

GESTIÓN DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

PROGRAMA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL

**AUGUSTO ÁLVAREZ COLLAZOS
SERGIO CHICA VÉLEZ**



ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Director
HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO

Subdirector académico
CARLOS ROBERTO CUBIDES OLARTE

Decano de pregrado
JAIME ANTONIO QUICENO GUERRERO

Coordinador Nacional de A.P.T
JOSE PLACIDO SILVA RUIZ

Edición

Corrección de estilo

Diagramación

Acabados

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
AUGUSTO ÁLVAREZ COLLAZOS
SERGIO CHICA VÉLEZ
Bogotá D.C., Enero de 2008

INDICE

NUCLEOS TEMÁTICOS Y PROBLEMÁTICOS

INTRODUCCIÓN

1 LOS CONCEPTOS DE ORGANIZACIÓN Y DE GESTION

2 EL PROCESO DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA

3 PLANEACIÓN

3.1 Planeación Organizacional

3.2 La Planeación Local

4 LA ORGANIZACIÓN

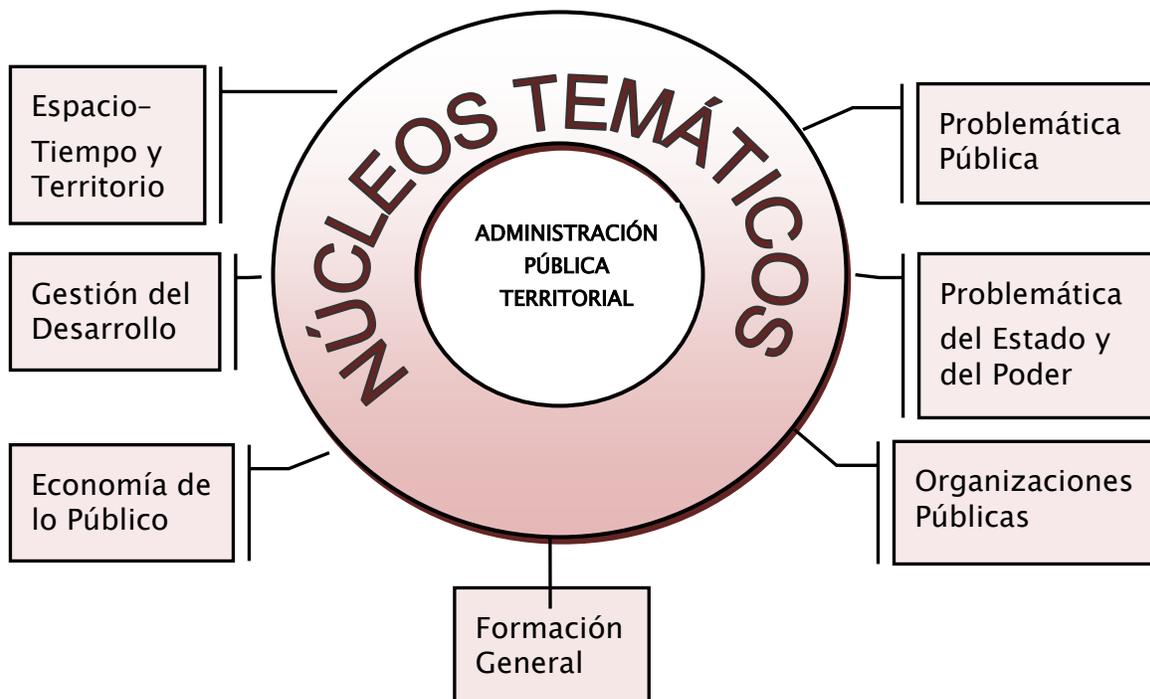
5 LA DIRECCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN

6 CULTURA ORGANIZACIONAL

7 EL CONTROL DE LA GESTIÓN

GLOSARIO DE TÉRMINOS

DE LOS NÚCLEOS TEMÁTICOS Y PROBLEMÁTICOS



El plan de estudios del Programa de Administración Pública Territorial, modalidad a distancia, se encuentra estructurado en siete núcleos temáticos. Éstos, a su vez, se constituyen en los contenidos nucleares del plan de formación que, en la exposición didáctica del conocimiento, se acompañan de contenidos complementarios específicos.

Cada uno de los siete núcleos temáticos que componen el programa tiene una valoración relativa en número de créditos y, en consecuencia, varía también en el número de asignaturas que lo conjugan. El primer momento en cualquier proceso de formación ha de establecer las particularidades del programa, de ahí que sea necesario dar a conocer los núcleos temáticos con su respectiva valoración en número de créditos: Problemática pública, once (11) créditos; Problemática del estado y del poder, 23 créditos; Organizaciones públicas, 24 créditos; Espacio-tiempo y territorio, 22 créditos; Gestión del desarrollo, 16 créditos; Economía de lo público, 18 créditos; y Formación general, 21 créditos.

De igual manera, se debe reconocer que el plan de estudios se cimienta en el principio de la problematización. En otras palabras, la formación en Administración Pública Territorial parte del hecho de que la disciplina se encuentra en constante

cambio teórico y práctico; lo cual genera, a su vez, problemas multifacéticos que implican la formación de profesionales con capacidad de comprender, explicar y resolver los distintos textos y contextos que conforman la administración pública.

NÚCLEO: ORGANIZACIONES PÚBLICAS

El desarrollo del núcleo de organizaciones públicas pretende que el estudiante haga una reflexión acerca de las principales características de la estructura, funciones, comportamiento, dinámica de relación con el entorno y problemática de las organizaciones públicas como entidades institucionales creadas por una sociedad para dar respuesta a la demanda de bienes y servicios considerados de interés general, apoyados en los desarrollos conceptuales de la disciplina de la Administración Pública y complementada con los enfoques sociológicos, espacio que históricamente ha sido aceptado. También presenta las nuevas propuestas antropológicas, psicológicas, históricas, culturales y administrativas como perspectivas desarrolladas para la comprensión y la gestión de las organizaciones.¹

Para el desarrollo del núcleo de organizaciones públicas se han programado ocho (8) asignaturas que se presentan a continuación.

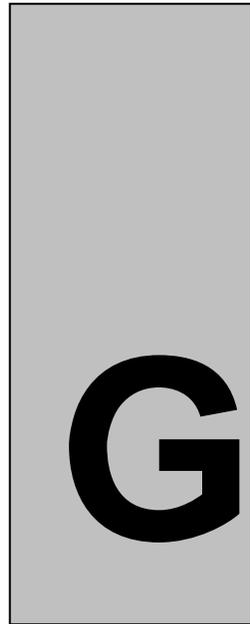
ASIGNATURAS DEL NÚCLEO ORGANIZACIONES PÚBLICAS	CRÉDITOS	SEMESTRE
1. Pensamiento Administrativo y Organizaciones Públicas I	2	3 ^o
2. Pensamiento Administrativo y Organizaciones Públicas II	2	4 ^o
3. Derecho Administrativo	3	5 ^o
4. Gestión de las Organizaciones Públicas	2	5 ^o
5. Gerencia de Recursos Físicos y Financieros	3	7 ^o
6. Régimen del Servidor Público	3	6 ^o
7. Gerencia del Talento Humano	3	7 ^o
8. Gerencia Pública Integral	4	8 ^o

TRABAJO DEL TUTOR

El tutor tendrá libertad de cátedra en cuanto a su posición teórica o ideológica frente a los contenidos del módulo, pero la libertad de cátedra no significa libertad en el tratamiento de los contenidos de los módulos, por tanto, los contenidos son de estricto cumplimiento por parte de los tutores. Los contenidos podrán complementarse con lecturas adicionales, pero lo obligatorio para el estudiante frente a la evaluación del aprendizaje son los contenidos de los módulos. En otros términos, la evaluación del aprendizaje deberá contemplar únicamente los contenidos de los módulos. Asimismo, la evaluación del Tutor deberá diseñarse para dar cuenta del cubrimiento de los contenidos del módulo.

¹ Tomado del Documento de *Condiciones Iniciales Factor No 4 Estructura Curricular*. Escuela Superior de Administración Pública. Programa a Distancia. 2004.

El Tutor debe diseñar, planear y programar con suficiente anticipación las actividades de aprendizaje y los contenidos a desarrollar en cada sesión de tutoría (incluso la primera). También debe diseñar las estrategias de evaluación del trabajo del estudiante que le permita hacer seguimiento del proceso de autoaprendizaje del estudiante. Cada crédito se compone de 16 horas de tutoría presencial o de encuentro presencial y de 32 horas de autoaprendizaje (y este tiempo de trabajo del estudiante debe ser objeto de seguimiento y evaluación por parte del tutor). Las asignaturas (módulos) de APT se componen de dos, tres y cuatro créditos.



GESTIÓN DE LAS

ORGANIZACIONES

PÚBLICAS

INTRODUCCIÓN

Las nuevas tendencias económicas, políticas y sociales están causando un gran impacto a medida que avanza el siglo XXI. Estos nuevos cambios dinámicos hacen que las organizaciones se debatan en la urgente necesidad de orientarse hacia los avances tecnológicos y las metodologías de gestión alternativas para el logro de sus objetivos.

La globalización, la profundización de la democracia, la redefinición de lo público, la transformación de los Estados nacionales, la transformación de la corporeidad del Estado y la constante incertidumbre son nuevos fenómenos a los que se enfrentan hoy las organizaciones públicas de los Estados nacionales, los cuales se encuentran en la actualidad bajo un tipo de racionalidad político - administrativa, orientada al éxito, que le da una gran relevancia a los principios de competitividad y de eficiencia.

Para afrontar esto las administraciones, tanto del orden central como territorial, invierten grandes cantidades de dinero en la búsqueda eficiente de hallar soluciones viables a sus problemas de desarrollo y calidad de vida, pobreza, desempleo, formación de ciudadanía y profundización de la democracia, clientelismo, corrupción administrativa, ineficiencia en la gestión estatal, reestructuración del aparato estatal y crisis fiscal, entre otros.

Es por esto que hoy cobra una trascendental importancia, el estudio de la gestión de las organizaciones, pues son ellas el centro de nuestro desarrollo económico y social y por ello es necesario buscar su mejoramiento y preparar especialistas en el tema de tal manera que los conocimientos teóricos puedan adaptarse a las condiciones particulares de nuestro medio.

Los administradores públicos requieren de bases sólidas sobre las organizaciones públicas y la gestión para lograr una formación competitiva. Su labor profesional se desarrolla en organizaciones y por ello es necesario que conozcan los conceptos que puedan explicar la vida de estos entes sociales y la forma como logran sus objetivos.

OBJETIVO DEL MÓDULO TEMÁTICO

Posibilitar al estudiante su formación, dentro del marco de las organizaciones públicas y la gestión, los elementos teóricos y metodológicos para la comprensión del contexto y la especificidad de los procesos y momentos de planeación, organización, dirección y control dentro de las organizaciones públicas.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Comprender la importancia del Estudio del plano organizacional de lo público y del fenómeno organizacional.
- Conocer los elementos teóricos y metodológicos de la planeación organizacional y local.
- Abordar los problemas y miradas de la organización, la dirección y de la Cultura Organizacional.
- Conocer los elementos teóricos y metodológicos del control de las organizaciones públicas.

METODOLOGÍA

El abordaje de este curso requiere por parte del estudiante una disciplina de auto estudio y profundización guiada de los elementos teóricos y metodológicos. Así como el llevar a cabo las diferentes actividades de aprendizaje, las cuales se basan en el método del caso.

Cada capítulo se inicia con una introducción que ubica en la temática de estudio. Ésta debe servir para la orientación y autogestión del estudiante durante el aprendizaje de este apartado. Asimismo, al final de cada capítulo se encuentra esbozado un caso particular de gestión pública con énfasis local, el cual puede definirse como la descripción de una situación real a la que se ha visto enfrentado un gerente público o un grupo de trabajo.

El método del caso es un instrumento práctico para iniciar al estudiante en los complejos asuntos de los fenómenos organizacionales y de la gestión pública que como profesional debe resolver. Prepara para la toma de decisiones, la cual es fundamental en la gestión pública y enfrenta a los estudiantes a variadas situaciones que busca despertar en ellos la capacidad crítica y la oportunidad de debatir y optar por alternativas diferentes.

El método del caso exige una gran preparación previa por parte del estudiante, por lo cual se recomienda repasar los elementos teóricos de la unidad.

La gestión pública una forma sistemática de resolver problemas públicos, donde por lo general existen múltiples soluciones a un mismo problema. Hallar la

solución más conveniente en un contexto dado es importante. Pero lo realmente importante de esta metodología es la aplicación de elementos teóricos y prácticos a un problema con el fin de desarrollar en el estudiante la habilidad para alcanzar conclusiones lógicas bien fundamentadas y que se argumenten de forma convincente.

El método del caso requiere que el estudiante tenga en cuenta para dar solución a las preguntas del mismo:

- Analizar los hechos
- Determinación de Objetivos.
- Identificación de obstáculos y problemas
- Determinación de alternativas
- Análisis de alternativas
- Solución o soluciones
- Plan de Acción

A continuación se explica cada una de las etapas del esquema propuesto:

- Análisis de los hechos. Se trata fundamentalmente de examinar cifras, antecedentes, clarificar situaciones, etc., de tal manera que permita identificar cuales son los hechos importantes que condicionan y definen el problema y descartar todo aquello que sea accesorio o irrelevante. Para ello el estudiante debe leer detenidamente el caso y formarse una idea clara de todos los hechos que en él se mencionan. En esta etapa el estudiante puede complementar, mediante investigación, los datos que el caso presenta.
- Determinación de objetivos. En esta etapa se trata de especificar claramente la meta que se quiere lograr. En muchas ocasiones la misma descripción del caso presenta el objetivo de una manera expresa o fácilmente identificable. En cambio en otras situaciones ello no es tan claro y se requiere la formulación de un objetivo por parte del alumno. Muchos profesores y estudiantes piensan que sería más práctico y lógico determinar en primer lugar el problema que se plantea en el caso. Esto es obviamente discutible, pues se considera que no puede existir un problema sin que exista un objetivo, meta o propósito previamente definido o explícito.
- Identificación de Problemas. El problema es en realidad un obstáculo que se opone al logro de un objetivo. La identificación del problema constituye un aspecto crítico en la solución del caso.
- Determinación de alternativas. Una alternativa es una posible solución a un problema. Las alternativas deben estar diseñadas de tal forma que logren el objetivo establecido. El diseño de una alternativa requiere imaginación y creatividad.

- Análisis de las alternativas, Esta fase comprende un estudio detallado de cada una de las soluciones propuestas en la etapa anterior. Se recomienda considerar aquí, las ventajas y limitaciones de cada una de ellas. Este tipo de análisis facilitará la determinación de la alternativa que logre de manera óptima la solución al problema planteado.
- Solución. La solución es el producto del análisis que hemos realizado en la etapa anterior. La alternativa escogida debe satisfacer el objetivo propuesto.
- Preparación del Plan de Acción. Es la última etapa del esquema propuesto. Consiste en la determinación de los pasos necesarios que conduzcan al desarrollo de la solución. En otras palabras, las tareas o acciones que deban llevarse a cabo; el tiempo de realización; la manera de realizarlas, las personas responsables, el presupuesto asignado, etc.

Una de las críticas que se han formulado a la metodología casuística, es que la descripción que se hace del caso, presenta solamente el punto de vista de uno o varios observadores y que, consecuentemente, está influenciada, por experiencias anteriores, suposiciones y prejuicios del individuo que lo escribe.

Ello evidentemente es cierto y representa uno de los inconvenientes del método. Sin embargo, en una situación de las muchas que un ejecutivo enfrenta diariamente, ocurre que gran parte de la información que se le suministra para tomar decisiones, llega a través de terceros, por tanto, con las mismas características que se han anotado anteriormente. En síntesis, el análisis de un caso escrito no representa una situación radicalmente diferente del análisis del caso real de una organización.

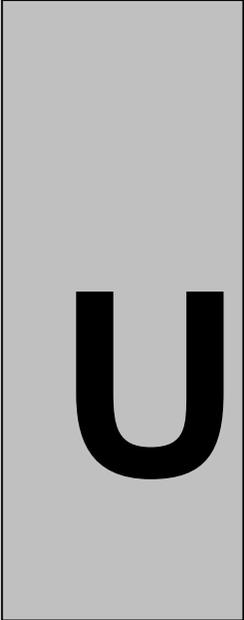
Cada uno de los casos propuestos en este modulo se encuentra acompañado de una serie de preguntas que tienen como propósito iniciar una discusión en la materia estudiada. El estudiante esta en la libertad de generar nuevas preguntas e incluso de abordar el caso alrededor de un tema o materia deferente.

Investigación Formativa

Finalmente, acompañado a cada caso se encuentra un ejercicio anexo de investigación formativa que tiene como fin que el estudiante explore el campo de estudio o aplique una metodología de trabajo en torno a un problema teórico o práctico de gestión administrativa.

Evaluación

Cada capítulo contiene una serie de pruebas, para manejo del tutor y del estudiante que evalúan el desarrollo del estudiante. Se sugiere al tutor utilizar los recursos y actividades en el módulo para programar con los estudiantes su proceso de formación y dar cuenta de él mediante actividades de autoevaluación, coevaluación (del aprendizaje en equipo(s)) y heteroevaluación (realizada directamente por el docente o por pares externos al curso).



UNIDAD I

**LOS CONCEPTOS DE
ORGANIZACIÓN Y DE
GESTIÓN**

Introducción

En este primer capítulo estudiaremos los conceptos básicos sobre la organización, inicialmente como una noción general lo cual implica describir su naturaleza e importancia en la sociedad actual. Luego nos referiremos más concretamente a las organizaciones públicas y al concepto de gestión. Analizaremos sus niveles y las características de sus estructuras. Finalizaremos el capítulo abordando los enfoques generales más conocidos sobre la gestión de las organizaciones: el enfoque burocrático y el enfoque de la Nueva Gestión Pública.

