios.

Este conjunto de “decisiones políticas” se visualizan en la definición de un cuerpo de políticas especiales, denominadas *Políticas públicas*. Las políticas públicas, se pueden definir como el

“...conjunto de principios y enunciados que orientan la acción del Estado o que fijan su posición respecto de las relaciones internacionales y en el interior frente a los sectores, las regiones o las necesidades ciudadanas” (RODRIGUEZ, 1995:146).

De hecho, las empresas públicas guían su desenvolvimiento a partir de las orientaciones que reciben de las políticas públicas. Se podría afirmar que éstas son los pilares fundamentales de la razón de ser de las empresas públicas. Ahora bien, en este contexto se mueven las contradicciones propias del Estado: existencia de intereses políticos diversos, clientelas, corruptelas, etc. De allí que es función primordial de las empresas públicas armonizar esta contradicción, y lograr niveles aceptables de *eficiencia* y *eficacia*, en el cumplimiento de sus funciones y competencias particulares.

En este contexto, las políticas públicas se pueden clasificar en tres tipos básicos:

En primer lugar, se encuentran las **Políticas de Regulación Económica**, que afectan, directa o indirectamente, la gestión de las empresas públicas. El efecto neto, positivo o negativo, depende de la orientación y el manejo que puedan llegar a tener las políticas laboral, monetaria, fiscal y de crédito interno y externo. Según Adolfo Rodríguez Bernal,

“...la determinación de los salarios, de las prestaciones económicas y sociales, la organización y clasificación de los trabajadores; el manejo de las finanzas públicas, la determinación de subsidios y tarifas, el manejo de la inflación y de la devaluación, la inversión y distribución de sus beneficios, la fijación de precios de sustentación, sus relaciones con el sector privado son condicionantes reales de la acción económica de las empresas” (RODRIGUEZ, 1995:147).

Es decir, que la acción del Estado, a través del gobierno nacional o territorial, termina incidiendo en el avance, estancamiento o retroceso de una empresa pública. V.gr., el manejo de la política laboral puede generar distorsiones en el mercado de trabajo que afectan, por una parte, la movilidad de la fuerza de trabajo y crean, por otra, asimetrías entre la fuerza de trabajo empleada en el sector privado y el sector público. De la misma manera, una política fiscal restrictiva disminuye los niveles de inversión social, que impactan directamente la cobertura y eficacia de las empresas públicas, al tiempo que una política devaluacionista fomenta las exportaciones, pero encarece la deuda pública externa. Todas estas medidas condicionan la gestión del gerente público, sus provisiones de recursos, su capacidad de interlocución con el sector privado y su posibilidad de igualar técnicamente los niveles de gestión empresarial de carácter privado.

En segundo lugar se encuentran las **Políticas de Legitimación Social**, que se dirigen, básicamente, a construir un marco propicio para la gobernabilidad del país. El proceso de descentralización se enmarca dentro de este tipo de políticas. Así entonces, el Gobierno nacional se encarga de la formulación de las políticas generales de desarrollo económico y social que normalmente se plasman en los denominados Planes Nacionales de Desarrollo. Los gobiernos territoriales, por su parte, se encargan de la ejecución de dichas políticas, a través de sus diferentes dependencias y empresas. En este nivel el proceso de planeación y gestión del desarrollo se enmarca dentro de los Planes Territoriales de Desarrollo, que pueden ser departamentales, municipales, distri-

tales o locales. Es importante resaltar que la gestión de las empresas públicas territoriales deben seguir las directrices y orientaciones del Gobierno nacional.

El tercer tipo de políticas públicas son las **Políticas Gerenciales**, que se orientan fundamentalmente a garantizar unas reglas de juego claras para la gestión de las empresas públicas de todos los niveles del ordenamiento político-administrativo del país. Por ello, el gobierno nacional y el poder legislativo, generan los marcos normativos que rigen la acción de los gerentes públicos, los ámbitos de las responsabilidades de cada una de las empresas públicas existentes y los objetivos que deben cumplir. Así entonces,

“La autonomía de una empresa pública debe entenderse en el sentido de permitir una combinación óptima de sus recursos técnicos, humanos y financieros, hacia el logro de los objetivos dictados por su propietario, la comunidad, representada en el gobierno” (RODRIGUEZ, 1995:149).

1. La Gerencia en las Empresas Públicas

La gerencia de las empresas públicas se enmarca en un macrosistema que, a su vez, está condicionado por la organización que ostenta el sector público colombiano. Por ello, se pueden identificar empresas públicas dedicadas a la prestación de un determinado servicio público social (educación, salud, vivienda, etc.); empresas orientadas a producir bienes y servicios específicos, denominadas empresas industriales y comerciales del Estado (Telecom, ECOPETROL, etc.); empresas públicas con cobertura nacional y empresas públicas con cobertura regional, departamental, distrital, municipal o local. La característica fundamental de estas empresas es que, de una u otra manera, condicionan el desenvolvimiento económico y social del país y participan activamente en la definición de las prioridades de la planeación y gestión del desarrollo nacional y territorial.

En términos generales, las empresas públicas presentan una estructura organizacional que tiene las siguientes características (RODRIGUEZ, 1995:151-152):

- Persiguen la construcción de un determinado proyecto de sociedad, con el cual deben identificarse plenamente no sólo los directivos y los trabajadores de las empresas públicas, sino también las empresas privadas y las organizaciones sociales existentes en el respectivo ámbito de acción de dichas empresas.

Oscar Muñoz. La gerencia pública y su importancia en el proceso de planeación y gestión del desarrollo local en los municipios colombianos

- Ejercen autoridad en el área de su jurisdicción, como consecuencia de la existencia previa de un poder político que, comúnmente, es derivado de la autoridad oficial allí existente.
- Tienen fines y medios sustentados en los principios fundamentales, teóricos y prácticos, de la organización político-administrativa vigente en un momento determinado. Esta situación se refleja en la forma de acceso a los altos cargos de los profesionales de la política y demás servidores públicos en cada uno de los niveles jerárquicos de las empresas.
- Desempeñan sus funciones en un entorno regido por determinados valores culturales, religiosos y sociopolíticos, que terminan por condicionar la razón de ser de la gerencia pública. Así entonces, valores como la paz, la seguridad ciudadana, el respeto a los derechos humanos, la justicia y la equidad social, son elementos esenciales para el desenvolvimiento de cualquier empresa pública, ya sea de carácter nacional o territorial.
- Absorben los avances técnicos y tecnológicos de una manera asimétrica y en ocasiones con rezagos en relación con las empresas del sector privado. Este tipo de patrón de conducta institucional, generalmente se refleja en su capacidad administrativa, su poder de negociación con el sector privado y en la fortaleza de su presencia institucional en sus respectivas áreas de influencia.
- Sirven de mediadoras entre los intereses generales de la sociedad nacional, regional o local y los intereses particulares de un segmento poblacional de ella. Es necesario resaltar que las empresas públicas pueden llegar a tener un gran poder de control sobre las comunidades, las organizaciones sectoriales y los individuos que muchas veces es empleado en la negociación de los conflictos sociales existentes.
- Tienen sistemas de manejo de personal claramente diferenciados con el sector privado. Generalmente, la vinculación y tiempo de permanencia de los servidores públicos en sus respectivos cargos están regulados, v.gr., por la carrera administrativa. Estos sistemas de manejo de personal, en muchas ocasiones, se transforman en verdaderos obstáculos para la promoción del talento humano, disminuyen la calidad del servicio prestado por los servidores públicos (propiedad del cargo, lentitud en el avance de los procesos disciplinarios) y generan inflexibilidades en la rotación del personal, entre otros factores.

2. Los ámbitos de la Gerencia Pública

Existen básicamente dos ámbitos de aplicación de la gerencia pública:

- **En el ámbito nacional**, las empresas públicas tienen como función primordial generar las políticas macrosectoriales, que serán ejecutadas por las empresas de las entidades territoriales. Por ello, las empresas públicas del nivel nacional son, por excelencia, entidades de carácter rector, normativo, asesor, controlador y cofinanciador. En términos generales, la

“...vinculación o adscripción de las empresas o entidades del orden nacional se orienta en este sentido y en hacer uso de los recursos en términos de las políticas gubernamentales nacionales; ejerce tutela sobre los regímenes de planeación, información, presupuestación, personal, etc.” (RODRIGUEZ, 1995:153).

Sus estructuras funcionales y jerárquicas se diferencian claramente de las estructuras de las empresas públicas territoriales. Por ello, la gestión de las empresas del nivel nacional se orienta más a la identificación de estrategias de desarrollo y realización de las reformas estructurales esenciales para el buen funcionamiento del aparato estatal. En este contexto, la gerencia pública debe orientarse hacia la formación del talento humano necesario para brindar procesos de asesoría y asistencia técnica y financiera a las empresas públicas del nivel territorial, que son las encargadas de la ejecución de las políticas, programas y estrategias de desarrollo diseñadas en el nivel central.

- **En el ámbito territorial**, las empresas públicas están orientadas básicamente a la prestación directa de los servicios públicos esenciales para el bienestar de la comunidad. Su gestión es de carácter técnico y operativo y tiene como propósito central lograr una prestación eficiente de los servicios públicos esenciales. En este contexto,

“... la planeación operacional tiene primacía y pueden realizarse gerencias técnicas; el recurso humano ha de capacitarse para lo operativo y lo técnico con una organización que pondere juntas directivas con participación social” (RODRIGUEZ, 1995:154).

LAS CARACTERÍSTICAS DEL GERENTE PÚBLICO MUNICIPAL

La Constitución Política de 1991 cambió el perfil de los municipios y de los Alcaldes. Y ello también generó un cambio significativo en las características del Gerente

Público Municipal. En este contexto, el Gerente debe responder a las transformaciones del Estado y la Sociedad. V.gr., en la actualidad el Estado ya no tiene el carácter paternalista de épocas pasadas, está alejado del manejo directo las empresas; pero se vislumbra como un Estado "inteligente", concentrado en funciones estratégicas de planeación y gestión del desarrollo socioeconómico, sin las cuales no habría la posibilidad de desarrollar esquemas de competitividad productiva, social y comercial, ni se solucionarían los problemas fundamentales del conjunto de la sociedad.

De igual manera, el ejercicio de la gerencia pública en un contexto de complejidad e incertidumbre, en el cual la globalidad envuelve y "condiciona" las decisiones de política económica y social que se pueden tomar, desde el Alcalde de una gran ciudad, hasta el de un municipio ubicado en el más apartado rincón del país, plantea toda una transformación en los paradigmas del oficio de gerenciar. De hecho, los gerentes públicos de la actualidad deben trabajar en un mundo en donde todo se interrelaciona con todo. Este esquema se denomina *gerenciar en un mundo de entrometidos*. El Gerente Público que no tenga en cuenta este contexto puede tomar decisiones erróneas que, en un momento determinado, pueden llegar a afectar negativamente la situación socioeconómica de su municipio.

Es importante resaltar que el gerente es el encargado de propiciar e institucionalizar una determinada visión de la realidad en el interior de la estructura orgánica de la entidad. De esta perspectiva se nutren las diferentes dependencias y sobre ella proyectan sus acciones; si la visión de la realidad es equivocada, toda la estructura estará equivocada.

Por lo anterior, es necesario desarrollar procesos de formación de Gerentes Públicos Municipales, con el propósito de orientar su gestión sobre bases sólidas; necesariamente esta formación debe comprender estudios de geopolítica, economía, sociología, antropología, demografía, historia y filosofía, disciplinas que, seguramente, le ayudarán a comprender lo que está sucediendo en su entorno y tomar, de esta manera, las mejores decisiones en materia de planeación y gestión del Desarrollo Local.

En este contexto, un buen Gerente Público Municipal debe tener las siguientes características (RODRIGUEZ, 1995:167-168:

- Comprender e identificar con claridad los objetivos centrales de la entidad.
- Generar procesos sólidos de compromiso institucional.
- Manejar detalladamente las variables e indicadores que pueden incidir, positiva o negativamente, en el cumplimiento de los objetivos de la institución.

- Tener capacidad de mejorar las estrategias de manejo gerencial, buscando en todo momento su orientación hacia el cumplimiento de un determinado proyecto de sociedad.
- Manejar un enfoque gerencial fundamentado en la planeación estratégica.
- Tener una visión de mediano y largo plazo, que le permita proyectar su gestión en función de las metas previstas en el Plan Municipal de Desarrollo.

De la misma manera, el gerente público municipal debe estar en capacidad de:

- Transformarse en gestor de la política pública y actor de cambio e innovación institucional.
- Convertirse en líder de procesos de modernización y renovación de la administración del Estado, adecuados a las necesidades reales de la sociedad.
- Gerenciar la institución en épocas de crisis económicas y sociales, con responsabilidad y sentido de respeto por las funciones y competencias que desempeñan otras instituciones del Estado.
- Formar actitudes orientadas a fortalecer los procesos de integración regional y local que involucren la modernización de las dinámicas productivas, culturales, ambientales, sociales y políticas, teniendo en cuenta la cultura de los valores nacionales, regionales y locales vigentes.

La buena formación profesional del gerente público municipal debe complementarse con una serie de características individuales, tales como capacidad de liderazgo y organización empresarial, creatividad, manejo de técnicas modernas de planeación y de sistematización de información, capacidad de análisis y de trabajo en equipo, formación ética y gran responsabilidad social.

A nivel general, el perfil del nuevo gerente público municipal debe corresponder al reto que enfrentan hoy en día los municipios, en procura de elevar el bienestar socioeconómico de todos los habitantes, generar procesos de inclusión social, fortalecer la capacidad empresarial local y consolidar la democracia, todo esto en un contexto de complejidad e incertidumbre.

EL NUEVO ENFOQUE DE LA GERENCIA PÚBLICA MUNICIPAL

La Gerencia Pública Municipal se puede definir como aquel conjunto de estrategias administrativas que guían la gestión del Administrador Público en un contexto sociopolítico y geoeconómico descentralizado, en permanente interacción con el mun-

do globalizado. En este nuevo paradigma de la Administración Pública, el municipio y los alcaldes tienen nuevas responsabilidades y competencias que cumplir. Así entonces, se podría afirmar que a partir de la expedición de la Constitución de 1991, municipios y alcaldes cambiaron de perfil. Ahora gerenciar un municipio no es solamente limitarse a administrar sus recursos financieros, físicos y humanos; gerenciar un municipio, desde un punto de vista moderno, es comprender, en primer lugar, que éste es una *realidad social en permanente construcción* y, en segundo lugar, que se encuentra en *permanente interacción con otros espacios geopolíticos similares*; todo esto dentro de un contexto de complejidad e incertidumbre.