Naturaleza e importancia de las organizaciones

Una de las características más importantes del mundo actual es la de ser una sociedad de organizaciones. Desde el nacimiento hasta la muerte el hombre hace parte, de diferentes organizaciones en las que la mayoría de las actividades sociales se desarrollan dentro de ellas y existen en todos los países del mundo miles de organizaciones que cumplen con los más dispares y originales propósitos, lo cual nos permite concluir que la sociedad actual es una sociedad de organizaciones.

Las organizaciones y su administración constituyen estructuras y procesos necesarios e importantes en la sociedad moderna porque de sus fines y adecuado funcionamiento depende que se obtengan los resultados deseados.

El concepto de Organización

Una organización es un todo compuesto sistemáticamente por recursos de diverso orden que tiene como fin el logro de algún propósito. Los principales recursos de una organización son el personal, el recurso financiero, el recurso tecnológico, el recurso material y el recurso normativo. Las organizaciones transforman insumos en resultados, los cuales se clasifican en bienes y servicios. Este proceso de transformación de insumos en resultados está compuesto por un conjunto de tareas y operaciones que son planeadas, ejecutadas, controladas, dirigidas y evaluadas. A esto se le conoce como proceso administrativo, el cual es el eje funcional de toda organización.

Toda organización opera en un entorno o ambiente que proporciona sus recursos y se beneficia o no de sus resultados. En él encontramos tanto sus proveedores como sus usuarios y también sus oportunidades y amenazas.

La organización entendida como un sistema que conforma un todo, compuesto por partes ordenadas, se asemeja a “un organismo individual en los siguientes aspectos esenciales”.

- En el crecimiento.
- En el hecho de volverse más compleja a medida que crece.
- En el hecho de que, al volverse más compleja, sus partes exigen una creciente interdependencia mutua.
- Porque su vida tiene inmensa extensión comparada con la vida de sus unidades que la componen.
- Porque en ambos casos hay una paulatina integración acompañada de una creciente heterogeneidad.

El concepto de Organización Pública

La pretensión de construir un concepto sobre Organización pública que trascienda y/o se desligue del concepto sobre lo público referente a lo común, a lo de todos, a lo general, desde un orden teórico y práctico, no es una tarea fácil, puesto que “lo público” como término, a sido empleado desde prácticas que no buscan una pretensión teórica, sino que se fundamentan en ordenes doctrinarios que tienen por objeto la persuasión y el convencimiento². En este sentido “lo público” se ha empleado de diferentes maneras, desde diversas racionalidades e intereses.

La hipótesis central que aquí trabajaremos, respecto al concepto de lo público, es que lo público es un espacio fragmentado, múltiple y cambiante, donde se ponen en juego diversos públicos, asuntos, procesos, prácticas y bienes que una determinada sociedad en un determinado tiempo y lugar (territorial o no), debate y considera como relevantes para su producción y reproducción social.

Con el fin de dar cuenta respecto a esta hipótesis de trabajo, se parte de la pregunta ¿Qué, como y quienes componen y accionan lo público? Lo cual conlleva a estudiar la estructura y función de la organización de lo público.

La Organización Pública va más allá de la Organización Estatal

Una de las concepciones dominantes en la Administración Pública y en general en nuestro medio, respecto a las organizaciones públicas es aquella que las equipara a las organizaciones estatales, estableciendo un ámbito de estudio centrado en los componentes de la organización del Estado y fundamentado en buena parte por las doctrinas propias del derecho administrativo.

Si bien lo estatal es uno de los espacios por excelencia, de las sociedades modernas, para la formación y tramitación de los reclamos y las demandas sociales, este no es el único. También es posible que estos se agencien desde la relación Sociedad Civil – Mercado.

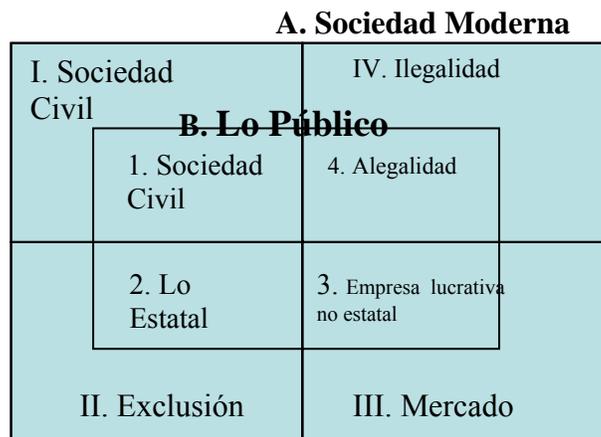
² Hood, Christopher; Jackson, Michael. *La argumentación administrativa*. Fondo de Cultura Económica. México D.F. 1997.

Los reclamos y demandas sociales, son entendidos como un conjunto de solicitudes o exigencias que buscan una respuesta frente a procedimientos, juicios, actitudes y acceso a bienes considerados desde intereses públicos.

Por tanto, el Estado es uno de los tantos espacios de lo Público. Pero lo Público, desde los reclamos y demandas sociales, no se agota en este, pues estos también se agencian en y desde la Sociedad Civil, el Mercado e incluso desde los ordenes sociales de la exclusión y la ilegalidad.

Lo organización de lo público es desde aquí, un espacio social diverso y fragmentado que no es posible ser explicado solo desde una de sus partes, sino en conjunto.

A continuación se presenta el siguiente modelo analítico que busca dar cuenta de los diferentes espacios sociales donde emergen las organizaciones públicas:



Chica (2006)

Donde:

A. sociedad moderna: corresponde al espacio histórico de la formación y consolidación del capitalismo. Que puede ser entendida desde Hannah Arendt, como una forma múltiple que expresa la mutua dependencia en beneficio de la vida y la pura supervivencia. El campo de la sociedad moderna, es el campo donde se desarrolla la tensión entre lo público y lo privado, debate característico de la ideología liberal que centra su discurso en la relación con la propiedad.

A. La sociedad moderna, esta compuesta por:

I. Sociedad Civil.

La sociedad Civil es el espacio social legitimizado, desde la institucionalidad dominante (Castells: 1998), donde emerge la opinión pública (Habermas). La opinión pública, tiende a ser no estatal y opera más bien, como una forma de control desde el público hegemónico tanto a la esfera pública hegemónica, como a

otras esferas públicas. Es en la sociedad civil donde las organizaciones públicas no estatales como las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) tendrán su campo de acción social, en ella operaran organizaciones sin ánimo de lucro que darán cuenta en sus objetivos de funciones de lo público no estatales.

Es la opinión pública, el elemento que introduce a la sociedad civil en la construcción de lo público, desde los procesos de legitimación de las instituciones de lo público hegemónico. Aquí se puede plantear una relación entre el concepto de opinión pública de Habermas y razón pública de Rawls, donde esta última tiene por objeto el bien público, el cual es ante todo una concepción liberal e ideal, fundado en un deber ser de ciudadanía. Al igual que desde Habermas se plantea a la opinión pública desde el supuesto de la igualdad, Rawls (1996) plantea para un tipo de sociedad democrática desarrollada, una ciudadanía, donde la razón pública es la razón de ciudadanos iguales que actúan como una unidad, "donde esta solo rige para las cuestiones de justicia básica y las esencias constitucionales". Por tanto la razón pública gira en torno de lo fundamental, en tanto que la opinión pública tiende a ser más amplia. La sociedad civil desde los conceptos de opinión pública y razón pública es una manifestación del poder en acción de un público hegemónico y unívoco.

II. Excluidos.

El espacio social de la exclusión. La "utopía" de la igualdad y la apertura para todos a lo público, establecida como un deber ser de la ideología liberal, es un proceso deliberativo que desde la formación de lo público hegemónico y unívoco, deliberadamente encubre y excluye otros públicos y por consiguiente otras esferas de lo público.

El proceso de exclusión social, es agenciado desde el Mercado, el Estado y desde la Sociedad Civil, la cual es legitimada en lo público hegemónico. En términos de Toni Negri (2001), existe una multitud invisibilizada, que es diversa y presenta otras subjetividades diferentes a las hegemónicas. Los públicos excluidos, como espacio móvil e itinerante y sin límites (entre los que se puede encontrar a los migrantes, desplazados, indocumentados, desempleados, pobres y miserables, así como las subjetividades religiosas, fundamentalistas, nacionalistas, étnicas, generacionales y sexuales) son privados, privados de lo público. Lo cual los excluye de lo público hegemónico o los lleva desde la exclusión a emerger como contra públicos, a organizar formas de resistencia (Contra la Sociedad Civil, el Estado y el Mercado) e identidades proyecto que construyen sentidos alternativos de lo público.

La lucha contra la pobreza, el desempleo, la participación de la mujer, entre otros temas, serán debatidos desde y ante el Estado, el Mercado y la Sociedad Civil en pro de disminuir los niveles de exclusión social, Económica y política. Pues estos temas son socialmente considerados como relevantes para la producción y reproducción de la sociedad y por tanto públicos.

La exclusión no será un tema por tanto exclusivo de los estados, el Mercado desde el discurso de la empresa lucrativa y desde el mundo de las corporaciones y las multinacionales, plantea por ejemplo el tema de la responsabilidad social empresarial en pro de la superación de la pobreza y de los problemas medio ambientales (exclusión y problemática que en buena parte es responsabilidad suya). Las ONG's desde la sociedad civil reclaman ser los voceros de sociedad para el desarrollo conjunto con los estados y los entes supra estatales de políticas públicas que en buena parte sean desarrolladas por ellas.

III. Mercado.

El mercado es una institución que desde la ideología liberal tiene el papel, al igual que el Estado, de orientar la sociedad pero desde otros mecanismos como son la utilidad, la rentabilidad y los precios. Desde el Mercado también se debate y se ponen en consideración asuntos, demandas y reclamos que son debatidos y establecidos como relevantes para la producción y reproducción social. Ulrico Beck (1998), plantea este escenario como la subpolítica, la cual consiste en que desde las dinámicas empresariales, transnacionales y multilaterales (FMI, Banco Mundial, OMC) y en debates cerrados, se controla desde la racionalidad económica y de mercado, recursos y decisiones de poder que afectan y transforman en forma profunda a una sociedad.

La corporación, la forma organizacional empresarial por excelencia y considerada el mejor ejemplo de la organización privada, hoy cada vez más es participe de los asuntos públicos.

Por ejemplo, Nestle corporation se preocupa por la calidad de la potabilidad del agua que utilizan sus clientes y desarrolla estrategias de gobernanza respecto a este tema con los diferentes estados donde hace presencia. Monsanto es participe activo en cada una de las discusiones del gobierno de los EE.UU en cuanto a la firma de tratados de libre comercio en materia agraria.

El Mercado desde el proyecto y proceso de la globalización contribuye con el rompimiento de la relación, de ese guión, que une el Estado con la Nación. La globalización, como los señala Castells, es un modo de producción propio del capitalismo vigente que determina las reglas de distribución de los excedentes desde redes que trascienden lo estatal – nacional. La globalización por tanto no es solo un modelo de producción y de desarrollo económico, es también un nuevo sistema social que redefine la estructura de lo público.

Es en este escenario globalizado donde el Mercado ha cobrado una mayor valía que el Estado en la definición de las agendas públicas y la prestación de Bienes y servicios.

Actualmente las corporaciones transnacionales cada vez más tienden a ser las grandes productoras y prestadoras de Bienes y servicios públicos que tradicionalmente fueron reservados al Estado.

La privatización es el traspaso de competencias del Estado al Mercado, donde el ejercicio de lo público no es sinónimo de lo estatal (Giraldo 2003). Donde funciones y competencias propias del Estado pasan total o parcialmente a un particular. En este sentido la privatización es mucho más que la venta de activos del Estado. Es también el cambio del paradigma de lo público – estatal al paradigma de lo privado – estatal, en el manejo de los asuntos de los organismos del Estado. Donde se incorporan aspectos propios de la actividad privada a las dinámicas de los establecimientos públicos, lo cual se evidencia en su financiamiento a través de la venta de servicios.

IV. Ilegalidad

La ilegalidad es un espacio social producido por el derecho, la ilegalidad es la consecuencia de la Ley al ser desobedecida. En el mundo contemporáneo la ilegalidad se ha organizado alrededor de negocios ilícitos tan diversos como el orden legal que los contempla.

Por ejemplo con la prohibición del alcohol en los Estados Unidos entre 1920 y 1933, surgieron grupos ilegales organizados de productores, traficantes y expendedores de alcohol (speakeasy) que fueron conocidos como los gánsteres o bandoleros organizados. Los Gánsteres se dedicaron a sindicalizar y organizar en forma corporativa los grandes negocios ilegales (Federales) de su época: El alcohol, las apuestas, el ajuste y cobro de cuentas, la prostitución, y el robo de bancos.

Los Gánsteres de la década de los años treinta conformaron en EE.UU. un modelo similar a la Cosa Nostra italiana o La Mafia italiana que tiene sus orígenes modernos en la segunda mitad del siglo XIX. La Mafia como modelo del crimen organizado opera como un solo cuerpo para defender los intereses de sus asociados de la persecución del Estado y de otros grupos ilegales. La Mafia en el siglo XX, en Italia, EE.UU y después de los Años 80 en Colombia, Rusia y Japón busco la captura del Estado a través de la corrupción y el asesinato selectivo como una forma de presión en pro de sus intereses diversos según el orden ilegal en que se desarrollen, como son por ejemplo: Narcotráfico (Ej. Colombia – Cartel de Medellín y Cali -), Trata de Blancas (Ej. Japón – Yakuza -) y tráfico de Armas (Ej. Rusia –Orekhovskaya o Mafia Rusa).

Al igual que la exclusión, la ilegalidad emerge desde la ausencia de Estado, Mercado e incluso de Sociedad Civil y desde estos campos se inscriben discursos y políticas conjuntas que tienen como fin controlarla.

Por ejemplo las corporaciones, algunas ONG's de la Sociedad Civil en conjunto con órganos supra estatales (ONU, OEA, Banco Mundial, Organización Mundial

del Comercio, OMC, entre otros) y los estados nacionales ven con preocupación la violación de los derechos de autor y el incremento de las redes organizadas de piratería y falsificación de marcas (libros, música, programas de computación, películas de video, artículos deportivos, ropa de marca, licores, perfumes, etc.) y han desarrollado políticas en contra de este tipo de delitos que son la base de grandes mercados emergentes de producción con sede en los países del llamado “tercer mundo” y de distribución mundial en las calles principalmente por emigrantes ilegales de esos mismos países (para el caso europeo y norte americano) y por la Internet en forma gratuita.

Alrededor de este debate público se han conformado organizaciones ilegales que han sido legitimadas por sectores de consumidores a nivel mundial e incluso Organizaciones No Gubernamentales no legales que promueven la distribución y el consumo de programas de computación (software libre) que se basan en códigos que legalmente han sido patentados por alguna corporación (ej. Microsoft).

Al ser legitimada alguna forma ilegal por uno o varios sectores de la sociedad, la organización que realiza dicha actividad se instaura en lo público. Este tipo de ilegalidad legitimada la llamamos por el nombre de alegalidad. Entendiendo por este término a una forma o actividad no legal que ha sido legitimada o aprobada socialmente más no por el Estado.

Es en este punto donde movimientos culturales o de intereses sociales (diferentes a los de la sociedad civil institucionalizada) también contribuyen con el rompimiento de la relación Estado – Nación al romper las lealtades con lo público estatal y constituir otras nuevas desde otros ordenes de sentidos y sentimientos, diferentes a los hegemónicos y con pretensiones diversas y de diversos matices que van desde las causas globales ambientalistas, hasta los sentimientos fundamentalistas islámicos, entre otros (Appadurai: 1999).

Aquí en este espacio también se encuentran organizaciones ilegales legitimadas en lo público por sectores poblacionales, levantados total o parcialmente contra el orden legal estatal imperante como son por ejemplo las guerrillas de izquierda o los grupos ilegales de extrema derecha. En este sentido para el caso colombiano se puede afirmar que tanto las FARC - EP como los grupos Paramilitares – AUC – deben ser estudiados como organizaciones públicas no estatales de carácter alegal (PNUD, 2003).

2. Lo Estatal.

Y finalmente: El campo de lo estatal. Todo lo estatal es público pero no todo lo público es estatal, es uno de los planteamientos generales de Barry Bozeman (1998). Tanto lo público hegemónico como otras alternativas de lo público, no se agota en lo estatal. Es más, desde lo expuesto no es arriesgado decir que lo público, no emerge necesariamente del Estado. Lo estatal es un espacio más donde se agencia lo público tal como lo señala Nuria Cunill (1997).

Desde lo estatal históricamente se ha construido una esfera pública, un interés general y un público hegemónico, que se autoproclama como el centro del concepto de lo público. Centralidad que hoy hace crisis, junto con la crisis del concepto de Estado – Nación, tal como lo expone Arjun Appadurai (1999) al señalar que en la ruptura que se está produciendo en la relación Estado – Nación, la Nación le ha ganado terreno en la producción de sentidos y sentimientos al Estado.

Desde lo estatal, el espacio de lo público es localizable respecto a una relación población – territorio que se alimenta de una serie de lealtades simbólicas que construyen su soberanía.

A manera de conclusión, la redefinición de la organización pública como la simple organización estatal, se basa en el desarrollo de fenómenos contemporáneos tales como:

Existencia de sistemas de administración pública supranacionales que no tiene como referente al estado nación.

Conformación de una sociedad civil global sin estado mundial ni gobierno mundial.