Por ello, el alcalde, como buen gerente público, debe trazar políticas y desarrollar planes y proyectos en los aspectos relacionados con la economía, la cultura, el medio ambiente, el fortalecimiento institucional, la salud, la educación, la defensa de los derechos humanos y la infraestructura básica, entre otros; observando siempre una perspectiva integral, de futuro, transparente y con equidad social y política. Como se puede apreciar, el reto es grande y para ello se requiere poseer un conocimiento amplio y profundo, no solo de la realidad socioeconómica del municipio, sino también de las nuevas estrategias de la Gerencia Pública Moderna.

1. El pentágono de la Gerencia Pública Municipal

La Gerencia Pública Municipal puede ser considerada como sistema en forma de pentágono, en el cual están incluidos los subsistemas del Desarrollo Local Endógeno y los aspectos relacionados con la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

a. Desarrollo Político-Administrativo

El municipio puede ser considerado como el espacio en donde se hace realidad el ejercicio de la política, entendido como aquel proceso de construcción permanente de las reglas de convivencia necesarias para la organización, coordinación y supervivencia de la sociedad local. Este proceso requiere de un liderazgo fuerte, pero democrático, que debe ser ejercido por el Alcalde municipal como representante de la comunidad.

De acuerdo con el profesor Gerardo Domínguez Giraldo, al Estado le compete trabajar en dos aspectos fundamentales: En primer lugar, trabajar en la “... promoción y desarrollo social de la comunidad para fortalecer su convivencia pacífica y fomentar el clima de tolerancia comunitaria” y, en segundo lugar, ejercer el “... gobierno y la autoridad dentro de los parámetros de convivencia convenidos por la sociedad” (DOMÍNGUEZ, 2000:25,26). Estos dos elementos hacen referencia al carácter dinámico y libre

que tiene la construcción política de la sociedad local. En este sentido, el alcalde no puede imponer sus reglas de juego a la comunidad, sin haberlas concertado previamente con ésta. Por ello, se plantea un proceso de planeación del desarrollo que tiene como elemento nucleador la participación activa de cada uno de los sectores de la comunidad local. En la medida que se fortalezca este esquema de construcción pacífica de la convivencia ciudadana, se incrementarán también los niveles de conciencia social y, en consecuencia, se fortalecerá el capital social y la gobernabilidad.

Ahora bien, para ejercer un gobierno municipal que tenga como fundamento la construcción de una sociedad políticamente formada y activamente participativa, se requiere conformar previamente una administración municipal técnica, eficiente y altamente competitiva. Para ello, el alcalde debe orientar la gestión de cada una de las dependencias de la Alcaldía hacia el servicio a la comunidad. V.gr., la *Secretaría de Desarrollo Comunitario*, se podría constituir en el eje central de la aplicación de la *Estrategia de Acumulación de Capital Social*. En este sentido, la Misión de la Administración Municipal en esta área será la de *consolidar espacios de convivencia pacífica de todos los habitantes del municipio, dentro de una atmósfera de ética, orientada a garantizar la supervivencia, el crecimiento y el desarrollo armónico de la sociedad local*.

Estrategias

Las estrategias que podría impulsar la administración municipal en este aspecto serían las siguientes:

- Formar a la comunidad para participar activamente en los procesos de planeación del Desarrollo Local.
- Divulgar a través de procesos de pedagogía social el respeto por lo diferente y lo diverso (cultura del respeto a la vida, a las leyes y a las tradiciones).
- Fomentar la creación de espacios de diálogo que permitan la resolución pacífica de los conflictos y que permitan el afianzamiento de la cultura de la conciliación, entendida como una posibilidad civilizada de crear convivencia y tolerancia.
- Organizar a la comunidad local de acuerdo con sus intereses particulares (recreación, cultura, actividades productivas, etc.), de tal manera que se desarrolle y fortalezca el tejido social local.

- Generar y aplicar las normas necesarias para la convivencia pacífica y divulgarlas permanentemente para el conocimiento de todos y cada uno de los habitantes del municipio.

Todas estas estrategias pueden ser aplicadas a través de la realización permanente de procesos pedagógicos, tales como talleres, mesas de trabajo, publicación y divulgación de cartillas, etc.

Áreas de intervención del Desarrollo Político-Administrativo

Estas áreas tienen como finalidad la capacitación de la comunidad y de las organizaciones de base, para fortalecer sus iniciativas y generar o aumentar su capacidad de gestión en la formulación, gestión y administración de proyectos sociales de inversión (HOLGUIN y MUÑOZ, 1999: 78-80).

En este contexto, los municipios cuentan con los instrumentos normativos que les permiten impulsar diferentes tipos de organizaciones sociales y de base, tales como Juntas de Acción de Comunal, Veedurías, Comités de Seguimiento, Consejos Asesores, Asociaciones de Usuarios, Cooperativas, Organizaciones mutuales, Grupos Comunitarios, Uniones Vecinales, Clubes Sociales, Sociedades de Fomento, entre otras, dirigidas a fomentar el Desarrollo Local.

Área de promoción del desarrollo comunitario y formación de Agentes y Líderes Comunitarios: Esta área está orientada a grupos comunitarios sin experiencia organizativa y tiene como propósito general lograr que la comunidad diagnostique su propia realidad, detecte sus problemas, los ordene y formule proyectos para superarlos. Las acciones que deben emprenderse para garantizar el desarrollo de esta área, se orientan a:

- Capacitar agentes y líderes comunitarios para impulsar formas de organización social (asociaciones, comités, entre otros), capaces de articular los intereses locales y que puedan convertirse en interlocutores válidos ante la administración local.
- Capacitar actores comunitarios y funcionarios de la administración municipal, para que participen activamente en la planeación, gestión, administración y control de las políticas sociales en salud, nutrición e higiene, educación, cultura y recreación y servicios públicos domiciliarios, entre otros.
- Asesorar la conformación de organizaciones sociales, tales como Grupos Comunitarios, Uniones Vecinales, Clubes Sociales, entre otros.
- Conformar organizaciones sociales con capacidad de representación e interlocución ante la administración local, sobre las necesidades y proyectos de la comunidad.

Área de fortalecimiento de organizaciones de base: Se orienta, básicamente, a capacitar a los miembros de organizaciones de base preexistentes en el municipio (con o sin personería jurídica), para mejorar su capacidad de gestión, organización y cohesión económica y social. Esta acción puede incluir programas de capacitación laboral o productiva y ejecutar procesos de asistencia técnica a las organizaciones de base, preexistentes en la gestión y organización de sus estructuras.

Interrelación entre Administración Pública y la Comunidad

Un aspecto de vital importancia para que la estrategia de desarrollo socio-político pueda tener óptimos resultados, está relacionado con la forma como la administración municipal debe acercarse a la comunidad. Indudablemente, en los municipios pequeños administración y comunidad se encuentran más próximos; de tal manera que la comunicación puede darse de una manera más fluida y permanente. En este contexto, la administración municipal puede aplicar un esquema de trabajo sencillo y directo. V.gr., el alcalde y los secretarios del despacho, respaldados en el conocimiento que tienen de los habitantes del municipio, normalmente no tienen problemas para dialogar con la comunidad, presentarle sus propuestas y recibir aportes, inquietudes, etc. De esta manera, se construye confianza y, por lo tanto, se afianza la solidaridad y la convivencia ciudadana.

En este ámbito, el modelo de Gerencia Municipal es más simple. V.gr., los secretarios del despacho, generalmente, son los encargados directos de la coordinación y ejecución de cada uno de los programas que tengan a su cargo. El alcalde, por su parte, se encarga de fijar las políticas de desarrollo, organizar de manera adecuada la estructura de la administración para su adecuado funcionamiento, orientar las acciones prioritarias a ejecutar y controlar el cumplimiento de las metas fijadas en los diferentes planes de acción. En municipios grandes (ciudades capitales) e intermedios, se observan procesos de alejamiento entre la administración y la comunidad. En este aspecto influyen las distancias, los tiempos disponibles para el diálogo, las estructuras más complejas que tienen las diferentes dependencias de las Alcaldías y las formas de organización social existentes (Juntas de Acción Comunal, ONGS, etc.). Aquí la Administración municipal debe adecuar sus esquemas de trabajo y aplicar procesos de descentralización de la planeación y gestión del desarrollo local. V.gr, la división del municipio en comunas o localidades; el nombramiento de alcaldes menores; la creación de las Juntas Administradoras Locales y la utilización racional de los medios masivos de

comunicación (radio, televisión, prensa, Internet), pueden transformarse en factores facilitadores del diálogo entre la comunidad y la administración pública, en procura de una construcción pacífica de la convivencia ciudadana.

En estos municipios, el modelo de Gerencia Pública es más complejo, por cuanto puede abarcar varios niveles jerárquicos de decisión. V.gr., se encuentra el alcalde que cumple con las mismas funciones que un alcalde de un municipio pequeño. Los secretarios del despacho, a su turno, son los responsables de la ejecución de las políticas fijadas por el alcalde a través del Plan Municipal de Desarrollo; los gerentes de los institutos descentralizados coordinan la ejecución de los diferentes programas a su cargo y los asesores del despacho, colaboran en la fijación de las prioridades y la forma de ejecutar las acciones, comprometidas en los respectivos planes sectoriales. En este caso, la ejecución, coordinación, evaluación y seguimiento de la gestión pública tiene un carácter más complejo y requieren de la existencia previa de unas orientaciones claras y precisas por parte del alcalde municipal, para que puedan cumplirse adecuadamente.

b. Desarrollo Social

El municipio, como célula básica del ordenamiento político-administrativo del país, tiene como misión esencial garantizar el bienestar social y económico de sus habitantes. Para tal efecto cuenta con un conjunto de normas, competencias, funciones y recursos que deben dirigirse a atender sectores claves, tales como: alimentación, vivienda, salud, aseo, urbanismo, educación, recreación, cultura, comunicaciones, transporte y energía.

Ahora bien, es tarea vital del Gerente Municipal y su equipo de trabajo, identificar adecuadamente las necesidades más apremiantes de la sociedad local, con el propósito de generar los mecanismos de priorización y focalización adecuados. En este sentido, es necesario resaltar que las necesidades sociales son ilimitadas y los recursos disponibles escasos. Por ello, de la buena priorización de las necesidades a satisfacer y de la adecuada focalización de las poblaciones a atender depende, en gran parte, el buen manejo que se le pueda dar a los recursos municipales. De hecho, este esquema de gestión pública incide directamente en los niveles de credibilidad institucional y, en consecuencia, en el nivel de gobernabilidad local.

Estrategias

La Administración municipal en el campo social tiene la misión de mejorar de manera permanente el nivel de vida de todos los habitantes del municipio y prestar la

ayuda necesaria a aquellos segmentos de la población que, por sus condiciones particulares físicas, económicas o sociopolíticas, así lo requieran. Las estrategias a desarrollar en el aspecto social son las siguientes:

- Suministrar a la población del municipio los servicios públicos de energía y telecomunicaciones.
- Desarrollar programas de protección al medio ambiente.
- Diseñar y ejecutar programas específicos de salud y realizar campañas de prevención de enfermedades.
- Desarrollar programas de educación formal y no formal.
- Garantizar la prestación de los servicios de aseo y embellecimiento urbano.
- Desarrollar programas especiales de vivienda de interés social.
- Diseñar y ejecutar programas específicos de atención a las poblaciones vulnerables del municipio.
- Garantizar el acceso de la población más pobre a los programas de alimentación y nutrición y desarrollo de buenos hábitos alimenticios.
- Diseñar y ejecutar programas de cultura, recreación y deporte, dirigidos a todos los habitantes del municipio, de acuerdo con sus intereses y aficiones particulares.
- Desarrollar programas de acceso a las nuevas formas de comunicación (Internet, por ejemplo).

Espacios sociales de actuación

Con el fin de fomentar procesos participativos en el municipio, dirigidos a potenciar la capacidad de liderazgo y organización de sus habitantes y, teniendo en cuenta los principios contemplados en la Constitución y la Ley, se presentan a continuación algunos de los espacios de actuación con que cuentan las comunidades y las administraciones locales para elegir y gestionar, de manera concertada, su propio desarrollo local endógeno (HOLGUIN y MUÑOZ, 1999: 80-89).

El artículo 369 de la Constitución Política de Colombia, establece que en todos los municipios deben existir "Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios", compuestos por usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales de uno o más de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural; la iniciativa para la conformación de los comités corresponde a la comunidad.

Oscar Muñoz. La gerencia pública y su importancia en el proceso de planeación y gestión del desarrollo local en los municipios colombianos

Adicionalmente, el alcalde, como Gerente Público, debe velar por la conformación de los comités, así como por la atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico de los habitantes, e impulsar mecanismos que garanticen a la población su participación en la gestión y fiscalización de su prestación.

Por su parte, la ley determina que es necesario promover y desarrollar la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables. Así mismo, establece que la definición de áreas de conservación y los procesos de adquisición, conservación y administración, se realice con la activa participación de la comunidad.

Así mismo, en el ámbito educativo las instituciones deben establecer gobiernos escolares, en donde se facilite la participación de la comunidad educativa y en los cuales sean consideradas las iniciativas de estudiantes, educadores, administradores y padres de familia, en aspectos tales como la adopción y verificación del reglamento escolar, la organización de las actividades sociales, deportivas, culturales, artísticas y comunitarias, la conformación de organizaciones juveniles, y demás acciones que redunden en la práctica de la participación democrática en la vida escolar. De igual manera, deben fomentar prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación y organización ciudadana, y estimular la autonomía y la responsabilidad. En cada establecimiento educativo del Estado debe conformarse un Consejo Directivo integrado por: rector; docentes, padres de familia, estudiantes, ex alumnos y representante de los sectores productivos.