- Configuración de asuntos de interés público que no tienen como referente las sociedades nacionales.
- Emergencia de espacios de notoriedad pública, reclamo público y construcción de opinión pública que rompen con las formas tradicionales de representación política y debate público - partidos, parlamentos- y cuyo escenario privilegiado son los medios de comunicación de masas.
- Formas identitarias cuyo referente no es el Estado Nación; transnacionalización de las biografías, transculturalidad globalizada.
- Bienes o servicios que no aceptan exclusión o individualización porque generan beneficios colectivos, tradicionalmente reservados al estado, actualmente son producidos y prestados por cadenas de empresas o actores mixtos como empresas – Estado - Ciudadanos.
- Configuración de la subpolítica como una esfera de decisión y debate público al margen de los estados nación.
- Transformación del consumo como conjunto de procesos socioculturales en los que se realiza la apropiación y uso de los productos, mediante la reconfiguración de espacios de lo público, en función de roles que no son los que determinaban de manera tradicional el acceso a los ordenes de la publicidad, como por ejemplo el rol de ciudadano.
- Cambios en las instituciones de la publicidad burguesa. (La prensa, los medios de representación ciudadana, etc.).

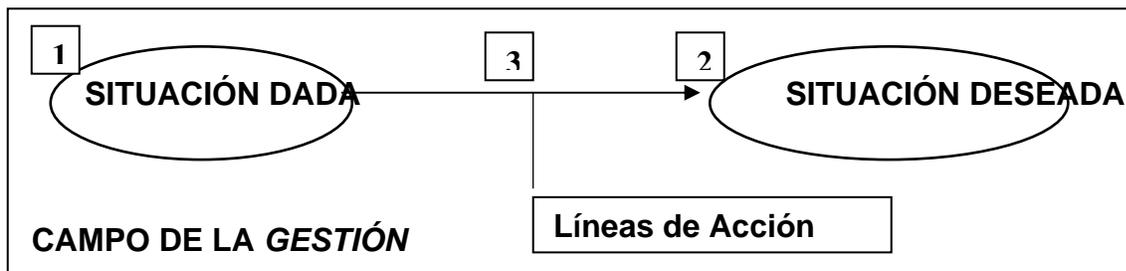
Desde el campo de lo estatal lo público en una organización es planteado como el grado de afectación de la voluntad política en una organización, bien sea estatal o no estatal. Desde esta mirada, Barry Bozeman plantea que “todas las organizaciones son públicas”, donde “lo público” es una cuestión de gradualidad

que influye en mayor o menor grado a una organización, limitándola o facultándola con base en las lógicas que operan en ella desde una autoridad política³.

El concepto de Gestión Pública

Gestión

En términos generales la gestión se entiende como el conjunto de decisiones y acciones que llevan al logro de objetivos preestablecidos. En este sentido la gestión es de carácter teleológica, es decir, se orienta al cumplimiento de fines, lo cual implica tres momentos:



1. Delimitación de la Situación Dada:

La delimitación de la situación dada implica la realización de diagnósticos que permitan identificar las condiciones iniciales de una organización con el propósito de evidenciar problemas. Un diagnóstico de gestión debe ser simétrico, es decir, debe establecer tanto los aspectos positivos como negativos de la problemática. La situación dada plantea un problema.

2. Delimitación de la Situación Deseada:

La situación deseada es el estado ideal o deber ser el que se pretende alcanzar. Está orientadora a la acción en tanto finalidad. En ésta se enmarcan las visiones organizacionales y los proyectos de futuro. Es de carácter prospectivo; implica tiempo.

3. Delimitación de Líneas de acción:

La delimitación de orientaciones o líneas de acción se entiende como una elección racional. Es una acción orientada a fines y se le atribuye:

³ Bozeman, Barry. *Todas las Organizaciones son Públicas*. Fondo de Cultura Económica. México D.F. 1998.

- a. La definición de metas y objetivos.
- b. Opciones o posibles cursos de acción para tratar la situación dada (el problema).
- c. Consecuencias en la aprobación de cada alternativa, el cual es un proceso evaluativo respecto a los costos y beneficios respecto a las metas y objetivos.
- d. Elección. El proceso de decisión es de carácter valorativo y maximizador ante la escogencia de las alternativas que favorezcan las metas y objetivos.

Gestión pública: Resolver Problemas

En los Estados Unidos, en la década de los setenta se empezó a emplear con suma frecuencia el término public management para referirse al manejo de los problemas gubernamentales y al buen gobierno. De alguna forma se establece el supuesto de que un buen gobierno será aquel en que el conjunto de redes de dependencia funcione bien; es decir, con eficiencia en el ejercicio de los fondos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y agencias externos, y con legitimidad en la prestación del bien o servicio que produce (es decir, la satisfacción al cliente y la rendición de cuentas).⁴ (Cabrero, 1998).

El término Public Management ha sido traducido al español como gerencia y gestión pública indistintamente, este último, gestión pública, proviene más del término francés Gestion Publique, que ha sido usado en las traducciones francófonas para referirse a todo lo referente al Public Management.

La gestión pública en sus inicios se entiende como gestión estatal, como el desenvolvimiento de las organizaciones del Estado, es el Estado en acción y en tal sentido esta ligada al estudio de las políticas públicas.

La gestión pública como campo de desarrollo de las políticas públicas implica⁵:

1. Definición de problemas.
2. Obtención de información.
3. Construcción de alternativas.
4. Selección de criterios.
5. Proyección de los resultados.

⁴ Bozeman, Barry. *La gestión Pública su situación actual*. Fondo de Cultura Económica, México. 1998.

⁵ Aradach, Eugene. *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. CIDE; México, 1998.

6. Confrontación de costos.
7. Toma de decisiones.
8. Relatar el proceso.

La definición del problema, de cómo se aborda, se construye y se presenta hasta su resolución, es el primer paso de la gestión pública desde la mirada y complemento de las políticas públicas. Es el primer paso y es el orientador de sentido de todo el proceso.

El segundo paso, la obtención de información, es el paso que requiere un gran trabajo tanto intelectual como físico pues se debe usar del ingenio y la creatividad para poder seleccionar solamente la información que se considere pueda ser útil y prioritaria para el proceso de gestión.

El tercer paso, la construcción de alternativas, en él se deben plantear claramente las opciones que se tomaran en cuenta y posteriormente como cuarto paso se deben seleccionar los criterios que delimitaran el análisis, lo cual permite analizar mejor un vasto nivel de información.

Seguidamente, la proyección de resultados, como quinto paso, debe ser basado en el análisis del contexto que enmarca el campo de la gestión pública con el fin de no desviarse del objetivo propuesto.

El sexto paso, la confrontación de los costos, es el paso en que se han de relacionar qué tantos beneficios se obtuvieron o se obtendrán con respecto a qué tantos recursos se gastaron o se gastarán.

Como séptimo paso esta la decisión de cómo se resuelve el problema y qué insumos y métodos se emplearán con el fin de sacar adelante la gestión.

Finalmente, como octavo paso se encuentra la construcción del relato del proceso de gestión pública. Es contar la historia del proceso. Esto con el fin de establecer y documentar el sentido del proceso.

Governance (Governanza): Otra mirada de la Gestión pública

El concepto de *governance*⁶, etimológicamente se remonta al latín medieval. Es una palabra que cayó en desuso y fue reemplazada por *gobierno*⁷. El término de

⁶ Jessop, Bob. Regulación, Governance y Postfordismo. ¿Perspectivas alternativas sobre el cambio político y económico? Contenido en: Jessop, Bob. Crisis del Estado de Bienestar. Editorial. Siglo del Hombre. Facultad de Derecho y ciencias políticas. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Colombia. 1999.

⁷ Es de aclarar que existe una diferencia entre los conceptos y las palabras, pues los conceptos son una formación histórica de relaciones sociales que tienen como pretensión construir una realidad, son cambiantes, evolucionan.

governance se remonta al siglo XVI y se refiere a *la acción o manera de gobernar, guiar o determinar la conducta*. (Jessop, 1999. 138). El término fue revivido hace dos décadas aproximadamente y se ha orientado a explicar las relaciones de coordinación entre actores, estructuras e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, nacionales y supra nacionales (Jessop, 1999. 140). La governance no necesariamente implica gobierno, entendido éste como una estructura e institución Estatal. El gobierno es un factor más que se relaciona con otros factores y en momentos se prescinde de él. Lo cual implica una “governance sin gobierno” (Jessop, 1999. 140).

La governance o gobernanza (para los más castizos), esta inserta en el debate sobre lo público, en el cual lo público desborda lo estatal y se rompe la dicotomía entre lo público y lo privado y la ecuación tradicional de que lo público es igual a lo estatal.

La governance, también puede entenderse desde los estudios teóricos que se inspiran en la obra de Foucault, desde una relación de abajo hacia arriba que da cuenta de las tramas del poder que se ejercen en la producción, codificación y coordinación de formas específicas de normatización disciplinaria a través de mecanismos que no se limitan simplemente a los de gobierno. Los análisis de gobernanza, tienden a ser de tipo micro o meso (políticos, económicos o sociales), parten de relaciones moleculares (tecnologías del yo – si mismo -, el afecto, el interés) más que de relaciones molares (El Estado, El mercado, La Sociedad Civil).

La gobernance, redimensiona la gestión pública pues con la crisis del Estado Bienestar y el paso al Estado Regulador, el campo de la gestión pública ha dejado cada vez más de ser un campo estatal. La gestión pública desde esta mirada “compromete... la articulación de los esfuerzos del conjunto de los actores, dejando de lado la tentación de atender directamente con dependencias propias todos los asuntos públicos. De hecho, en este escenario lo público deja de ser un monopolio estatal que recobra su esencia original: un espacio para el conjunto de individuos, agencias y agentes de una sociedad, dentro del cual las dependencias gubernamentales son sólo uno de los componentes” (Cabrero, 1998: 21).

Del enfoque organizacional burocrático al enfoque organizacional de la nueva gestión pública

La redefinición de lo público que rompe con la concepción clásica que equipara lo Estatal con lo Público y lo No Estatal con lo Privado, donde lo público, sobrepasa a lo Estatal, en la medida que existen nuevas dinámicas como son la existencia de sistemas de administración pública supranacionales que no tiene como referente al estado nación. Como es el caso de los sistemas de prestación de servicios de la Unión Europea, el cual es un modelo post burocrático donde es el tercer sector (Ong`s) y agentes privados quienes prestan los principales servicios públicos bajo

la regulación no de los Estados sino de las regulaciones de la Unión Europea (Guerrero, 2004).

Otro aspecto es la conformación de una sociedad civil global sin estado mundial ni gobierno mundial (Beck). Al ser hoy la democracia un concepto supranacional, la sociedad civil, entendida como “la sociedad organizada y ponderada de acuerdo con el poder que tienen los diversos grupos e individuos” (Bresser, 29), es un factor que traspasa las fronteras nacionales y se configura desde nuevas agendas sociales, culturales, políticas y económicas que son cada vez más globales.

Estas nuevas agendas de política pública⁸, construidas desde la sociedad civil, configuran asuntos de interés público que no tienen como referente los asuntos de los Estados Nacionales. Son hoy los Estados Nacionales los que tienden a

⁸ El debate respecto al concepto de políticas públicas, esta fuertemente ligado a la postura tradicional de lo público que equipara lo público a lo estatal (Roth, 2006), donde es el Estado el centro de público. Desde esta mirada “las políticas públicas corresponden a acciones decididas, llevadas a cabo y autorizadas por el Estado, representado por el gobierno, de cara a proteger o promover un bien considerado como de interés público” (Roth, 2006: 60).

Desde el concepto de Bussmann de política pública que la establece como “un conjunto de decisiones de diferentes niveles jurídicos y de acciones, coherentes y enfocadas hacia objetivos, que actores competentes – privados, asociativos o estatales – toman o aplican con la finalidad de resolver un problema social”, Roth deubel propone como la política pública designa “la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2006: 66). El centro de la política pública, desde este autor, será la acción gubernamental, la cual es una construcción sociopolítica, donde confluyen diversos actores (Estatales y no Estatales) en diferentes campos institucionales.

La política pública, como acción gubernamental orientada a fines, plantea un ciclo para su desarrollo, constituido por cinco tipos de procesos o fases encadenadas que establecen una relación entre actores y actividades teleológicas. A) La primera fase o el proceso de institucionalización de un problema, organiza la inclusión de actores estratégicos tipo partidos políticos, movimientos sociales, gremios, medios, administración pública, Ong’s que definen y son definidos por actividades que a su vez definen y promueven valores, acontecimientos, intereses, demandas y agendas públicas. B) La segunda fase o el proceso de formulación de soluciones o acciones, plantea la inclusión o no de actores tipo parlamentarios, gremios, administración pública, organizaciones públicas y sociales y Ong’s entre otras que participan o no de al elaboración y valoración de respuestas y la selección de criterios. C) La tercera fase o el proceso de toma de decisiones, también plantea la inclusión o no de actores gubernamentales tipo parlamentarios, presidente, ministros, gobernadores y alcaldes que tienen como tarea encontrar coaliciones mayoritarias, generar consensos y establecer la legitimación del mismo. D) La cuarta fase o el proceso la implementación establece la inclusión o no de actores tipo administración pública, empresa privada y Ong’s entre otras que ejecutan, gestionan de establecen los efectos concretos de la política pública. E) y la quinta fase o el proceso de evaluación define la participación o no de actores sociales como los medios, expertos, administración pública, responsable políticos, organizaciones políticas y sociales, gremios, afectados, Ong’s, entre otros, que plantean reacciones, juicios sobre sus efectos, mediaciones, valoraciones y propuestas de reajuste para una nueva implementación de la política pública. (Roth, 2006)

supeditar sus agendas de política pública a las agendas de la Sociedad Civil (Bresser, 29 - 30).

También encontramos la emergencia de nuevos espacios de construcción de opinión pública que rompen con las formas tradicionales de representación política y debate público. Hoy los partidos políticos y los parlamentos atraviesan por una gran crisis de legitimidad, “sobre todo en sus funciones de agregación de demandas e intereses” (Bresser, 32), pues ha crecido el descontento global hacia la democracia representativa. Los nuevos escenarios privilegiados de la política y del reclamo público, son hoy los medios masivos de comunicación (Habermas, 1994).

Otro aspecto a tener hoy en cuenta es en cuanto a que bienes o servicios que no aceptan exclusión o individualización porque generan beneficios colectivos, tradicionalmente reservados al Estado, actualmente son producidos y prestados por cadenas de empresas o actores mixtos como empresas – Estado - Ciudadanos. Hoy las nuevas tendencias en prestación de servicios públicos, tiende a ser el paso de los esquemas de privatización a los esquemas de socialización o transferencia de activos al tercer sector. Lo cual tiende a generar mayores niveles de participación directa de la ciudadanía en los asuntos que competen a todos, en lo público. Así como mayores niveles de eficiencia y optimización de los recursos fruto en gran medida de la puesta en práctica de mecanismos de control y rendición de cuentas constantes (Bresser, 63 - 74).

Para afrontar estas nuevas transformaciones, el Estado más que reformarse debe reinventarse como bien lo señala el profesor Osborne (1992), permitiendo así superar la administración pública de corte burocrático y dar paso a una nueva administración pública gerencial como lo señala el profesor Bresser Pereira.

Este nuevo paradigma administrativo centra su acción en la satisfacción del ciudadano, lo cual implica un tipo de racionalidad político administrativa, orientada al éxito (Feffer, 2000), que le da una gran relevancia a los principios de competitividad y de eficiencia (Ménard, 1997)

El establecimiento de este nuevo tipo de racionalidad administrativa implica, desde la perspectiva de autores como Bresser, superar el burocratismo, al cual se le asigna la responsabilidad de los problemas de ineficiencia de la gestión pública y la crisis de la administración pública.

En este sentido, vemos como la construcción de una administración pública gerencial para la prestación de servicios públicos, de acuerdo a Bresser y Osborne, implica:

Establecer al ciudadano – Usuario como el eje principal de la acción pública.

Pasar de la concepción donde el Estado es un fin en sí mismo y un sinónimo de lo público a una concepción donde el Estado es un medio para alcanzar fines sociales y colectivos.

Construir una administración pública gerencial donde prioridad sea la inversión social, donde el interés individual este supeditado al interés general.

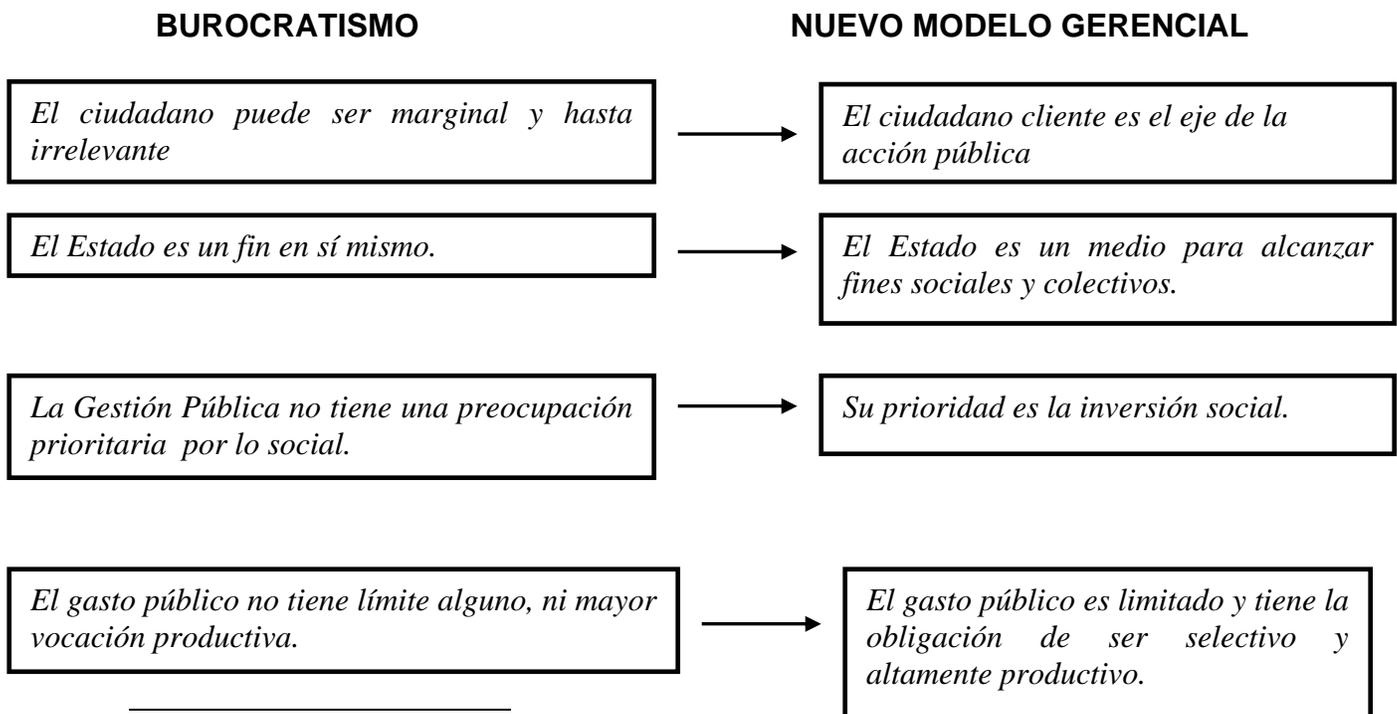
El gasto público debe ser limitado y altamente productivo. Todo esto en el marco de una cultura de rendición de cuentas (accountability).

La administración pública debe tener una vocación de austeridad en todos sus actos.

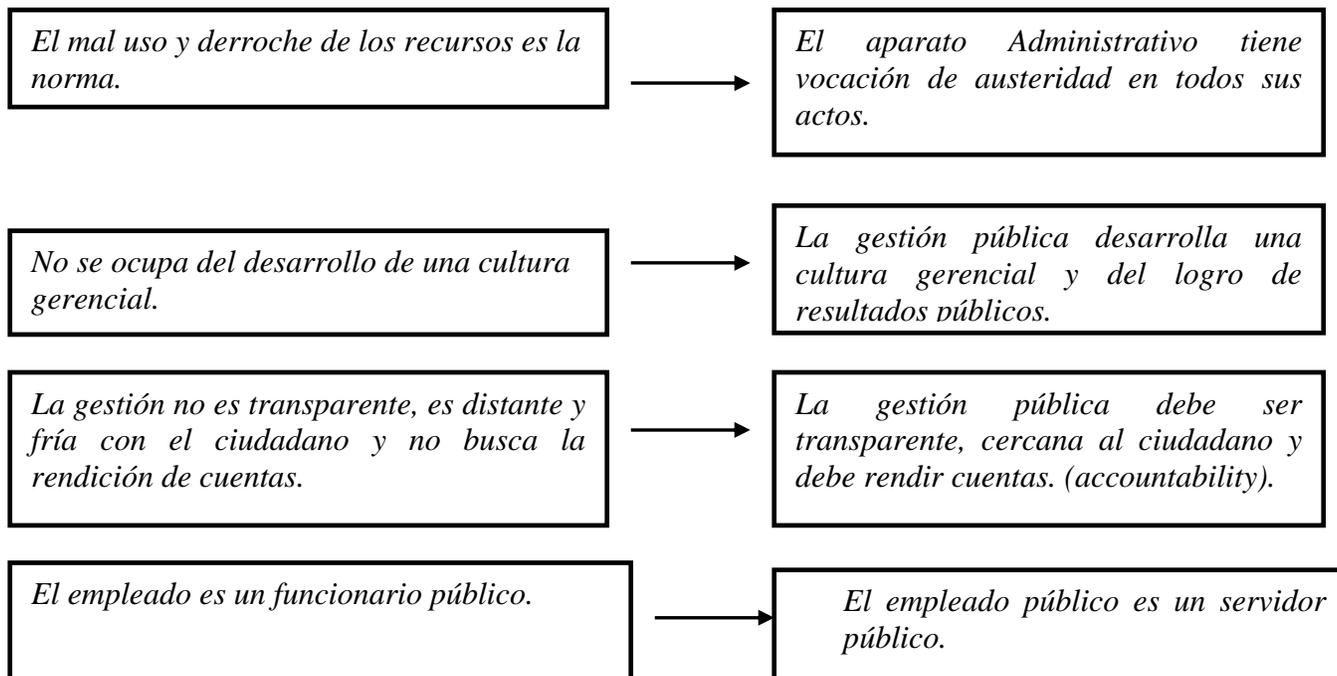
La administración pública debe consolidar una cultura de gestión pública y del logro de resultados públicos.

El empleado público debe pasar de ser un funcionario centrado en el cumplimiento normativo de funciones a ser un servidor público que oriente su quehacer a la satisfacción ciudadana y el logro de objetivos.

Esto se puede sintetizar en el siguiente esquema⁹:



⁹ Basado en los estudios del profesor Omar Guerrero en: Administración pública cataléctica. (Guerrero, 2002)



La Nueva racionalidad administrativa: La Nueva Gestión Pública

La administración pública en las sociedades contemporáneas se enfrenta hoy a ser transformada por una nueva racionalidad que es definida por diversos autores como una nueva gestión pública. Esta nueva gestión pública busca tomar distancia de la racionalidad burocrática, la cual fue el fundamento que definió históricamente a la Administración Pública (Guerrero, 1999).

Esta nueva racionalidad administrativa se constituye desde un enfoque privado, concordante con los planteamientos de autores como Peter Drucker, reconocido tratadista de la administración de empresas. Como forma de ver y actuar ante los asuntos públicos, emerge de la economía, y más particularmente en el pensamiento económico neoclásico, donde se exalta lo privado, el individualismo y la rentabilidad (Guerrero, 1999) y es la consecuencia de los desarrollos históricos de diversas disciplinas que han participado en el estudio de las organizaciones (Feffer, 2000).

Esta racionalidad administrativa fundamenta sus principios bajo la noción de éxito en los términos de la institución *mercado como un mediador entre el Estado y la sociedad*: Mediación que propone como base del modelo sustituto del modelo "burocrático", donde se debe: a) Establecer mercados intra - gubernamentales y orientar al gobierno hacia el ciudadano – cliente; b) Desarrollar la competencia en la provisión de bienes y servicios públicos; c) Introducir al "espíritu empresarial" en la cultura de la administración Pública (Guerrero, 2002).

Esta “nueva” racionalidad administrativa se presenta como novedosa. Sin embargo, sus orígenes son tan antiguos como la misma racionalidad de la economía clásica. Aspectos como la competencia, la idea de empresa, producción, ganancia, han sido retomados y rebautizados bajo los conceptos de enfoque empresarial y gerencial, gerencia por objetivos y resultados, libre competencia, agenciación, rentabilidad, eficiencia y eficacia, entre otros. O en palabras de Omar Guerrero: “El móvil que anima a la nueva gestión pública – La nueva racionalidad administrativa - : reducir costos” (Guerrero, 2002).

Como racionalidad, uno de sus objetivos principales es la transformación de las relaciones ínter personales e ínter organizacionales, lo cual se condensa en la cultura de las organizaciones. El cambio de los papeles, imágenes e imaginarios, símbolos, creencias, actitudes y aptitudes, afectos y sentimientos organizacionales, se fundamenta en la implementación de un modelo empresarial de manejo del sector público. Lo cual se resume en la búsqueda de implementar una Cultura Organizacional creada a imagen y semejanza de la lógica empresarial y de los negocios privados dentro del aparato del Estado.

Bajo este análisis, podemos elaborar un nuevo cuadro resumen para ser contrastado con el cuadro expuesto anteriormente, que recoge los argumentos justificantes que presentan diversos autores de la Nueva Gestión Pública y de la economía de las organizaciones. Los cuales resaltan la importancia de pasar de la racionalidad “burocrática” a la racionalidad de la Nueva Gestión Pública:

ADMINISTRACION PÚBLICA

Como racionalidad disciplinar de las ciencias sociales

Su principio causal es la política

Su centro de acción es el desarrollo de lo Público.

Se Focaliza en el Estado. Basa su acción en las relaciones de dominación – sujeción y la prevaecía de lo público sobre lo privado.

Su marco legal y normativo se basa en el derecho administrativo

Su orientación hacia el ser Humano tiende a lo público.

Su fundamento axiológico es la ética como bienestar público.

NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Como racionalidad transdisciplinar de las ciencias económicas

Su principio causal es la Economía

Su centro de acción es el desarrollo del Mercado.

Se Focaliza en el Mercado. Basa su acción en las relaciones de intercambio.

Su marco legal y normativo se basa en el derecho mercantil.

Su orientación hacia el ser Humano tiende a lo privado.

Su fundamento axiológico es la eficiencia del individuo.

Nueva Gestión Pública

Osborne y Gaebler (1992), en su libro “La reinención del gobierno”, realizan una crítica a la forma de administración burocrática y este es el punto de partida de su estudio. Para estos autores construir una nueva gestión pública, es reinventar el gobierno y esto implica superar el paradigma del tipo ideal burocrático weberiano.

Osborne y Gaebler, afirman que los cimientos de la forma de administración burocrática se tornaron en aspectos negativos para la gestión. Aspectos que por décadas fueron considerados positivos hoy están en entre dicho. Como lo es por ejemplo, la administración de los recursos financieros desde la forma burocrática,

que tenía como finalidad dificultar el desvío de dinero, pero Osborne y Gaebler, exponen como esto a la larga terminó dificultando la administración de los mismos.

Otros aspectos que analizan Osborne y Gaebler de la forma de administración burocrática es la adopción de exámenes de selección y la estabilidad funcional, pues según los autores, estos elementos terminaron introduciendo la mediocridad en la fuerza de trabajo pues al imposibilitar la cesantía de funcionarios, se terminó proporcionando estabilidad a los más mediocres. "Al controlar virtualmente todo, pasó a ignorar los resultados. El resultado fue el gobierno con un *ethos* especial: gobierno lento, ineficiente, impersonal" (Osborne y Gaebler, 1992: 14).

Osborne y Gaebler, no son los únicos en plantear como las prácticas burocráticas tienden a tornar rígidas a las organizaciones. Esto también es tratado por el profesor Michael Barzelay, puesto que para él la compartimentalización de servicios, el mal uso de las competencias, la especificación de las funciones, la verticalidad de la autoridad y la estructura, la desconfianza respecto a las iniciativas de los agentes, la falta de conocimiento sobre las necesidades de la ciudadanía y la prevaecía del control, la regla y el procedimiento; han desligado de la racionalidad de la eficiencia, la preocupación por la calidad y la generación de valor el cual es socialmente valorado por y medido en cuanto resultados, más que en procedimientos, por los ciudadanos (Barzelay,1998:177).

Barzelay mediante su estudio de caso en el Estado de Minnesota (EE.UU), expone como la concentración en los aspectos formales de la organización, genera dinámicas organizacionales que prestan poca atención a factores informales (a la naturaleza de las relaciones humanas) que son fundamentales para la mejora continua de procesos orientados a resultados.

Para Barzelay, la preocupación permanente por la racionalización y la eficiencia de los medios, no necesariamente esta ligada a la realización de fines misionales y a resultados orientados a clientes de la organización. En este sentido la crítica de Barzelay apunta a que las formas burocráticas se soportan más en la eficiencia que en la eficacia.

Barzelay a diferencia de Osborne, presenta una propuesta que intenta tener la envergadura de un nuevo paradigma, pues solo como bien lo señala Kuhn "el rechazar un paradigma sin reemplazarlo con otro, es rechazar la ciencia misma."(Kuhn, 1986:131). La reinención del gobierno, si bien es un buen trabajo orientador de prácticas organizacionales no tiene la pretensión de ser un cambio paradigmático, como si lo es el paradigma posburocrático de Barzelay. Revisemos estas dos concepciones:

La Reinención del Gobierno

El término “Reinención del gobierno”, difundido por Osborne, es la concreción de diversas críticas al paradigma weberiano, al interior y por fuera de la administración federal en los Estados Unidos de América. Esta propuesta busca ser implementada como plan de reforma del gobierno americano por la comisión que presidió el vicepresidente Al Gore en el gobierno Clinton¹⁰. Los postulados básicos de la “Reinención del gobierno”, pueden ser resumidos de la siguiente forma:

- Los ciudadanos - clientes¹¹ deben ser puestos en primer lugar. Para lo cual se deben identificar respecto a los productos y servicios que presta la organización.
- Se deben eliminar los procedimientos burocráticos. Reducción de trámites en los pasos y operaciones organizacionales.
- Se debe procurar dar un mayor poder a los empleados, esto con el fin de obtener resultados y para lo cual, se debe también, volver lo esencial.

Con el fin de operacionalizar estos principios, Osborne señala que es necesario:

- Crear un claro sentido de misión.
- Mayor Dirección y eliminar las formas de trabajo sin propósitos claros.
- Delegar autoridad y responsabilidad.
- Ayudar a las comunidades a resolver sus problemas.

¹⁰ “Sin embargo, el Plan de la Comisión Gore contiene una reiteración implícita del paradigma weberiano cuando refuerza la misión de la Oficina de Administración de Personal (*Office of Personnel Management*) como guardián del sistema de mérito. Este órgano creó una Oficina de Supervisión y Efectividad del Sistema de Mérito para observar los patrones de mérito en todo el gobierno y asegurar que los programas de administración de recursos humanos son coherentes con los principios de dicho sistema”. Contenido en: Seminario sobre la Situación Laboral del Personal de la Administración Pública en los Países de América Latina (1997 Abr. 24-25: Santo Domingo).- CLAD; PNUD; República Dominicana. Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado.

¹¹ Respecto al concepto de cliente, considero relevante traer a cuentas el estudio introductorio del profesor Héctor Martínez reyes a la edición en español, de “Atravesando la burocracia” de M. Barzelay (1998), en donde expone que en la relación ciudadano – cliente “el concepto de ciudadano ha tomado connotaciones diferentes según su capacidad para influir en la definición y distribución de bienes públicos, de los bienes de consumo social. En un momento puede ser usuario, en otro beneficiario y en otro más cliente. El usuario recibe los beneficios de manera directa, pero no tiene suficiente capacidad para influir en la oferta o la demanda de estos bienes. El beneficiario recibe los beneficios y los impactos indirectos de la distribución. El cliente recibe los beneficios directos pero además tiene la capacidad y los elementos para influir y determinar la oferta y la demanda de dichos bienes”. (Barzelay, 1998: 6).

- Reemplazar las regulaciones por formas de incentivos.
- Elaborar presupuestos basados en resultados.
- Inyectar competitividad en todo lo que se realice.
- Buscar la mejor opción en términos del mercado.
- Medir el éxito mediante la satisfacción del ciudadano – cliente.

La idea general que subyacente en el trabajo de Osborne es que la eficacia del sector público puede ser aumentada mediante la aplicación de técnicas y valores del sector privado empresarial. Especialmente en la reducción de la inflexibilidad de las formalidades (reglas y procedimientos) para permitir una mayor iniciativa gerencial, así como el aumento de la influencia de los ciudadanos, vistos en términos de clientes.

Pero también es importante aclarar que para Osborne, existen diferencias entre la administración gubernamental y la administración empresarial, pues una administración gubernamental tiende a tener movimientos más lentos comparados a los de una empresa, donde sus administradores pueden tomar decisiones rápidamente y a puertas cerradas, pues la misión fundamental una administración gubernamental (democrática) es "hacer el bien.. y no hacer dinero", como si ocurre en la lógica empresarial (Osborne y Gaebler, 1992: 22). Esto conlleva una mayor complejidad en la gestión pública respecto a la gerencia privada.

Paradigma Posburocrático

Barzelay, como se menciona en líneas anteriores, a través del estudio de las actividades y acciones de programas gubernamentales (Estado de Minnesota – EE.UU) construyó un esquema que busca dar cuenta de nuevos medios para mejorar la acción colectiva en la gestión pública. Este nuevo esquema, es presentado como “Paradigma posburocrático”, el cual representa un conjunto de principios que se establecen a través del surgimiento de una **nueva cultura organizacional**, nuevos enfoques operativos, nuevas tecnologías administrativas, nuevas místicas y actitudes diferentes (Barzelay, 1998:17).

El paradigma posburocrático requiere que se transite del concepto burocrático de interés público a un concepto de resultados, medidos desde la valoración que dan a estos los ciudadanos. El paradigma posburocrático busca la calidad y la generación de valor, para lo cual se debe superar el enfoque de la eficiencia desligado de la eficacia. Desde este nuevo paradigma la administración se entiende en términos de producción, lo cual implica dar una mayor participación en la toma de decisiones a los empleados de los niveles operativos. En este paradigma el control coercitivo debe dar paso a un apego a las normas desde su comprensión e interiorización (Auto control). También se pretende dar paso a la identificación misional, de servicios, clientes y resultados, más que la mera especificación de funciones, autoridades y estructuras. Respecto a la justificación de costos, propio del paradigma burocrático se plantea la necesidad de plantear el concepto de generación de valor. Barzelay también plantea como un aspecto

relevante del posburocratismo la rendición de cuentas y la importancia del fortalecimiento de las relaciones de trabajo, como elementos claves para superar la implantación de responsabilidades propias del burocratismo. Finalmente, los mecanismos complementarios de la posburocracia que pretenden superar la simple operación de sistemas administrativos se basan en la búsqueda de mejora continua de los procesos; separar el servicio del control; el apoyo para las normas; la ampliación de las opciones de los clientes; alentar la acción colectiva; ofrecimiento de incentivos, tanto a los clientes internos como externos; la evaluación y análisis de los resultados y el enriquecimiento de la retroalimentación.

Como vemos, el paradigma posburocrático se presenta como una nueva manera de pensar y practicar la administración pública, lo cual implica vencer la resistencia al cambio (Barzelay, 1998:196), pues estos cambios obedecen a un proceso de alineación con las transformaciones históricas, económicas, políticas, sociales, en fin, institucionales, ocurridas en los últimos tiempos.