En cuanto a los servicios de salud, la Constitución y la Ley establecen, que no sólo se organizarán en forma descentralizada y por niveles de atención, sino también con participación de la comunidad. Es especialmente significativo el papel que juegan los habitantes del municipio en los procesos de diagnóstico, formulación y elaboración de planes, programas y proyectos, toma de decisiones, administración y gestión, relacionados con los servicios de la salud. Por ello es fundamental que en los municipios que presten servicios de atención en salud del 1° y 2° nivel, se conformen los Comités de Participación Comunitaria, las Asociaciones de usuarios de Instituciones Prestadoras de Salud –IPS y del Régimen Subsidiado de Salud -RSS, los centros y puestos de salud y el Consejo Municipal de Seguridad Social y Veeduría ciudadana, entre otras.

Áreas de intervención del desarrollo social

Estas áreas se orientan a otorgar asistencia técnica y financiera a las iniciativas comunitarias relativas al desarrollo social, que posibiliten el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del municipio. Integran desde actividades dirigidas a la construcción o mejoramiento de centros comunitarios y/o servicios, hasta la capacitación de los beneficiarios para su sostenimiento en el tiempo. Es necesario anotar que los programas contenidos en esta área buscan primordialmente la utilización de recursos propios del municipio y la generación de tecnologías alternativas de bajo costo y de empleo productivo.

Área de construcción del Sistema Local Comunitario: Mediante esta área, se busca lograr la construcción de un espacio comunitario que posibilite, en primer lugar, la creación y consolidación de la participación comunitaria en el municipio, donde se desarrollen múltiples actividades de acuerdo a las necesidades, posibilidades e intereses de los grupos beneficiarios y, en segundo lugar, el desarrollo de obras de infraestructura comunitarias, generadoras de empleo e ingresos. El espacio comunitario que se genere podrá dirigirse a las siguientes acciones:

- **Obras comunitarias:** Comprende la ejecución de obras comunitarias relacionadas con la reparación, ampliación, remodelación y mantenimiento de obras de infraestructura existentes en el municipio, tales como reparación o acondicionamiento de zonas críticas de la red vial secundaria, badenes, etc., muros de contención para laderas derrumbables por erosiones hídricas, sendas peatonales, plazas, zanjeos, movimientos de suelos (relleno, compactación, desmontes, hacer terraplenes, etc.), u otras obras que se requieran dentro de esta área.

- **Recreación y deportes:** Construcción, adecuación y dotación de salones para reuniones familiares y comunitarias, salones para juegos, polideportivos bajo techo o al aire libre, que permitan prácticas y torneos de fútbol, atletismo y voleibol, entre otros; juegos para niños y pistas de bicicletas e implementación deportiva de escuelas y colegios.

- **Educación no formal:** Construcción y/o adecuación de aulas, talleres, bibliotecas comunitarias, salones de exposiciones de trabajos familiares y comunitarios, etc.

- **Trabajos de producción comunitaria y familiar:** Construcción y dotación de centros de acopio en sitios estratégicos del municipio; espacios locativos con maquinaria y equipos instalados para talleres de producción artesanal y comunitaria, y espacios físicos aptos para la comercialización de los productos locales.

Estas obras de infraestructura deben estar acompañadas de servicios complementarios, tales como servicios públicos básicos, pavimentación exterior, depósitos, jardines y parques, accesos para vehículos, cerramientos y cercas exteriores, etc. Es importante anotar que en el desarrollo de las acciones propuestas, se generan condiciones económicas favorables para el establecimiento de actividades productivas, encaminadas a la creación de empresas y servicios sociales y comunitarios, potenciadoras de la inversión, la producción y el consumo local.

Área de fortalecimiento del Sistema Local de Salud: Se dirige prioritariamente a apoyar iniciativas o acciones que posibiliten la creación, adecuación y/o consolidación de un espacio comunitario, orientado a la educación, prevención y atención en salud, donde las familias y la comunidad participen para mejorar las condiciones de atención de salud. Así mismo, a través de los hospitales y los centros de salud del área urbana, y de los centros y puestos de salud ubicados en las áreas rurales, se pueden desarrollar acciones tendientes a elevar la calidad y la cobertura de los servicios de salud del municipio. Las acciones que se pueden llevar a cabo en desarrollo de esta área son:

- Diseño y ejecución de campañas de información y motivación para la creación de una cultura de prevención, a través de la utilización de mecanismos adecuados de higiene oral, planificación familiar, control prenatal, nutrición y control de enfermedades infectocontagiosas, a través de hospitales, centros de salud y puestos de salud existentes en el municipio.
- Adecuación y dotación de hospitales y centros de salud en las áreas urbana y rural (formas de atención, equipos e implementos, personal, entre otros).
- Elaboración del Plan Local de Salud y creación de la Dirección y Fondo Local de Salud.
- Organización del Sistema de Identificación de Beneficiarios – SISBEN-, para la ejecución de programas subsidiados de atención a la población de estratos 1 y 2 de las áreas urbana y rural.
- Conformación de los Comités de Participación Comunitaria en Salud-COPACOS, de las asociaciones de usuarios de Instituciones Prestadoras de Salud –IPS y del Régimen Subsidiado de Salud -RSS, hospitales, centros y puestos de salud, del Consejo Municipal de Seguridad Social y de las veedurías ciudadanas, entre otras.

Área de fortalecimiento de la integración escuela-comunidad: Busca apoyar iniciativas o acciones que complementen el proceso educativo de los niños, y posibiliten la creación y consolidación de un espacio comunitario dentro de la escuela, donde las

familias participen a través de actividades que favorezcan la integración escuela-comunidad.

c. Desarrollo económico

El desarrollo económico tiene como objetivo básico propender por el crecimiento y el fortalecimiento de la estructura productiva local y el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes (mejores ingresos, empleos estables).

La generación de las condiciones económicas necesarias para la transformación de los municipios en verdaderos espacios de desarrollo económico productivo, es una tarea que compete tanto al gobierno nacional, como a los gobiernos territoriales (departamentales y municipales). Por ello, las administraciones municipales modernas deben orientar su gestión hacia la promoción de nuevas formas de organización empresarial, que garanticen, por una parte, la utilización óptima de los recursos endógenos disponibles en el territorio (económicos, humanos, técnicos, geográficos, etc.) y, por otra, contribuyan a fortalecer las finanzas municipales

Estrategias

Las estrategias básicas que debe desarrollar la administración municipal son las siguientes (MUÑOZ y HOLGUIN, 2001:122):

- Promover el trabajo comunitario, mediante la utilización de los recursos humanos locales, capacitados como promotores del desarrollo local.
- Implementar y ejecutar cursos de formación ocupacional.
- Establecer escuelas y talleres, dedicados al aprendizaje de nuevos modelos de fabricación de artesanías, bienes y servicios locales, entre otros.
- Promover y apoyar la construcción de viveros de empresas locales.
- Promover los productos autóctonos en otros mercados locales, regionales e internacionales.
- Fomentar el turismo y el ecoturismo.
- Impulsar el sector de las microempresas, pequeñas y medianas empresas – mipymes-, que empleen los recursos endógenos no utilizados, o poco utilizados, en el municipio.
- Fomentar las actividades productivas a través de exenciones tributarias.

Áreas de intervención del desarrollo económico

Área de formación para el trabajo: Se debe propiciar la formación de la fuerza de trabajo local, con el propósito de volverla competitiva, tanto interna como externamente, de tal manera que pueda ser empleada por las empresas existentes en los diferentes sectores económicos (agropecuarias, industriales, agroindustriales, comerciales y de servicios). Para tal efecto, se deben diseñar planes estratégicos, que pueden ser desarrollados por la propia administración municipal o por otras entidades públicas y/o privadas del nivel municipal, departamental o nacional. De hecho, el establecimiento de alianzas estratégicas con el sector privado, es uno de los mecanismos modernos que más están siendo utilizados por las administraciones municipales de diferentes lugares del país.

Área de promoción del desarrollo tecnológico: El municipio debe fortalecer la estructura productiva de las empresas locales, a través de la promoción de estrategias que las incentiven a modernizar sus procesos productivos, implementar sistemas de medición de la productividad y orientar su gestión, de acuerdo con la vocación productiva de la región o la localidad.

Área de fortalecimiento de la infraestructura: Para lograr el posicionamiento competitivo de las empresas locales es necesario brindarles los medios adecuados para transportar, distribuir y comercializar su producción. Esto se logra a través de la inversión pública en la construcción de carreteras, puentes, aeropuertos, etc., y la modernización de los sistemas de comunicación telefónica. En este punto, el municipio se puede apoyar en las entidades públicas del nivel departamental y/o nacional, que tienen recursos y competencias para adelantar este tipo de inversiones, v.gr., INVIAS, Ministerio de Transporte, Ministerio de Minas y Energía y Ministerio de Comunicaciones.

Área de promoción de sectores económicos alternativos: La economía solidaria, v.gr., es un sector clave para la promoción del desarrollo productivo local, a través de la conformación de cooperativas y precooperativas. De la misma manera, el impulso a la creación de empresas de trabajo asociado puede desencadenar procesos de integración de grupos de profesionales que, además de generar su propio trabajo, pueden coadyuvar en la implementación de alternativas de desarrollo económico y social para el municipio.

Área de gestión para la financiación y comercialización: Las iniciativas empresariales que se identifiquen en el municipio, deben contar con los recursos económicos necesarios para su desarrollo y los mecanismos adecuados para la comercialización de su producción. En este contexto, la administración municipal puede desarrollar diversas acciones tendientes a garantizar dichos recursos y mecanismos. V.gr., dependiendo

de la situación fiscal del municipio, se puede crear un Fondo para el Desarrollo Local Productivo, encargado de otorgar créditos a los empresarios locales. De la misma manera, el municipio puede establecer alianzas estratégicas con las entidades bancarias y/o financieras existentes en el municipio o en el departamento, con el Instituto de Fomento Industrial –IFI-, o con el Ministerio de Desarrollo Económico, para facilitarles a los empresarios las condiciones necesarias para acceder a créditos con plazos y tasas de interés favorables.

Con respecto a la comercialización, el municipio puede promover la creación de empresas dedicadas a esta actividad económica, o puede impulsar la realización de ferias y encuentros de empresarios. En este punto, el establecimiento de alianzas estratégicas especializadas es una buena alternativa para impulsar el desarrollo de las empresas locales en materia de comercialización.

Área de promoción a la creación de nuevas empresas: El municipio puede promover la creación de nuevas empresas a través del diseño y aplicación de instrumentos fiscales, tales como la rebaja en el pago del impuesto de industria y comercio por cada nuevo empleo generado, etc.

d. Manejo de los Recursos Internos

La *gestión del Gerente Público Municipal tiene un carácter integral*, es decir que en el desarrollo de sus diferentes acciones debe considerar su dimensión tanto interna como externa; ambas son complementarias y están en relación directa con la ejecución de un modelo de Gerencia Pública de carácter moderno. Así entonces, la preocupación por ejecutar una política social local incluyente, que cambie estructuralmente la vida del municipio, debe estar complementada por el buen manejo de los recursos internos físicos, financieros y humanos.

Concentrar la gestión únicamente en lo externo, descuidando el manejo de los recursos internos, puede ocasionar serios desequilibrios en el manejo futuro de la administración municipal, v.gr., la ejecución de obras de infraestructura física (escuelas, hospitales, parques, etc.) de manera desbordada, seguramente, generará un aumento en los niveles de endeudamiento que se pueden transformar en inmanejables, si no son corregidos a tiempo; de la misma manera, la realización de procesos de fusión o supresión de dependencias internas, sin efectuar previamente los estudios técnicos necesarios, puede traer como consecuencia la disminución en los niveles de respuesta de la administración municipal a los problemas socioeconómicos de la sociedad local.

En el área del manejo de los recursos internos, la administración municipal tiene como misión adecuar y fortalecer el talento humano y los recursos físicos y financieros, con el propósito de desarrollar las políticas, programas, proyectos y actividades que se propuso en el Plan Municipal de Desarrollo, para satisfacer las necesidades de la comunidad, dentro de unos límites adecuados de tiempo y de costos.

Estrategias

Las estrategias básicas que se pueden adelantar en el área del manejo de los recursos internos son las siguientes:

- Desarrollar una cultura del trabajo por proyectos, a través de la coordinación intra e interinstitucional.
- Diseñar, ejecutar y divulgar programas de lucha contra la corrupción.
- Fortalecer los procesos de planeación, presupuesto y control interno de la administración municipal.
- Desarrollar esquemas de trabajo que agilicen los procesos administrativos de la alcaldía y sus diferentes dependencias, con el propósito de dar atención oportuna a los requerimientos de la comunidad.
- Diseñar y aplicar procesos de promoción del talento humano, con el objetivo de profesionalizar la administración municipal, de acuerdo con los parámetros establecidos por la normatividad de la carrera administrativa, vigente en el país.
- Establecer alianzas estratégicas con entidades públicas o privadas de formación profesional, para realizar cursos de actualización, estudios profesionales o de postgrado, que puedan beneficiar a los servidores públicos municipales.
- Efectuar procesos de identificación y/o actualización de los bienes físicos de propiedad del municipio, para determinar su mejor uso.
- Adelantar los estudios técnicos necesarios para conocer los límites y las posibilidades de manejo de las finanzas públicas municipales.

Áreas de intervención del manejo de los recursos internos

Con el propósito de fortalecer el manejo interno de la administración municipal, el gerente público municipal, puede adelantar las siguientes intervenciones de carácter prioritario:

Área de fortalecimiento de la estructura administrativa: Es necesario adecuar la estructura administrativa del municipio, entendida como el conjunto de "...elementos básicos del diseño organizacional por medio de los cuales se definen las funciones, las

secuencias de los procesos, los flujos de la comunicación, las líneas de mando, las líneas de producción, los sistemas de provisión de insumos, las líneas de organización logística ...” (DNP, 1993:54).

En este contexto, se puede decir que el municipio tiene una estructura administrativa básica, que está dada por la Constitución y la Ley; así entonces, un municipio cuenta con el Alcalde, los Concejales y el Personero municipal. Dependiendo del tamaño del territorio, la administración municipal se puede organizar de acuerdo con determinados niveles de complejidad (Secretarías, Departamentos, Divisiones, etc.). Ahora bien, esta división refleja también la distribución del trabajo entre cada una de las dependencias (estructura horizontal) y la jerarquía de las mismas (estructura vertical).