Creación de valor público

Barzelay, es tajante al señalar que “la palabra eficiencia debe eliminarse del léxico de la administración pública... En su lugar, al deliberar acerca de la naturaleza y del valor de las actividades gubernamentales, los servidores públicos deben recurrir a los conceptos interrelacionados de producto o servicio, calidad y valor...” (Barzelay, 1998). La eficiencia como reducción de costos en el empleo de los medios pese a los resultados, es el centro de la crítica de Barzelay. Crítica que plantea un debate acerca de la creación de valor público, el cual nos remite al trabajo de Mark Moore (1995), el cual se pregunta ¿Qué deben pensar y hacer los gestores públicos para aprovechar las circunstancias particulares en que se encuentran para crear valor público?

Con el fin de plantear una serie de respuestas a este interrogante, Moore entiende la gestión pública como una acción estratégica orientada a resultados que son demandados por la sociedad. En este sentido el gerente público es un actor que debe explotar el potencial del contexto político y organizativo en el que esta inmerso con el fin de crear valor público (Moore, 1995:18).

Para Moore al igual que Barzelay, el éxito de la gestión pública esta la transformación cultural y la inserción de nuevos principios que crean valor público, el cual es en ultima valorado por los clientes de la organización.

Para Moore toda mejora gerencial se expresa en términos de creación de valor que se reinterpretado por la ciudadanía. En este sentido el valor público a diferencia del concepto de valor en la administración empresarial es más complejo y mucho más subjetivo. Al igual que Osborne y Gaebler, Moore plantea que las organizaciones públicas buscan más que “hacer dinero”, buscan conseguir objetivos trazados políticamente de manera eficiente, pero ante todo eficaz (Moore, 1995:63-64).

La satisfacción ciudadana, es una de las mejores formas de medir la creación de valor público, lo cual no es sencillo, “pues son muchos los ciudadanos los que escriben a quejarse sobre la prestación de un servicio, pero son muy pocos los que escriben a felicitar por que en la mañana al abrir su ducha, efectivamente salio un chorro de agua potable” (Moore, 1995:64). Esto nos sirve para plantear que la medición de la satisfacción ciudadana se mide en cuanto a reducción de quejas y reclamos, así como en términos de encuestas ciudadanas.

De esto se desprende que para Moore, el papel de la gestión pública es la creación de valor público, lo cual redundo en la satisfacción ciudadana.

Para Moore, uno de los principales retos de los gerentes públicos son: el cambio en la cultura de sus organizaciones; la búsqueda de una mayor autonomía en la fijación de objetivos y en la determinación de los medios para obtenerlos; la humanización de los procesos administrativos; y entablar diálogos con la ciudadanía y acciones sociales que propendan por el reconocimiento de la utilidad de la administración para resolver problemas sociales relevantes.

Anotaciones Finales en cuanto a la Nueva Gestión Pública

Se observa, asimismo desde el estudio de Barzelay (2003), que las administraciones públicas latinoamericanas y entre estas Colombia, continúan manteniendo ciertos aspectos del paradigma burocrático weberiano como ideal a alcanzar, como es el caso de la carrera administrativa administrada en sus diferentes etapas (selección, promoción, remuneración, evaluación y retiro) desde el merito. En nuestras latitudes se presentan intentos por alcanzar elementos de racionalidad administrativa, que propenden por superar el paradigma patrimonialista. Presentándose dos movimientos, que considero interesantes, pues se pretende racionalizar la gestión pública, o avanzar del paradigma patrimonialista al burocrático y al mismo tiempo dar el salto del patrimonialismo al paradigma posburocrático, sin plantearse la necesidad de dar cuenta de la racionalidad burocrática.

Finalmente, otro aspecto a tener en cuenta, es respecto a la rendición de cuentas a la ciudadanía, pues esta no es directa, esta mediada por la racionalidad política.

Por ejemplo en Colombia, el funcionariado y los contratistas públicos prestan sus servicios desde el direccionamiento de funcionarios de libre nombramiento y remoción y de elección popular que responden a criterios políticos y como tal a actores políticos. De allí que el control de los ciudadanos sobre la administración sólo pueda ser indirecto, mediados por la representatividad política, pues las organizaciones públicas carecen de mecanismos que permitan a los ciudadanos sancionar o premiar directamente las acciones de los funcionarios y contratistas. A lo sumo los ciudadanos pueden considerar el desempeño de la administración cuando votan o no. Aunque se supone que la administración estatal proporciona servicios a los ciudadanos, ella es responsable ante los políticos y estos ante la ciudadanía. En la relación de agencia, el agente principal del funcionariado son los

cuerpos políticos (Gobierno nacional y/o local, Congreso y corporaciones) y no el ciudadano en si. Para la administración importara más por tanto la reacción y la opinión de los círculos y cuerpos políticos que los ciudadanos en forma directa.

ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE

CAPITULO UNO

Caso No 1

EL CASO DE LA GESTIÓN PÚBLICA DE ANTONIO NAVARRO WOLFF COMO ALCALDE DE PASTO

Antonio Navarro Wolff nació en Pasto el 9 de Julio de 1948. Realizó sus estudios secundarios en Cali, en el tradicional y popular Colegio Santa Librada. Ingresó luego a la Universidad del Valle, donde cursó su carrera de Ingeniería Sanitaria. Posteriormente, en 1975, obtuvo el título de Magister en Ingeniería Industrial y Sistemas en Inglaterra en la Universidad de Loufoborough. A la edad de 24 años se inició como profesor de la facultad donde había terminado sus estudios de Pregrado. Rápidamente progresó en su labor docente e investigativa y llegó a ocupar durante dos años el cargo de Director del Plan de Estudios de Ingeniería Sanitaria en la Universidad del Valle.

Su carrera política es ampliamente conocida por la opinión nacional. Guerrillero militante del M-19 desde los inicios de este movimiento político, llegó a convertirse en dirigente connotado y miembro del Comando Superior del M-19. Candidato a la Presidencia de la República en 1990 y 1994. Ministro de Estado durante la Administración del Doctor Cesar Gaviria en 1990. Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente en 1991.

Derrotado en dos ocasiones como candidato a la presidencia de la República, y también dentro de su propio movimiento político, decidió buscar suerte en su ciudad natal. Estaba convencido de que la estrategia para construir una alternativa política de poder, debía de hacerse desde los gobiernos locales y concretamente a través de la búsqueda de las alcaldías en ciudades intermedias. Sus amigos políticos no compartían estas ideas, pues preferían la estrategia de lograr curules en el Senado. Navarro Wolff, hombre de retos y de riesgos, decidió entonces viajar a Pasto y buscar el apoyo de sus conciudadanos para lograr la Alcaldía de su ciudad.

En octubre de 1994, resultó elegido Alcalde popular de Pasto con la votación más alta de que se tenga noticia para este tipo de elecciones en la capital nariñense, 51.000 votos. Su más cercano contendor, perteneciente a uno de los partidos tradicionales, obtuvo un poco más de 18.000 votos. Para ganar las elecciones realizó una campaña "puerta a puerta", "de a pie", conversando directamente con sus electores y motivándolos sobre la necesidad de cambio y de renovación de la clase política en la administración municipal. Su propuesta encontró eco en diferentes estamentos de la sociedad pastusa, que cansados de administraciones anteriores y caracterizadas por el "clientelismo", prestación ineficiente de los

servicios públicos, exagerado "burocratismo", etc. , exigía un cambio en los propósitos y maneras de dirigir a su ciudad.

SU PROGRAMA DE GOBIERNO

Su programa de gobierno se sintetiza en los siguientes cuatro puntos:

1. Combatir la Corrupción. El principal objetivo de la administración fue eliminar este grave flagelo que invadía numerosas dependencias de la Alcaldía.
2. El desarrollo vial. Construcción y reparación de calles en el casco urbano y de vías de acceso en la zona rural.
3. El fomento a la educación. Construcción de escuelas, dotación de aulas y mejoramiento de la calidad de la educación.
- 4, Atender e impulsar y coordinar los programas de salud. En esencia se pretendía mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.

LA ESCOGENCIA DE SUS COLABORADORES

Sus opositores esperaban que sus inmediatos colaboradores en la Alcaldía fueran a ser exguerrilleros o miembros del grupo político que había conformado. No fue así. Navarro nombró un gabinete de "primera categoría", conformado por personas respetadas social y técnicamente y calificadas como los mejores profesionales de Pasto. Entre ellos gerentes de bancos, directores de empresa privada, empresarios, etc. En varias ocasiones, con el propósito de reclutar los mejores funcionarios y garantizar su imparcialidad, recurrieron a avisos de prensa para obtener candidatos. De esta manera logró el concurso de personas que resultaron ser excelentes funcionarios.

COMO ELIMINAR EI, DÉFICIT FISCAL DEL MUNICIPIO

Navarro Wolff recibió de la administración anterior un déficit que en "el papel" ascendía a 2400 millones pero que en realidad superaba los 3000. Ocho meses duró el alcalde y su equipo de gobierno para reducir el monto de este déficit fiscal y adecuar la organización para desarrollar su programa de Gobierno. Por esta razón los primeros meses fueron muy lentos en la acción y escasos en resultados. Al finalizar su mandato dejó un superávit de 1200 millones. Para lograr este importante resultado recurrió a darle un sentido empresarial a su administración donde el máximo jefe era la ciudadanía. A través de una reforma administrativa pudo "adelgazar" la fronda burocrática y establecer un compromiso institucional. Suprimió la Oficina de Protocolo que en el año 1994 había gastado en agasajos la nada despreciable suma de \$ 300 millones de pesos. Redujo los gastos de funcionamiento al mínimo, no se repartía un tinto por cuenta de la alcaldía, convenció a su equipo de gobierno de que podían trabajar por menor sueldo (se rebajó el salario de los directivos de un millón trescientos a ochocientos mil pesos), Navarro mismo no cobraba viáticos y el valor de los tiquetes aéreos, de los múltiples viajes que realizó, corría por cuenta de quien lo invitaba a participar en eventos. Por otra parte fortaleció el recaudo de los impuestos. Se recuperó el 60%

de la cartera morosa, utilizando un proceso persuasivo y motivante ante los ciudadanos que en últimas generó una cultura cívica sorprendente.. La austeridad del alcalde y sus colaboradores desató en los diferentes estamentos un espíritu de solidaridad lo cual también contribuyó al logro del objetivo de reducir el déficit.

UNA ESTRUCTURA GERENCIAL PARA LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Navarro es del criterio de que las cosas del Estado no duran, la gente no las cuida, no les "duele". Por tal motivo consideró que era necesario involucrar a la ciudadanía, a la sociedad civil para que hiciera parte de las organizaciones de servicios públicos del municipio y así de esta manera la gente aprendiera a quererlas y cuidarlas. Creó entonces empresas nuevas y recuperó otras para la prestación de los servicios públicos, así:

Aseo y Recolección de Basuras

Este servicio, antes de la administración Navarro, se prestaba a través de la Secretaria de Aseo Municipal, una dependencia completamente burocratizada, que no era operativa y donde se tramitaban los contratos para que cualquier persona, "escobita" o "de corbata", prestara los servicios de aseo y recolección de basuras.. Desde un principio el alcalde manifestó: "las basuras no se pueden manejar con burocracia y esta Secretaria debe desaparecer. Tendrá seis meses mas de existencia" Propuso entonces a empresarios pastusos y otras entidades conformar una empresa de aseo en Pasto. La idea tuvo una buena acogida y fue entonces como se creó Metropolitana de Aseo, cuyo capital quedó constituido así: 40% de las acciones fueron adquiridas por EMA, una empresa especializada en el ramo de Manizales, 40% de las acciones adquiridas por empresarios privados de Pasto, 15% adquiridas por usuarios del servicio y 5% adquiridas por recicladores pastusos. Metropolitana de Aseo posee equipos modernos (carros recolectores, volquetes, carros-escoba nuevos), el servicio se presta de manera eficiente y la empresa está considerada como una de las seis mejores del país en su ramo.

El Matadero

El Matadero público fue por mucho tiempo la vergüenza de los pastusos. Era una construcción vieja, completamente obsoleta, que no reunía el mínimo de requisitos de higiene para su funcionamiento. El agua sangre y desperdicios que salían de este matadero se filtraban en los tubos del acueducto y llegaba a las residencias de las urbanizaciones vecinas. El antiguo matadero estaba situado en un sector central de la ciudad y por su ubicación la gente había hecho críticas, paros, protestas, para que los alcaldes erradicaran de ese sector el matadero. Pero nada sucedía. Durante tres administraciones se buscaron soluciones al problema entre ellas, la de construir otro, lo cual finalmente se logró. El nuevo matadero, que se inauguró formalmente en tres ocasiones, nunca funcionó. Al entrar Navarro a la Alcaldía contrató un experto para diagnosticar los problemas que presentaban las instalaciones de la edificación y determinar qué curso debía seguirse.. El técnico rindió al alcalde un informe donde manifestaba que el matadero presentaba graves

fallas en su diseño y los equipos no reunían los requisitos técnicos para un adecuado funcionamiento. La adecuación costaba \$ 400 millones. Navarro consideró entonces que lo que debía hacerse era constituir una empresa de economía mixta. Convocó entonces a Fedegan, a los matarifes de Pasto y a comerciantes de ganado y le propuso conformar una empresa, de la cual ellos serían socios. Se acordó entonces, constituir la empresa Frigorífico Jongorito S. A. con participación del municipio y los tres grupos mencionados. El municipio aportó el terreno y las instalaciones existentes y los socios privados el capital necesario para poner en marcha la adecuación de las instalaciones. Cuando el alcalde Navarro inauguró por cuarta vez el matadero, los ciudadanos no podían creer que después de tantos años, Pasto había solucionado su problema más sensible.

Los Servicios de Salud

Para resolver el problema de salud de la ciudad y la región, se creó también una E.P.S. que tiene hoy en día más de quinientos afiliados. Cóndor S.A, es el nombre de la EPS y sus socios son el municipio de Pasto, los hospitales de la ciudad, una asociación médica y cinco municipios pequeños del Departamento de Nariño. En 1997, Cóndor S.A. obtuvo utilidades por \$ 1800 millones de pesos y está considerada como una de las empresas prestadoras de servicios de salud modelo de funcionamiento en el país.

Mercadeo de Productos Agropecuarios

Los campesinos de la región cercana a Pasto siempre tuvieron problemas para mercadear sus productos en las calles adyacentes a la Plaza de Mercado principal de la ciudad. No era un sitio adecuado para expender sus productos, tampoco higiénico, creaba desorden y congestión en las calles y eran discriminados por los comerciantes mayoristas. Adicionalmente tenían dificultades para el transporte de sus productos, que normalmente son verduras y frutas.

Por iniciativa y con el liderazgo y apoyo del Alcalde Navarro, recursos del gobierno español y los aportes de una asociación de pequeños agricultores de Nariño y otra de agricultores de Ecuador, se creó entonces "Manos Unidas". Esta es una empresa comercializadora de productos agrícolas que vino a resolver los problemas de mercadeo que tenían los pequeños agricultores en Pasto. "Manos Unidas" compra a los agricultores de la región los productos y los expende a precios razonables en mercados móviles ubicados en los diferentes barrios de la ciudad. Interesante idea que está siendo imitada por otras ciudades colombianas que tienen problemas similares.

Acueducto y Alcantarillado

Empopaste es la empresa encargada de gerenciar los servicios de acueducto y alcantarillado en la ciudad. Por muchos años su administración dejó mucho que desear. En 1996 presentaba una cartera morosa de un 50%. Simplemente la empresa no cobraba. Padecía un grave desorden administrativo. Tenía dificultades

con los sindicatos (existían 3), que realizaban paros a menudo y exigían alzas en los salarios. Con el apoyo de Navarro, el gerente de Empopaste, empezó por poner "orden en casa". La primera medida fue cobrar a los deudores morosos. Se descubrió que la gente no pagaba era simplemente porque no le cobraban. Con el pago que los contribuyentes hicieron empezó la recuperación financiera de la empresa. Por medio de diálogos con los sindicatos se logró fusionar en uno solo a los trabajadores sindicalizados y facilitar de esta manera los procesos de negociación sobre las condiciones de trabajo. Se mejoraron significativamente las relaciones obrero-patronales. Una vez fortalecida la empresa, la gerencia comenzó a desarrollar el proyecto de construir la nueva red de alcantarillado, que costó en su primera etapa \$ 5000 mil millones de pesos y que Navarro dejó completamente financiada.

Terminal de Transporte

El terminal de Pasto existía desde hacia cinco años cuando Navarro llegó a la Alcaldía. Pero funcionaba deficientemente. Sus estados financieros arrojaban pérdidas. Los numerosos locales construidos no eran utilizados. A pocas personas les llamaba la atención comprarlos para establecer un negocio. Permanecían cerrados, vacíos. El Alcalde decidió entonces tomar medidas para recuperar el Terminal de Transporte de Pasto. La primera medida, fue construir infraestructura vial en los alrededores del terminal. Luego, se incentivó a los constructores para levantar viviendas y fortalecer urbanísticamente el sector. Se nombró un gerente para que impulsara la venta y alquiler de los locales y servicios. Se invitó posteriormente a las empresas transportadoras para que se hicieran socios de Terminal y éstas respondieron positivamente. Gracias a estas medidas le logró vender el 70% de los locales y convertir una entidad en graves dificultades financieras en una empresa que hoy en día genera utilidades para el Municipio.

CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA

Uno de los lemas de su gestión fue: "cero corrupción en la Alcaldía". Este aviso se colocó en parte visible de todas las dependencias. Navarro atacó este mal identificando en primer lugar, aquellas dependencias donde se perdía la plata del Municipio. Encontró que, generalmente los recursos de la administración se pierden en el proceso de contratación. Los funcionarios se acostumbraban rápidamente a la "mordida" o "cvy" (cómo voy yo) que casi siempre se trataba de una comisión del 10% por firmar un contrato o por asignar una licitación. "Empecé a encontrar gente honrada y muy eficiente para controlar eso y armé un grupo clave que manejaba los temas decisivos de la contratación... La cosa mejoró en un 95%. Y se acabó el 'cvy' ." sostiene Navarro en la entrevista a "Cambio 16", citada anteriormente.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana se canalizó a través de los llamados "cabildos abiertos", que es el mecanismo creado por la ley para discutir cualquier asunto de interés para la comunidad. En declaraciones a la Revista "Cambio 16", Navarro explica

como operaban estos Cabildos en su administración: "Los más exitosos fueron los que llamamos los cabildos abiertos, íbamos a los corregimientos rurales y a las comunas. Les hacíamos las cuentas, les decíamos hay tal presupuesto, tanto nos manda la Nación, tanto recaudamos por impuestos, tanta planta está para tales gastos, queda tanto y, de eso a ustedes, por la cantidad de población que tienen y por unos factores de necesidades básicas insatisfechas, les corresponde aportar tanto. Entonces ¿qué cree el cabildo que deba hacerse con esa piate? La gente, porque ya tenía ese poder de decisión, hacía precabildos para planear la distribución del presupuesto. Luego se le sometía al Cabildo y éste decidía. Se firmaba un acta que se repartía y todo el mundo sabía cuánto le iba a tocar."

UNA ALCALDÍA DE PUERTAS ABIERTAS

En su discurso de posesión el alcalde Navarro afirmó que su Alcaldía sería una administración de puertas abiertas, donde los ciudadanos pudieran hablar con el jefe de la administración cuando lo quisieran. Por razones de organización del trabajo y limitaciones de tiempo, hubo necesidad de reducir la atención al público y se establecieron dos días a la semana para cumplir con este propósito. Los días jueves se atendían a los representantes de las Juntas de Acción Comunal y las Juntas Administradoras Locales (JAL). Y los días viernes se atendía a todas las personas que quisieran hablar con el Alcalde. Desde las tres de la mañana, la gente, deseosa conocer personalmente a Navarro y contarle sus problemas, formaba largas filas al pie del vetusto edificio de la Alcaldía. Las "colas" alcanzaron en muchas ocasiones las dos cuadras de largo. La jornada terminaba a las nueve de la noche, con solo cortas interrupciones por parte del alcalde para almorzar y comer.

COMO INFORMABA A LA CIUDADANÍA

Para informar a la ciudadanía sobre el desarrollo de su programa de gobierno, Navarro institucionalizó un programa radial que se transmitía a través de la emisora "La voz del Galeras" de la cadena "Todelar" y que se denominó "Ud., y el Alcalde". Se transmitía todos los domingos de 9 a 10 de la mañana. El programa lo dirigía el mismo alcalde y alcanzo una alta sintonía. Los ciudadanos llamaban al alcalde para preguntarle sobre lo que la alcaldía estaba haciendo en los diferentes frentes, también para quejarse, para regañar al gobernante, para plantearle soluciones o alternativas, hacían sugerencias, denunciaban abusos de las autoridades o de los civiles. Cuando estos abusos se presentaban, una vez terminaba el programa radial, iba con su equipo de gobierno donde estaba ocurriendo la anomalía y solucionaba los problemas.

SUS PRINCIPALES LOGROS

Los principales logros de la administración Navarro se pueden sintetizar así:

- La recuperación de la confianza ciudadana en la institución de la alcaldía La gente volvió a ver en el ente local una entidad para impulsar el progreso de la población.

- El plan de gestión educativa que fue financiado con un crédito de 7.2 millones de dólares por parte del Banco Mundial. Ha sido el primer crédito concedido por el Banco a un municipio latinoamericano.
- La participación ciudadana que se consiguió a través de los cabildos abiertos.
- El haber completado la red primaria de salud.
- La recuperación de las finanzas municipales
- La transformación vial de Pasto

En 1997 Antonio Navarro Wolf fue escogido como el mejor alcalde del país, por un jurado integrado por lo más granado y poderoso de la dirigencia empresarial colombiana. Dicho jurado lo conformaban Augusto López Valencia, presidente del Grupo Santodomingo; por Enrique Santos Castillo, editor del diario "El Tiempo"; por el presidente de la cadena radial Caracol, Ricardo Alarcón Gaviria, alumno del exguerrillero cuando este trabajó como profesor en la Universidad del Valle; por la Directora de la Fundación Carvajal, Amparo Sinisterra de Carvajal y, por Orto Morales Benítez, dirigente liberal y exministro de estado.

LA CALIFICACIÓN DE NAVARRO POR EL JURADO DE NOTABLES

La gestión de Navarro en la Alcaldía fue evaluada por este jurado que acabamos de mencionar, así:

1. Integralidad de la gestión	9.0	6. Servicios Públicos	8.0
2.- Imagen	8.0	7. Gestión Social	7.0
3. Nivel de participación	7.0	8. Capacidad de Ejecución	10
4. Capacidad Gerencial	7.0	9. Gestión Financiera	6.0
5. Orden Público	8.0	10. Visión Externa	8.0

Preguntado por los periodistas, Patricia Lara y Germán Fernández, de la revista "Cambio 16", cuales eran las razones del éxito en su gestión administrativa como alcalde de Pasto, respondió: "Miré experiencias exitosas de alcaldías en Colombia, Brasil y todos los países que pude. Varias, las bolivianas, en las que descubrí que la gente perdonaba hasta que los alcaldes robaran con tal que hicieran cosas. Ese alcalde roba poquito pero hace",

decían. Entonces la primera conclusión era la de que había que producir resultados. También influyeron experiencias brasileñas donde había mucha participación de la gente en el gobierno. Y luego vi la experiencia del padre Bernardo Hoyos en Barranquilla. El suyo es un clásico ejemplo de los que roban pero hacen. La verdad es que el padre y sus amigos no han combatido la corrupción, aunque Hoyos tenía algo interesantísimo: nunca dejó de tener contacto con la gente. No hice un gobierno de partido sino de unidad administrativa. No repartí cuotas. A algunos de los que nombre no los conocía. Al Secretario de Tránsito Carlos Serrano, lo escogí de las hojas de vida que me llegaron por avisos que puse en el periódico. Nombré la mejor gente. Por ejemplo buscando a alguien que resolviera el problema de la falta de plata del Municipio les pedí a varias personas que me presentaran planes sobre el predial. Una señora de apellido Arteaga presentó un plan excelente. Me dijeron que era honrada y la nombré Secretaria de Hacienda. Y tuvo un éxito tremendo. Creo que ayudaron todas esas cosas: haber hecho un gobierno de unidad administrativa, con cero corrupción y que lograra resultados".

PREGUNTAS DE ANALISIS

1. Partiendo de los aspectos teóricos planteados en el presente capítulo en especial en materia de Gestión pública, evalúe la administración del Ex Alcalde de Pasto Navarro Wolff.
2. ¿Considera usted que la labor del alcalde Navarro Wolf en materia de servicios públicos es gestión pública? ¿Por qué? Y en caso de serlo ¿De que tipo?
3. ¿Que elementos de la Nueva Gestión Pública puedes usted identificar en la administración de Navarro Wolff?
4. Con base en los elementos teóricos sobre la discusión sobre lo público, lo estatal y la gestión pública, ¿Cómo hubiera afrontado usted los problemas que identificó la Administración de Navarro Wolff?
5. ¿En la administración de Navarro Wolff se aplicaron conceptos del enfoque de "la reinversión del gobierno"? Explique su respuesta.
6. ¿Cómo evalúa usted la labor del ex alcalde Navarro Wolff en cuanto a la escogencia de sus funcionarios directivos? ¿La experiencia de este alcalde es susceptible de implementarse en otras ciudades de tamaño similar?

INVESTIGACIÓN FORMATIVA

¿Qué ocurrió en la administración municipal de Pasto después de finalizada la Administración de Navarro Wolff? Explique la situación actual de la gestión pública local del municipio de Pasto.

Tenga en Cuenta:

Información suministrada por el Departamento Nacional de Planeación, DNP, www.dnp.gov.co

Información suministrada por la contaduría general de la nación, www.contaduria.gov.co

Gobernación de Nariño, www.gobernar.gov.co

Alcaldía Municipal de Pasto, www.pasto.gov.co

TEST DE EVALUACIÓN

CAPITULO UNO

1. La naturaleza e importancia de las organizaciones esta determinada por:
 - a. Sus fines y objetivos
 - b. El numero de sus miembros
 - c. El tamaño de sus recursos
 - d. Ser pública o privada

2. El proceso o cada uno de los pasos para transformar insumos en resultados en una organización se le conoce como:
 - a. Producción por resultados
 - b. calidad
 - c. Proceso Administrativo
 - d. Control

3. Desde el campo de lo estatal lo público en una organización es planteado, según Barry Bozeman, como:
 - a. Lo relevante a la propiedad común o colectiva.
 - b. El grado de afectación de la voluntad política en una organización.
 - c. Lo que merece ser visto y oído por todos.
 - d. Lo que debe ser defendido socialmente pues genera beneficios generales.

4. La gestión pública como campo de desarrollo de las políticas públicas implica:
Ordene cada uno de los elementos del 1 al 8 de acuerdo a su orden anotando el número que le corresponda.

- () Construcción de alternativas.
- () Selección de criterios.
- () Relatar el proceso.
- () Obtención de información.
- () Toma de decisiones.
- () Definición de problemas.
- () Proyección de los resultados.
- () Confrontación de costos.

5. La gobernanza, redimensiona la gestión pública pues:

- a. Construye una relación de abajo hacia arriba que da cuenta de las tramas del poder que se ejercen en la producción, codificación y coordinación de formas específicas del Estado.
 - b. Se refiere a la acción o manera de gobernar, guiar o determinar la conducta.
 - c. Con la crisis del Estado Bienestar y el paso al Estado Regulador, el campo de la gestión pública ha dejado cada vez más de ser un campo estatal.
 - d. Necesariamente implica gobierno, entendido este como una estructura e institución Estatal.
6. Identifique postura, bien sea BUROCRATISMO, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA o NUEVA GESTIÓN PÚBLICA, corresponden los siguientes enunciados. (Escriba al frente el que corresponda) :
- a. Su principio causal es la política : _____
 - b. Se Focaliza en el Mercado:

 - c. El empleado es un funcionario público:

 - d. Su centro de acción es el desarrollo de lo Público:

 - e. El Estado es un fin en sí mismo: _____
 - f. El ciudadano cliente es el eje de la acción pública:

Conteste Falso (F) o verdadero:

7. Los postulados y principios básicos de la “Reinvención del gobierno”, pueden ser resumidos de la siguiente forma:
- a. Los ciudadanos deben ser puestos en primer lugar. ()
 - b. Elaborar presupuestos basados en propósitos ()
 - c. Se debe procurar limitar el poder de los empleados con el fin de frenar la corrupción administrativa ()
 - d. Se deben eliminar los procedimientos burocráticos ()
 - e. Buscar la mejor opción en términos políticos ()
 - f. Inyectar competitividad en todo lo que se realice. ()
8. El paradigma posburocrático:
- a. Requiere que se transite del concepto burocrático de interés público a un concepto de resultados, medidos en satisfacción ciudadana. ()
 - b. Busca la calidad y la generación de valor ()
 - c. Le da mayor valor a la eficiencia que a la eficacia ()
 - d. Requiere de un gran número de funcionarios y recursos para su desarrollo ()
 - e. Busca la rendición de cuentas en la acción pública ()
 - f. Busca el debilitamiento del estado en cuanto unidad política ()

9. En cuanto a la creación de valor organizacional:
- a. Barzelay, es tajante al señalar que “la palabra eficiencia debe eliminarse del léxico de la administración pública” ()
 - b. Moore entiende la gestión pública como una acción estratégica orientada a resultados que son demandados por la sociedad. ()
 - c. Para Moore al igual que Barzelay, el éxito de la gestión pública está en la continuidad cultural y la conservación de los principios fundacionales de una organización estatal. ()
 - d. Para Moore toda mejora gerencial se expresa en términos de creación de valor que es reinterpretado por la ciudadanía. ()
 - e. La satisfacción ciudadana, es una de las mejores formas de medir la creación de valor público ()
 - f. Para Moore la cultura de las organizaciones es irrelevante en cuanto a la creación de valor público, pues este se basa en aspectos objetivos ()

10. Identifique por cada elemento mencionado un ejemplo colombiano de gestión pública donde se tenga en cuenta:

- a. Rendición de Cuentas _____
- b. Gobernanza _____
- c. Gestión por Resultados _____
- d. Austeridad del gasto _____
- e. Creación de Valor público _____

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAPITULO UNO

Banco Mundial. El Estado en un Mundo en Transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997, Banco Mundial. Washington D.C. 1997.

Barzelay, Michael. Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la administración Pública. FCE. 1998

Barzelay, Michael. La nueva gerencia pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de la políticas. FCE. México. 2003

Bozeman, Barry. Todas las organizaciones son públicas. Fondo de Cultura Económica, México. 1998

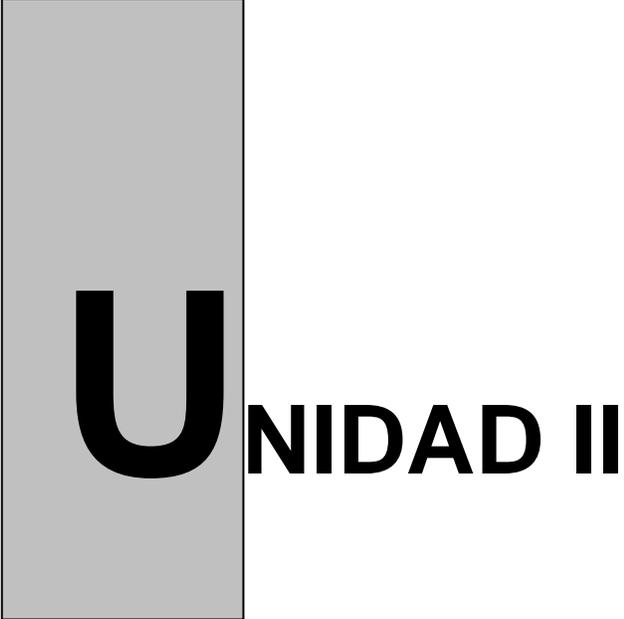
Chica Vélez, Sergio Alberto. El rompecabezas de lo público. Contenido en: Revista Polémica. ESAP. Colombia. No 6. (2006)

Etzioni, Amitai. Organizaciones Modernas. Ed. Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana. México. 1965

Guerrero, Omar. Nueva Gerencia Pública. México. Fontamara, S.A. 2004

Hood, Chistopeher y Jackson, Michael. La Argumentación Administrativa. Fondo de Cultura Económica. México. 1997.

Osborne, David y Gaebler, Ted. La Reinención del Gobierno. New York, Addison-Wesley, 1992



UNIDAD II

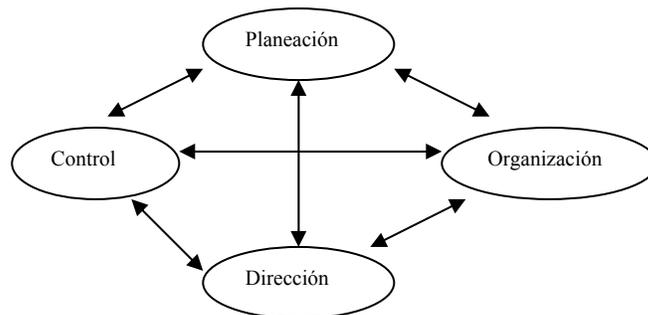
**EL PROCESO DE LA GESTION
ADMINISTRATIVA**

INTRODUCCION

En este capítulo describiremos inicialmente lo que se ha conocido dentro de la teoría de esta disciplina con el nombre del proceso administrativo. Los directivos de las organizaciones ya sean ellas -publicas, privadas, pequeñas, grandes, con o sin animo de lucro- tienden a cumplir el mismo conjunto de funciones. Explicaremos someramente los conceptos básicos y las funciones que implica este proceso.

EL PROCESO ADMINISTRATIVO

Muchos tratadistas de la de la administración consideran que esta disciplina es en gran parte un proceso compuesto de ciertas funciones que constituyen un proceso administrativo único. Este proceso administrativo formado por 4 funciones fundamentales, planeación, organización, dirección y control. Constituyen el fundamento técnico de la disciplina. En la medida que usted lea las descripciones del proceso administrativo, tenga en cuenta que los diferentes niveles administrativos tienen diferentes responsabilidades. Una expresión sumaria de estas funciones fundamentales es la siguiente:



El proceso administrativo puede verse como un sistema en el sentido de que es un conjunto de partes que presentan un alto grado de integración e interdependencia, que sus atribuciones y atributos conforman un todo, que persiguen un determinado objetivo y finalmente que tienen un cierto grado de estabilidad a pesar de que sus componentes estén sujetos a cambios constantes.

Los componentes de este sistema son entonces las llamadas funciones administrativas que se describen a continuación:

1. **LA PLANEACION** para determinar los objetivos en los cursos de acción que van a seguirse.
2. **LA ORGANIZACIÓN** para distribuir el trabajo entre los miembros del grupo y para establecer y reconocer las relaciones necesarias.
3. **LA DIRECCION** La orientación, coordinación y motivación necesarias para llevar a cabo las actividades y tareas en el logro de los objetivos de la organización.

4. **EL CONTROL** de las actividades de tal manera que se realicen de acuerdo con los planes.



PLANEACION

Para un gerente y para un grupo de empleados es importante decidir o estar identificado con los objetivos que se van a alcanzar. El siguiente paso es alcanzarlos. Esto origina las preguntas de que trabajo necesita hacerse? ¿Cuándo y como se hará? Cuales serán los necesarios componentes del trabajo, las contribuciones y como lograrlos. En esencia, se formula un plan o un patrón integrando predeterminando de las futuras actividades, esto requiere la facultad de prever, de visualizar, del propósito de ver hacia delante.