Como se puede observar, en estos municipios la división del trabajo entre las diferentes dependencias es más sencilla; de hecho, se puede hablar de la existencia de plantas planas, básicamente por dos aspectos básicos: en primer lugar, por el tamaño mismo de la planta de personal (no sobrepasa los 30 funcionarios) y, en segundo lugar, por las características socioeconómicas del municipio (tradicionalmente se trata de municipios rurales, con poblaciones inferiores a los 10.000 habitantes).

En estos municipios, generalmente ciudades capitales y municipios intermedios, la complejidad de la estructura administrativa es más grande, situación que requiere de un manejo gerencial lo suficientemente técnico, para no desbordar las capacidades humanas, físicas y financieras de la administración.

En términos generales, se sugiere tener en cuenta las siguientes orientaciones en el momento de adelantar un proceso de modernización de la estructura administrativa municipal –EAM-:

- La EAM debe ser equilibrada, de tal manera que las diferentes dependencias que la integren, respondan al desarrollo de un determinado programa, plan o proyecto en forma coordinada, en función de sus recursos técnicos, físicos, humanos y financieros disponibles y en consonancia con su misión y visión propuestas.
- La EAM debe organizarse de tal manera que pueda cumplir con los principios constitucionales del municipio y cada una de sus dependencias debe contribuir al cumplimiento de los objetivos del gobierno municipal.
- La EAM no debe ser rígida. Es necesario que se dejen establecidos los mecanismos administrativos necesarios que permitan que ésta se adecue a la evolución de las condiciones socioeconómicas del municipio y de los objetivos propuestos.

- El conjunto del talento humano disponible en las diferentes dependencias debe desarrollar su trabajo, de tal forma que contribuya al logro de los objetivos propuestos en el Plan Municipal de Desarrollo, los Planes Sectoriales y los diferentes Planes de Acción anuales.

- Los diferentes Secretarios del Despacho, Directores de Departamento, Jefes de División y Coordinadores de Grupo deben tener claramente definida su responsabilidad en la consecución de los objetivos del gobierno municipal.

Área de fortalecimiento y promoción del talento humano: Indudablemente, el capital más valioso que posee una administración municipal es el conjunto de servidores públicos que laboran en ella. De hecho, el cumplimiento de los objetivos del gobierno municipal depende, en gran parte, de la capacidad técnica, de la motivación, de los niveles de cohesión interna y de la disposición al cambio que puedan tener los funcionarios de las diferentes dependencias de la administración municipal.

En este sentido, es necesario promover la cultura del fortalecimiento institucional permanente, adecuando los procesos de trabajo, conformando los grupos de trabajo y las formas de abordar los problemas y planteando soluciones a los nuevos paradigmas de la gerencia pública municipal. Para ello se sugiere tener en cuenta las siguientes líneas de acción:

- Fomentar la cultura de la búsqueda de la calidad en los diferentes funcionarios de la administración municipal.
- Desarrollar la capacidad de liderazgo y trabajo en equipo.
- Incentivar los espacios institucionales para las iniciativas individuales que aporten soluciones y, crear mecanismos de incentivos y reconocimientos.
- Transformar la cultura de “el problema es” por la cultura de “la solución es”.
- Asegurar que todos los funcionarios de la alcaldía tengan claro cuál es la misión del municipio y la visión de la administración.
- Desarrollar los mecanismos institucionales, necesarios para difundir la información estratégica que requiere la toma de decisiones.
- Fomentar la cultura del aprendizaje y la actualización permanentes.
- Incentivar las actitudes de cambio frente a las formas de realizar el trabajo y, posibilitar la apertura hacia nuevas formas de solucionar los problemas.
- Fomentar en los funcionarios el sentido de pertenencia a la institución.
- Crear espacios de diálogo entre los funcionarios, para discutir los problemas y plantear soluciones conjuntas.

Área de fortalecimiento de las finanzas municipales: El manejo financiero es uno de los aspectos más importantes de la gerencia pública municipal. De su correcta administración dependen, por una parte, el cumplimiento de las políticas, planes y proyectos propuestos en el Plan Municipal de Desarrollo y, por otra, la transparencia de la gestión del alcalde y su equipo de gobierno.

El financiamiento del desarrollo local es el núcleo más sensible de cualquier administración municipal, por la naturaleza de los recursos que se deben manejar – *escasos*-, frente a las necesidades ilimitadas a solucionar. Por ello, el alcalde debe estimar en el Plan Municipal de Desarrollo, de acuerdo con los diferentes programas y proyectos previstos, el monto total de las inversiones que ejecutará durante el transcurso de su gestión. Esta estimación previa le da la posibilidad de identificar las posibles fuentes de financiación, v.gr., recursos propios, recursos de crédito interno y/o externo y recursos de cofinanciación y/o cooperación nacional e internacional. Situación que, a su turno, se traduce en los planes sectoriales anuales y plurianuales.

Ahora bien, dentro de un esquema organizado de gerencia pública, la eficiente utilización de los recursos disponibles debe estar guiada por un ejercicio permanente de planeación, coordinación, evaluación y control, que parte de las directrices que emite el alcalde como máximo responsable del manejo de las finanzas públicas municipales; continúa en cada una de las dependencias que coordina y ejecuta las inversiones, de acuerdo con sus funciones y competencias (Desarrollo Comunitario, Agricultura, Educación, Salud, etc.) y finaliza en la instancia encargada de realizar el respectivo proceso de programación y legalización de los desembolsos (Hacienda, Tesorería). Este proceso continúa, a su vez, en los órganos de control, creados por la Constitución y la Ley (Control Interno, Concejo Municipal y Contraloría).

Dentro de un esquema moderno de Gerencia Pública, es necesario que cada una de las instancias de planeación, coordinación, ejecución y control esté estrechamente articulada con las demás, con el propósito de generar los redimensionamientos de los programas y proyectos, la reprogramación de los gastos de inversión y funcionamiento y los correctivos necesarios, si los hubiere; siempre teniendo en cuenta los objetivos que el gobierno municipal se propuso en su Plan de Desarrollo. De la misma manera, es prioritario implementar esquemas de gerencia financiera, que cuenten con instrumentos metodológicos e informáticos lo suficientemente modernos, eficientes y adecuados a la realidad del municipio, de tal manera que faciliten la planeación, análisis, monitoreo y evaluación de la gestión financiera y que contribuyan a mejorar su desempeño.

Este esquema de manejo financiero debe confluir en la creación de un *Sistema Integrado de Administración Financiera*, que puede brindar las señales necesarias para orientar o reorientar el manejo de las finanzas municipales en los siguientes aspectos:

- Política de endeudamiento municipal.
- Comportamiento de los recaudo de impuestos.
- Evolución del esfuerzo fiscal del municipio.
- Estructura de los ingresos municipales.
- Fortalezas y debilidades de los diferentes ingresos municipales.
- Eficiencia de los mecanismos de recaudo de impuestos.
- Eficiencia de los criterios de programación y ejecución de los presupuestos.
- Eficiencia en el cumplimiento de las funciones por parte de las dependencias correspondientes (Hacienda, Tesorería, etc.)
- Comportamiento de los niveles de ahorro.