ACTIVIDADES IMPORTANTES DE PLANEACION

- a. Planeación a largo plazo.
- b. Planeación a mediano plazo
- c. Planeación a corto plazo
- d. Establecer políticas, procedimientos y métodos de desempeño.
- e. Anticipar los posibles problemas futuros.
- f. Modificar los planes a la luz de los resultados del control.

ORGANIZACIÓN.

Después de que la dirección y formato de las acciones futuras hayan sido determinadas, el paso siguiente para cumplir con el trabajo, será distribuir o señalar las necesarias actividades de trabajo entre los miembros del grupo e indicar la participación de cada miembro del grupo. Esta distribución del trabajo esta guiado por la consideración de cosas tales como la naturaleza de las actividades componentes, las personas del grupo y las instalaciones físicas disponibles.

Estas actividades componentes están agrupadas y asignadas de manera que un mínimo de gastos o un máximo de satisfacción de los empleados se logre o que se alcance algún objetivo similar, si el grupo es deficiente ya sea en él numero o en la calidad de los miembros administrativos se procuraran tales miembros. Cada uno de los miembros asignados a una actividad componente se enfrenta a su propia relación con el grupo y la del grupo con otros grupos de la empresa.

ACTIVIDADES IMPORTANTES DE ORGANIZACIÓN.

- a. Subdividir el trabajo en unidades o departamentos
- b. Agrupar las obligaciones operativas en puestos
- c. Reunir los puestos operativos en unidades manejables y relacionadas.
- d. Aclarar los requisitos del puesto.
- e. Seleccionar y colocar a los individuos en el puesto adecuado.

DIRECCION

- Para llevar a cabo físicamente las actividades que resulten de los pasos de planeación y organización, es necesario que el gerente tome medidas que inicien y continúen las acciones requeridas para que los miembros del grupo ejecuten la tarea. Entre las medidas comunes utilizadas por el gerente para poner el grupo en acción están dirigir, desarrollar a los gerentes, instruir, ayudar a los miembros a mejorarse lo mismo que su trabajo mediante su propia creatividad y la compensación a esto se le llama ejecución.

ACTIVIDADES IMPORTANTES DE LA DIRECCION

- a. Poner en practica la filosofía de participación por todos los afectados por la decisión.
- b. Conducir y retar a otros para que hagan su mejor esfuerzo.
- c. Motivar a los miembros.
- d. Comunicar con efectividad.
- e. Desarrollar a los miembros para que realicen todo su potencial.
- f. Recompensar con reconocimiento y buena paga por un trabajo bien hecho.
- g. Satisfacer las necesidades de los empleados a través de esfuerzos en el trabajo.

- h. Revisar los esfuerzos de la ejecución a la luz de los resultados del control.

CONTROL.-

Los gerentes siempre han encontrado conveniente comprobar o vigilar lo que se está haciendo para asegurar que el trabajo de otros está progresando en forma satisfactoria hacia el objetivo predeterminado. Establecer un buen plan, distribuir las actividades componentes requeridas para ese plan y la ejecución exitosa de cada miembro no asegura que la empresa será un éxito. Pueden presentarse discrepancias, malas interpretaciones y obstáculos inesperados y habrán de ser comunicados con rapidez al gerente para que se emprenda una acción correctiva.

ACTIVIDADES IMPORTANTES DE CONTROL

- a. Comparar los resultados con los planes generales.
- b. Evaluar los resultados contra los estándares de desempeño.
- c. Idear los medios efectivos para medir las operaciones.
- d. Comunicar cuales son los medios de medición.
- e. Transferir datos detallados de manera que muestren las comparaciones y las variaciones.
- f. Sugerir las acciones correctivas cuando sean necesarias.
- g. Informar a los miembros responsables de las interpretaciones.
- h. Ajustar el control a la luz de los resultados del control.

INTERRELACIÓN ENTRE LAS FUNCIONES

En la práctica real, las 4 funciones fundamentales de la administración están de modo entrelazadas e interrelacionadas, el desempeño de una función no cesa por completo (termina) antes que se inicie la siguiente. Y por lo general no se ejecuta en una secuencia en particular, sino como parece exigirlo la situación. Al establecer una nueva empresa el orden de las funciones será quizás como se indica en el proceso pero en una empresa en marcha, el gerente puede encargarse del control en un momento dado y a continuación de esto ejecutar y luego planear.

La secuencia debe ser adecuada al objetivo específico. Típicamente el gerente se haya involucrado en muchos objetivos y estará en diferentes etapas en cada uno. Para el no gerente esto puede dar la impresión de deficiencia o falta de orden. En tanto que en realidad el gerente tal vez está actuando con todo propósito y fuerza. A la larga por lo general se coloca mayor énfasis en ciertas funciones más que en otras, dependiendo de la situación individual. Así como algunas funciones necesitan apoyo y ejecutarse antes que otras puedan ponerse en acción.

La ejecución efectiva requiere que se hayan asignado actividades a las personas o hayan realizado las suyas de acuerdo con los planes y objetivos generales, de

igual manera el control no puede ejercerse en el vacío debe haber algo que controlar.

En realidad, la planeación esta involucrada en el trabajo de organizar, ejecutar y controlar. De igual manera los elementos de organizar se utilizan en planear, ejecutar y controlar con efectividad. Cada función fundamental de la admón. afecta a las otras y todas están relacionadas para formar el proceso admvo.

ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE

CAPITULO DOS

Caso No 2:

CENTRO DE DESARROLLO PRODUCTIVO DE LA MADERA DE PENSILVANIA. (C.D.R)

El centro de Desarrollo Productivo de la madera de Pensilvania es una iniciativa de desarrollo emprendida por la alcaldía y la activa participación del sector privado local y el *apoyo de* organismos internacionales. Se trataba de otra parte de impulsar la industria maderera de la región, por la existencia de condiciones propias para la producción, ya que el municipio cuenta con cerca de 4 mil hectáreas de madera ciprés y pino, parte nativa y parte reforestada por iniciativa del sector privado, que abarca casi el 10% de los 530 kilómetros cuadrados del territorio municipal, convirtiéndose así en el segundo producto agropecuario comercial de la región.

Aunque ya existía una industria pequeña alrededor de dos empresas de propiedad de la Familia Escobar (Maderas de Oriente S.A y Compañía Prooriente Ltda) ; Solo hasta 1994 se empezaron a congregarse y organizar los actores interesados en convertir esta industria que impulsaría el desarrollo de Pensilvania.

Actores y su participación en la iniciativa

El éxito de esta iniciativa esta relacionado con la articulación de intereses de los diferentes actores participantes, pero en especial el empuje y compromiso real con los asuntos públicos que tiene el sector privado Pensilvanes. También fue determinante la participación y el compromiso de su comunidad en la búsqueda de salidas a la situación de desempleo y de pobreza de la mayoría de sus habitantes y la visión de todos ellos para que Pensilvania dejara de ser uno de los Municipios más pobres del departamento. A continuación se describe como se consolida el proyecto de *Desarrollo Productivo de la Madera de Pensilvania, con la contribución de todos los actores.*

Colegio Integrado Nacional Oriente de Caldas

Esta es la institución pública de educación superior que aporta el espacio y la estructura básica para la puesta en marcha del proyecto, entregando 810 metros de sus terrenos para la ubicación de los talleres y las oficinas.

Esta institución desde la década de los ochenta venía ofreciendo dentro de sus programas académicos, la carrera de técnico de forestación, donde se ofrecía capacitación para en manejo adecuado de viveros, bosques y aserraderos, formando así a la mano de obra necesaria constituyéndose en una fuente de mano de obra preparado para asumir el proyecto. Otro aporte significativo a la iniciativa, fue que esta institución asumió el papel de concientizar a la comunidad de lo importante que constituye para el municipio el manejo adecuado de los recursos naturales en especial los relacionados con la producción maderera como las microcuencas y la tierra, ya que estos iban a constituir sus recursos de desarrollo que debían protegerse y mantenerse.

La Alcaldía municipal de Pensilvania

Además de captar la atención y el apoyo institucional de los diferentes actores nacionales e internacionales, se encarga de organizar la iniciativa y aportar unos recursos pertenecientes a la inversión del Municipio. '

La Fundación Darío Maya

La fundación es la encargada de capacitar a los microempresarios para el desempeño en las áreas administrativas que se necesitan como, Administración, asesoría financiera y Contable; así mismo la Fundación ha gestionado recursos a nivel Nacional e Internacional, otorgando estos recursos a manera de créditos con intereses muy bajos y muy atractivos para los microempresarios.

EI SENA

Desde sus inicios, y por la presencia del centro de aprendizaje sectorial en la región, el Sena facilitó instructores para cursos de ebanistería, apoyo logística a los estudiantes que capacita el Colegio Integrado Nacional Oriente de Caldas, además ofreciéndoles la oportunidad a los estudiantes de realizar sus pasantías en las ciudades de Medellín y Manizales.

Las dos empresas Madereras de la región (Maderas de Oriente S.A y Compañía Prooriente LTDA.

Una de las ventajas que ha permitido consolidar en Pensilvania, esta y varias iniciativas de desarrollo, ha sido el compromiso y el interés que tiene el sector privado por su Municipio. Es por esto, que estas dos empresas, como era lógico se hicieron presentes en la iniciativa, impulsándola y generando empleos directos para mas de 300 personas y 500 empleos indirectos.

La Organización de Estados Americanos OEA

Esta organización aportó inicialmente importantes recursos para impulsar y concretar la iniciativa.

Funciones del Centro de Desarrollo Productivo de la madera de Pensilvania.

El Centro de Desarrollo productivo de la Madera de Pensilvania, coordina todos los esfuerzos de todos los actores y la comunidad, para fomentar la conformación de microempresas madereras en las siguientes líneas de producción:

Línea Ángel (mini, pequeño, mediano, grande)

Línea candelabro (rosa barbacana)

Línea Souvenir (Tarjeteros)

Línea cocina Hogar (Portavasos, porta refractarias, servilleteros, silla tropical, repisas)

Línea Oficina (tarjeteros, portatacos, portalápiz)

Línea niños (repisa barco, repisa payaso, juegos didácticos)

Piezas ornamentales y accesorios de uso familiar que tienen mayor acogida y demanda en el mercado; para esto el Centro ofrece el servicio de alquiler de maquinaria a precios muy accesibles para los microempresarios, y continuamente esta adquiriendo tecnología de punta para que los microempresarios de la madera mejoren los procesos de producción.

Otra de las funciones que va de la mano de la innovación tecnológica es el desarrollo de nuevos diseños para ser aplicados a los productos madereros, para esta función el Centro de Desarrollo Productivo de la Madera cuenta con un diseñador que realiza visitas frecuentes a los microempresarios, trayendo nuevas propuestas y escuchando las inquietudes de empresarios en cuanto al diseño de nuevos artículos, asustándolos a nuevas demandas.

El CDP también comercializa los productos terminados de los microempresarios, busca nuevos mercados en el interior y gestiona la exportación de los productos a países como España, Venezuela y Estados Unidos.

Por ultimo, y para que toda esta industria sea sostenible, es de vital importancia la función que realiza el Centro, de vigilar que la materia prima (la madera de ciprés y pino) que se utiliza en este proceso sea proveniente de maderas reforestadas, además de conservar los bosques.

Resultados Obtenidos

- Se ha impulsado la creación y consolidación de 50 Microempresas de las 100 que el Centro de Desarrollo Productivo tiene previstas que se crearán para el 2005.
- De los 50 Microempresarios de la Madera el 100% ha participado en los cursos de capacitación que brinda el Centro de Desarrollo y la Fundación Darío Maya.
- Sobre este caso la CEPAL considera los siguientes resultados positivos.
- En desarrollo de la carrera de educación media técnica, se han capacitado estudiantes de los grados 10 y 11 del Colegio Integrado Nacional Oriente de Caldas.
- Se han ofrecido cursos dirigidos a formar y capacitar en procesos técnicos a 180 microempresarios residentes de Pensilvania y en 11 municipios del oriente de Caldas, Norte del Tblima y Sur de Antioquia. vfl :-,
- Se ha promovido la investigación aplicada a procesos productivos propios de la pequeña y microempresa, con la colaboración de la administración Municipal, el SENA, la Fundación Darío Maya, Entidades Nacionales y Departamentales, la OEA y el apoyo Internacional.
- Se han establecido mecanismos de obtención y difusión sobre insumes, maquinaria y materias primas y en general, sobre aspectos que involucran la producción maderera, como un subsector.
- Se ha prestado asistencia técnica y administrativa para la calificación de la gestión, racionalización económica de los costos, incremento de la calidad productiva, a partir de la capacitación subsidiada brindada por la Fundación Darío Maya.
- Se ha promovido la adquisición reposición y mantenimiento de equipos especializados con tecnología de punta para su alquiler a los micro y pequeños empresarios.
- Se ha favorecido la conformación de asociaciones empresariales para el manejo del mercado, con la producción en línea y apoyo directo a la comercialización y mercadeo competitivo.
- Se viene promoviendo el mantenimiento y desarrollo de la participación institucional, complementaria a las labores desarrolladas por la ONG, asociaciones de productores y otras entidades estatales, regionales, nacionales y de cooperación internacional.

Importancia de esta iniciativa

Esta iniciativa es el resultado de la coordinación de esfuerzos de todos los actores, en un juego de " todos ponen", iniciativas como esta pueden desarrollar las capacidades del municipio a partir de sus recursos con base en procesos sostenibles a largo plazo. En un municipio pequeño como este, considerado hasta los 80 's como uno de los municipios más pobres de Caldas, consiguió, explotar un recurso natural abundante en la zona, consolidar microempresas, mano de obra calificada, mercados nacionales e internacionales y generar una

fuelle de empleo permanente para el municipio, que indirectamente genera otras pequeñas industrias alrededor de esta iniciativa.

Peguntas de análisis

1. ¿En que consiste la experiencia del Centro Productivo de la madera de Pensilvania?
2. ¿Quiénes han sido los actores de esta iniciativa?
3. ¿En que sentido pudiera considerarse el Centro Productivo de la madera de Pensilvania como un sistema administrativo?
4. ¿Cuál fue el aporte de la OEA al Centro Productivo de la madera de Pensilvania?
5. Evalué la experiencia del Centro Productivo de la madera de Pensilvania como modelo integrado de administración pública y privada.

INVESTIGACIÓN FORMATIVA

Describe el Proceso Administrativo que Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, aplica en el desarrollo de sus funciones.

Pruebas de Evaluación

1. Las funciones administrativas son:

- a) Planear, Organizar, dirigir, controlar. coordinar
- b) Planear, entrenar personal, dirección, coordinación, información, presupuestacion
- c) Planear, organizar, dirigir, controlar
- d) Investigación, Previsión, Planeación, organización, coordinación, dirección, control.
- e) Ninguna de las anteriores

2.- Constituyen características de las organizaciones de hoy día:

- a) Que son dinámicas
- b) Que son conflictivas
- c) Que son sistemas cerrados
- d) Que no tienen una cultura propia
- e) Dos de las anteriores

3.- Un sistema presenta entre otras las siguientes características

- a) Es un conjunto de partes
- b) Las partes están interrelacionadas
- c) Buscan un objetivo común
- d) El sistema tiene un cierto grado de estabilidad.
- e) Todas las anteriores

4.-Un ejemplo de retroalimentación en el sistema de la Organización Municipal es:

- a) El informe que el tesorero pasa sobre la ejecución mensual del gasto.
- b) La construcción de una planta procesadora de maíz en el municipio.
- c) La presentación de un proyecto de acuerdo sobre el reajuste del impuesto predial.
- d) La presentación de un proyecto de sobre reajuste del impuesto predial.
- e) El conocimiento que la administración adquiere de las necesidades de la comunidad.
- f) Todas las anteriores.
- g) Ninguna de las anteriores.

5.- La función de organización tiene que ver con:

- A. La división de las funciones de la organización en departamentos.
- B. La asignación de responsabilidades a las dependencias
- C. La definición de las líneas de autoridad a los cargos de la organización.
- D. Todas las anteriores
- E. Ninguna de las anteriores.

6.- La función de control tiene que ver con:

- A. Ajustar el control a la luz de los resultados del control.
- B. Comparar los resultados con los planes generales.
- C. Sugerir las acciones correctivas cuando sean necesarias.
- D. Todas las anteriores
- E. Ninguna de las anteriores.

BIBLIOGRAFIA

Álvarez, Augusto. La administración de personal. Padre e Hijo editores. 1996

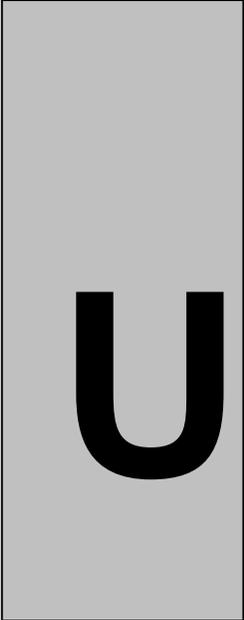
Álvarez, Augusto. La gerencia municipal de Pensilvania: Un producto de exportación. ESAP. 2003

Chiavenato, Idalberto. Introducción a la teoría general de la administración. Editorial Mc Graw Hill. 2000.

Rachman, David. Business Today. Editorial Mc Graw Hill. 1990

Kast, Fremont E. y Rosenzweig, James E. Administración en las organizaciones. Un enfoque de sistemas. Editorial Mc Graw Hill. 1982

Koontz y O'Donnell. Administración. Editorial Mc Graw Hill. 1985



U

NIDAD III

**LA PLANEACION
ORGANIZACIONAL**

**LA PLANEACION Y LA
GESTIÓN PÚBLICA
MUNICIPAL**

Primera parte

LA PLANEACION ORGANIZACIONAL

INTRODUCCIÓN

Un Plan de gestión pública, también conocidos como planes institucionales, implica revisar los primeros principios. Si, los primeros, los fundamentos básicos que aceptamos casi sin titubear cuando entramos en contacto con la organización.