Área de prevención y control de la corrupción: Es importante que cada administración municipal genere los mecanismos institucionales, necesarios para combatir los focos de corrupción que puedan existir dentro de la estructura administrativa del municipio, y prevenir los provenientes de otras instituciones públicas y/o privadas nacionales o departamentales. En este contexto, la difusión permanente de la normatividad legal vigente (Ley 734 de 2001) y el fortalecimiento de la Oficina de Control Interno Disciplinario son las herramientas mínimas para cumplir con este importante propósito.

e. Defensa y protección de los derechos humanos

Indudablemente, los municipios deben garantizar los derechos fundamentales a todos los habitantes de su territorio. Para tal efecto, los gobiernos municipales cuentan con un conjunto de mandatos constitucionales y legales que les obligan a desarrollar una política activa de defensa y protección de estos derechos. En este contexto, el alcalde, como primera autoridad de policía del municipio, debe salvaguardar los derechos fundamentales de los ciudadanos, tales como el derecho a la vida, honra y bienes, mediante la lucha permanente contra la delincuencia organizada.

Estrategias

- Garantizar el control territorial.
- Desarrollar acciones especializadas para prevenir y controlar a la delincuencia organizada.

- Establecer los mecanismos de coordinación interinstitucionales necesarios con las instituciones públicas encargadas del mantenimiento del orden público.
- Aplicar la justicia en el área de jurisdicción.
- Mantener un estricto control de la circulación y manejo de las armas en poder de la población civil.

Áreas de intervención de la defensa y protección de los derechos humanos

Con el propósito de garantizar la defensa y protección de los derechos humanos en su jurisdicción el alcalde municipal debe desarrollar las siguientes áreas de intervención:

Área de control del territorio: Se debe propiciar la presencia activa del Estado en cada uno de los corregimientos y veredas del municipio, así como en el casco urbano. Ahora bien, la presencia del Estado tiene un doble sentido, por una parte, a través de la fuerza armada y, por otra, mediante la construcción de obras de infraestructura física, dotación de escuelas, colegios, puestos de salud, etc. Por ello, es necesario que el alcalde municipal desarrolle una estrategia integral de desarrollo socioeconómico, que garantice la gobernabilidad de todo su territorio y asegure, de esta manera, la defensa de los derechos fundamentales de todos los habitantes.

De la misma manera, el gobierno municipal debe garantizar el orden público, la seguridad, la convivencia ciudadana y la protección del ciudadano en el territorio y apoyar la labor que realice la fuerza pública, atendiendo las políticas que para tal efecto establezca el gobierno nacional.

Área de promoción de la justicia: El gobierno municipal puede promover la aplicación integral de la justicia, a través de la creación y fortalecimiento institucional de las Inspecciones de Policía, dotándolas de buenas instalaciones, garantizándoles la seguridad necesaria a los respectivos funcionarios judiciales, para desarrollar sus investigaciones, y expidiendo los reglamentos de policía necesarios para el cumplimiento de las normas superiores.

Área de prevención y control de la delincuencia organizada: En la medida que los grupos de la delincuencia organizada se fortalezcan, el gobierno municipal debe adelantar las acciones necesarias para combatirlos. En este sentido, la conformación de grupos armados especializados (v.gr., a través de alianzas estratégicas con las instituciones pública competentes como la Fiscalía, DAS, Policía y Ejército) pueden ayudar en este propósito. De la misma manera, es necesario adelantar campañas fuertes orien-

tadas a prevenir el surgimiento de nuevos focos de delincuencia en el municipio (pandillas juveniles), mediante la ejecución de programas de resocialización y capacitación para el trabajo.

Área de coordinación interinstitucional: Con el propósito de mantener una adecuada coordinación con los diferentes organismos de seguridad y control del Estado, el gobierno municipal debe desarrollar esquemas de trabajo en equipo, de esta manera, los esfuerzos que se realizan en aspectos vitales tales como: control de la delincuencia, control del porte de armas, programas de protección a poblaciones vulnerables (especialmente desplazados por la violencia), entre otros, no se verán afectados y tendrán mayores posibilidades de éxito.

CONSIDERACIONES FINALES

La aplicación de esquemas modernos de Gerencia Pública Municipal cobra, cada día, mayor importancia en la gestión de las diferentes Administraciones Municipales del país. No obstante lo anterior, sus resultados todavía son incipientes; de hecho, sus mejores desarrollos se encuentran localizados en las ciudades capitales. Múltiples factores inciden en este comportamiento: los altos niveles de influencia de la política tradicional, los bajos perfiles profesionales de los gerentes públicos, la escasa cultura de la planeación técnica del desarrollo, la ausencia de sistemas adecuados de indicadores de gestión, el recrudecimiento de los niveles de violencia, producto del conflicto armado, entre otros. Esta compleja problemática se refleja en los altos niveles de endeudamiento, bajos índices de esfuerzo fiscal, pervivencia del fenómeno de la corrupción, deterioro de los niveles de calidad de vida de los habitantes, etc.

Ante este panorama es necesario diseñar y aplicar procesos de asesoría y asistencia técnica a las diferentes administraciones municipales, con el propósito de fortalecer su capacidad institucional para manejar los asuntos públicos de manera técnica y transparente. Por otra parte, es vital también desarrollar esquemas de pedagogía social que posibiliten el fortalecimiento de la participación ciudadana calificada; situación que, seguramente, permitirá que, en el mediano y largo plazo, se elija a los mandatarios locales de acuerdo con el principio del voto programático y, en esa misma medida, se evalúe permanentemente su gestión. Indudablemente, en estos campos la Universidad puede jugar un papel destacado, v.gr., a través del establecimiento de los Observatorios Municipales, en los cuales la participación activa de los estudiantes y los profesores es muy importante. Estos observatorios pueden promover la capacitación permanente de los alcaldes y sus equipos de trabajo, diseñar y aplicar sistemas de indicadores municipi-

pales, realizar diagnósticos sobre el comportamiento de las principales áreas de intervención de la gerencia pública municipal y desarrollar talleres de capacitación a las comunidades locales, entre otras tareas.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

DNP (1993). **Bases conceptuales del desarrollo institucional municipal: orientaciones para la oferta de servicios de apoyo**. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

DOMINGUEZ G., Gerardo (2000). **Gerencia Municipal e Indicadores de gestión**. Biblioteca Jurídica DIKE. Bogotá.

HOLGUIN L., Mariela y MUÑOZ G., Oscar (1999). **“Estudio de los factores del desarrollo local y del mercado de trabajo en el municipio de San Cayetano (Cundinamarca)”**. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Bogotá.

MUÑOZ G., Oscar y HOLGUIN L., Mariela (2001). **“El papel de los municipios colombianos en la planeación y gestión del desarrollo local: Sus fundamentos teórico-conceptuales”**. En TENDENCIAS. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Nariño. Vol. II. No. 2. Diciembre. Pasto-Nariño. pp. 115-147.

RODRIGUEZ Bernal, Adolfo (1995). **“Política y Gerencia Pública”**. En: GONZALEZ, Gustavo y OGLIASTRI, Enrique (Compiladores). **La Gerencia Pública: ¿asunto privado?**. Tercer Mundo Editores-Ediciones Uniandes. Bogotá.