Por ejemplo: La ESAP fue creada con un propósito, con una misión. Y esto lo aceptamos casi sin titubear porque sabemos que socialmente no se crea una organización sólo para que exista. Otro primer principio, es que la ESAP como organización educativa debe estar compuesta por más de una persona y por más de un estamento, si no, no sería una organización educativa. De tan solo estos dos primeros principios se puede derivar la siguiente conclusión. Si la ESAP fue creada con un propósito, y la ESAP esta conformada por más de una persona y un estamento, entonces podemos deducir que para cumplir el propósito de la ESAP, su misión, se requiere del esfuerzo sincronizado de más de una persona y de más de un estamento. Suena obvio, pero en la acción no lo es tanto, puesto que la contribución de una persona o un estamento al cumplimiento de la misión de la ESAP, depende también del desempeño de los demás y que todos tengan claro cual es la misión de la ESAP y como se logra llegar a ella. Y es por esto que la participación del mayor número de los miembros relacionados con una organización es clave para alcanzar sus objetivos.

La planeación organizacional implica un proceso de pensamiento que nos conduzca a responder las siguientes preguntas: ¿Que cambiar?, ¿Hacia qué cambiar? Y ¿cómo causar el cambio?

QUE ES UN PLAN DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

Un plan institucional es un documento en el cual se exponen los grandes propósitos, los fines, metas y objetivos, contenidos en la misión institucional. El plan institucional desarrolla las estrategias generales que han de seguirse para garantizar su cumplimiento, para la realización de la misión y los fines formativos que se derivan de ella.

El plan de gestión o desarrollo institucional, se debe entender como el plan de trabajo de la entidad en su dinámica histórica, prefigurando cuidadosamente su posible futuro y explicando su función social.

¿QUE ES UNA MISION?

Es un enunciado que expresa la identidad de la organización, su razón de ser, manifiesta de manera sintética lo que la entidad debe hacer, lo que espera realizar en adelante y el campo y estilo de acción que ha venido asumiendo a lo largo de su historia.

Por lo tanto hace referencia al modo como espera asumir como un todo y en cada uno de sus planes, programas y proyectos la tarea social que se impone, con calidad, compromiso, principios, carácter público y objetivos establecidos por la sociedad.

¿QUE ES UNA VISION?

Es un enunciado que expresa la construcción mental institucional en la cual se integran los fines, la estructura y los procesos que le darán forma **hacia el futuro**, propiciando el compromiso dinámico de los miembros de la organización con su entidad y con la sociedad.

ELEMENTOS A TENER EN CUENTA EN UN PLAN DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

1. ORIENTACIONES.

Son los caminos que decide la entidad para:

- Orientar para la toma de decisiones en materia de administración y gestión.
- Orientar los criterios para la toma de decisiones sobre cargos, responsabilidades y procedimientos en los diferentes programas que ofrece la entidad.
- Orientar para la toma de decisiones.

2. INTERACCION CON EL MEDIO EXTERNO.

- Políticas de relación institucional con el medio externo.
- Mecanismos de seguimiento y evaluación.

3. AMBIENTE DE BIENESTAR Y CULTURA ORGANIZACIONAL.

- Orientaciones generales y de planes y de programas para construir y consolidar una cultura organizacional.
- Existencia de expresiones, del interés para lograr que se desarrolle en un ambiente de bienestar.
- Participación de los miembros de la entidad en la consolidación de cultura organizacional.

4. FORMACION INTEGRAL.

El Proyecto de Desarrollo Institucional debe establecer estrategias orientadas al fomento de la capacitación y la formación integral.

5. DEFINICION DE LAS FUNCIONES SUSTANTIVAS.

Enunciados sobre las especificidades de las funciones que tiene la entidad y sobre sus finalidades e interrelaciones.

6. RECURSOS FISICOS Y FINANCIEROS

En el Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI) se deben establecer:

- Criterios para el manejo y para garantizar la utilización adecuada de los recursos físicos y financieros.
- Concordancia entre los programas definidos en el PDI, la conformación del presupuesto y su distribución en los diversos programas de la entidad.

7. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL.

En el Proyecto de Desarrollo Institucional se deben establecer:

- Evidencia de una estructura organizacional y de criterios de definición de funciones y asignación de responsabilidades.
- Coherencia entre la estructura y función de la administración y la naturaleza y complejidad de sus programas.

MODELO PARTICIPATIVO: TEORÍA DE LAS RESTRICCIONES

PRIMEROS PRINCIPIOS QUE ORIENTAN LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA

Los primeros principios, son los fundamentos básicos que orientan y posibilitan una acción.

Por Ejemplo: “se dice que un buen ingeniero de sistemas, lo primero que hace cuando revisa por que no enciende un computador es mirar si esta conectado a una toma corriente, y si esta efectivamente conectado, lo segundo que hace es comprobar si tiene corriente.” Suena obvio, pero de esto depende el resto.

Cuando algo falla o funciona mal, lo primero que se debe hacer es revisar los primeros principios. Muchas veces estos están ocultos por que parecen tan “obvios” que muchos tienden a olvidarlos, por tanto para estos casos lo que parece obvio suele ser lo más importante.

Estos son algunos de los primeros principios que hemos detectado en cuanto a la participación en un proceso de planeación organizacional:

- La planeación tiene un propósito: El propósito de la planeación es generar espacios para el dialogo, el intercambio de experiencias y la construcción de acciones en forma colectiva.
- Todo participante debe ingresar en forma libre y consciente.
- La planeación organizacional requiere de más de una persona: Requiere del esfuerzo sincronizado de más de una persona para cumplir su propósito.
- Todo individuo es capaz de aprender y de enseñar: Enseñar para Aprender y Aprender para enseñar.
- Todo individuo aprende por interacción con el medio social y natural.
- Todo individuo es diferente, tiene un proyecto de vida distinto, una historia y capacidad de pensar, sentir y soñar.
- Todo individuo tiene la capacidad de construir y de cuestionar.
- Paridad (Pares): En una organización participativa no existen autoridades con el saber revelado, a lo sumo orientadores.
- Alentar el debate desde la inclusión del mayor número de visiones posibles.

- Igualdad en la diversidad: Inclusión sin importar las condiciones de género, raza, religión, ideología política, condición económica, nacionalidad, etc.
- Aprender haciendo y tanto de los logros como de los errores.
- No todo lo que se proponga individualmente es lo que finalmente queda: La participación como espacio de debate y construcción colectiva, se basa en consensos y socialización de las ideas.

¿QUE ES LA PARTICIPACIÓN ORGANIZACIONAL?

La participación organizacional es la necesidad de incidir en los resultados de los procesos inherentes al desenvolvimiento de la organización. La participación como necesidad implica para su satisfacción la construcción de ámbitos de interacción y socialización donde se realice:

- La cooperación y la fraternidad,
- El dialogo y el acuerdo,
- La critica y la discrepancia,
- La opinión
- El espíritu propositivo.

Para lo cual se deben fomentar y desarrollar las siguientes capacidades:

- Receptibilidad
- Adaptabilidad
- Solidaridad
- Entrega
- Disposición
- Convicción
- Respeto
- Humor
- Pasión

Por ultimo, para la satisfacción de la participación organizacional es condición relevante tener los siguientes aspectos:

- Derechos y obligaciones
- Responsabilidad
- Afectos
- Atribuciones
- Identidad
- Papel social

TEORIA DE LAS RESTRICCIONES

La teoría de las restricciones¹², se basa en la elaboración de procesos de pensamiento a partir de la construcción de preguntas y la identificación de problemas centrales restrictivos o “cuellos de botella” que impiden el curso esperado en un proceso para alcanzar **una meta** o propósito específico.

La teoría de las restricciones se basa en relaciones causa – efecto, enfocadas a la satisfacción de necesidades desde momentos, así:

PRIMER MOMENTO

Un primer momento para la identificación de los cuellos de botella (Problemas Centrales Restrictivos) y la meta, es la elaboración de **una historia de vida organizacional**, la cual es un texto narrativo donde se expone un caso particular y vivencial donde se refleje un problema organizacional.

Las historias de vida organizacional por lo general se encabezan con un título subjetivo que exprese la idea general del texto.

Por ejemplo:

Hoja 1

1. HISTORIA DE VIDA ORGANIZACIONAL

El valor del tiempo frente a la búsqueda de un texto

En la biblioteca, existe una base de datos sistematizada donde se encuentran referenciada toda su colección. Cuando yo llego a la biblioteca, por lo general lo primero que hago es dirigirme a los computadores para ingresar los datos de mi búsqueda... El sistema me da una serie de alternativas para comenzar mi búsqueda: 1. Buscar por autor. 2. Buscar por título. 3. Buscar por palabra clave.... Yo generalmente como soy un poco despistado para recordar títulos y nombres, busco por palabras claves. Además esta opción me permite enterarme de libros y revistas que por sus títulos parecen interesantes... Luego de encontrar la referencia del libro o la revista que busco, compruebo si el material esta disponible o prestado... Si esta disponible, anoto en un formato mis datos y los del material que deseo utilizar... Posteriormente me dirijo al punto de atención, espero mi turno, entrego el formato y espero el material... Un funcionario de la biblioteca entra a una especie de bodega donde solo puede entrar personal autorizado por el material que deseo... Suele pasar que aunque el material aparezca como disponible en la base de datos, en realidad no este disponible... Si no esta

¹² Goldratt, Eliyahu. 1996. Adaptación para construcción de espacios de participación, Red Generacional – Colombia. 1999.

realmente disponible, decido si comienzo o no nuevamente mi búsqueda... Si el material realmente esta disponible, me suelen preguntar:

— *¿Para sala o para domicilio?...*

Nuevamente tengo que decidir y generalmente decido por la opción de préstamo domiciliario...

— *Para domicilio. Contesto.*

— *¿Numero de Cédula?*

Casi automáticamente doy mi numero de identidad (Creo que es el numero más largo que hasta ahora me he aprendido en la vida)... El funcionario (a) que en ese momento me atiende generalmente procede a digitar mi numero de identificación y aparece como por arte de magia todo un historial de mi situación en materia de prestamos con la biblioteca.

— *Correcto, firme aquí – entregándome la ficha respectiva del material - con él numero de su cédula y su código.*

Firmo y posteriormente fijan en otra ficha que se encuentra al respaldo del material, la fecha en que debo devolverlo.... Al final pasan el material por una maquina que desactiva la lamina del código de barras del material, para que no suene la alarma de la maquina de seguridad para detectar el código de barras en cada libro.

Finalmente... después de 15 a 20 minutos - en promedio – salgo con el material... y a leer.

15 a 20 minutos... Bueno es un poco demorado. Pero es lo que generalmente proyecto para tales fines.... Pero en más de una ocasión he encontrado el sistema de cómputo “caído”... Y me puedo llegar a demorar de 40 minutos a un día en recibir el préstamo según del tipo de material que se trate.

Si, 40 minutos a un día.. Puesto que al no estar el sistema de computo y no existir ficheros manuales... solo quedan a la mano unas formas continuas con la información bibliográfica y su búsqueda es muy engorrosa... Generalmente un funcionario se coloca en esta tarea.... Y debe atender a uno por uno... La cola de espera, se alarga...

Cuando finalmente, después de 30 minutos aproximadamente, me atienden... Existen cuatro opciones:

— *Esa información no esta referenciada, no aparece.*

— *Su búsqueda debe ser precisa, debe saber que título desea... si no esta seguro, es difícil que lo podamos ayudar.*

— *Si, el material que busca esta referenciado, pero no sabemos si se encuentra disponible... No lo encontramos.*

— *Si, el material que busca esta referenciado, pero no sabemos si se encuentra disponible... Efectivamente, si lo encontramos.*

Si efectivamente el material se encuentra disponible, como el sistema se encuentra "caído", le es difícil al funcionario encontrar mi información... La solución:

— *Si es para préstamo domiciliario. Debe dejar su carnet aquí... debe llenar la ficha de préstamo, con sus datos y cuando se restablezca el sistema, nosotros llenamos los datos en su ficha electrónica.*

Complicado. El carnet es un documento de identidad sumamente importante. Debo tomar una decisión...

— *Esta bien, dejo el carnet.... Pero tengo una pregunta...*

— *¿Cuál?*

— *¿por qué no existe un sistema alterno para cuando se cae el sistema... o un sistema operacional mejor?*

La respuesta que me da el funcionario, es franca y sincera...

— *Claro que lo hemos pensado, pero el presupuesto es limitado... Todos esos cambios implican recursos...*

Solo me resta por decir: "La búsqueda de un libro implica tiempo, pero afortunadamente para eso se inventaron las bibliotecas... Pero estas pueden fallar."

SEGUNDO MOMENTO

El segundo momento es la identificación de **la meta** o propósito común, y los "cuellos de botella" que restringen alcanzar la meta.

Para la identificación de **la meta** debemos plantearnos las siguientes preguntas:

- **¿QUÉ CAMBIAR?**
- **¿A QUE CAMBIAR?**

¿QUÉ CAMBIAR?

Para abordar la pregunta ¿Qué cambiar?, se toma como base **la historia de vida organizacional** y se clasifica lo que más nos cause malestar, teniendo en cuenta:

- Anotar en forma breve y concisa lo que vemos que sea causa de malestar.
- Numerar de mayor a menor, según el grado de malestar.
- Buscar una idea conectiva que identifique y agrupe según la numeración, lo que más nos causa malestar. Este último aspecto es la respuesta que buscamos.

Continuemos con el ejemplo:

Hoja 2

2. ¿QUÉ CAMBIAR?

CAUSAS DE MALESTAR:

1. El tiempo de prestación del servicio suele ser demorado.
2. Falta de recursos para el funcionamiento de la Biblioteca.
3. Que el material que busque no este disponible. Que este en préstamo o no lo posea la biblioteca.
4. Que no existan ficheros manuales y en cambio existan unas formas continuas con la información bibliográfica de difícil manejo.
5. Que la estantería donde se encuentra el material físicamente no este al alcance del público.
6. Que se “caiga el sistema de computo”
7. Cuando se “cae el sistema”, las búsquedas tienen que ser precisas – conocer el autor y titulo deseado -, es difícil buscar por alguna temática en las formas continuas donde también se encuentra la información bibliográfica.
8. Tener que esperar para poder usar una terminal con la base de datos.
9. Tener que esperar para ser atendido.
10. Llenar formatos y fichas.
11. Cuando se “cae el sistema”, dejar el carnet para préstamo domiciliario.

IDEA CONECTIVA: ¿QUE CAMBIAR?

Demora en el servicio de préstamo bibliotecario por carecer de sistemas alternos de búsqueda y carencias en la adquisición y tratamiento del material existente.

LA META: ¿A QUE CAMBIAR?

Se puede llegar a pensar que se debe cambiar a lo opuesto de lo que queremos cambiar, irnos al otro extremo. Pero dejaríamos a un lado las causas o

necesidades que ocasionan los factores que queremos cambiar, así como descuidamos las necesidades que son satisfechas por el opuesto de lo que queremos cambiar. La propuesta es la siguiente:

Mirar, reconocer y conciliar, un espacio que pueda satisfacer tanto las necesidades que son incorrectamente potencializadas por los factores que queremos cambiar, como las necesidades que se potencializan por medio del opuesto de lo que queremos cambiar.

A continuación explicamos este trabalenguas:

LAS NECESIDADES

“Las necesidades revelan de la manera más apremiante el ser de las personas, ya que aquel se hace palpable a través de éstas en su doble condición existencial: Como carencia y como potencialidad. Comprendidas en un amplio sentido, y no limitadas a la mera subsistencia, las necesidades patentizan la tensión constante entre carencia y potencia tan propia de los seres humanos.

*Concebir las necesidades tan sólo como carencias – en negativo, como un no – implica restringir su espectro a lo puramente fisiológico, que es precisamente el ámbito en que una necesidad asume con mayor fuerza y claridad la sensación de “falta de algo”. Sin embargo, en la medida que las necesidades comprometen, motivan y movilizan a las personas, son también potencialidades y, más aun, pueden llegar a ser recursos – **en positivo, como un sí -...**”¹³*

Para establecer las necesidades partimos de:

- Son positivas. No se expresan por ejemplo como: falta de participación, sino como **necesidad de** participación.
- Son propias de los seres humanos.
- Manifiestan una carencia pero a la vez su potencia de realización y de vida.

Si las necesidades son potencia humana que manifiestan carencias, su realización recae en la construcción de satisfactores. Los satisfactores son formas de ser, tener, hacer y estar, de carácter individual y colectivo, conducentes a la actualización de necesidades.¹⁴ Estos pueden incluir formas de organización, estructuras políticas, prácticas sociales, condiciones subjetivas, valores y normas, espacios, contextos, comportamientos y actitudes, etc.

Por ejemplo. La autonomía es un satisfactor, como también puede serlo la apertura un satisfactor de la necesidad de libertad. Puesto que la autonomía y la apertura son parte del desarrollo de la libertad, la cual es una potencia humana.

¹³ Max-Neef, Manfred. Elizalde, Antonio. Pag. 37.

¹⁴ Ibid. Pag. 43.

En la siguiente matriz, elaborada por Manfred Max – Neef, que no es de ninguna manera normativa, sino un ejemplo de los tipos de relación entre satisfactores y necesidades humanas, presentamos las posibles necesidades que buscamos reconocer en el modelo de participación desde la teoría de las restricciones

<i>Necesidades según categorías existenciales</i>				
Necesidades según categorías axiológicas	<i>SER</i>	TENER	HACER	ESTAR
SUBSISTENCIA	1/ Salud física, Salud mental, solidaridad, equilibrio, humor, adaptabilidad	2/ Alimentación, abrigo, trabajo.	3/ Alimentar, procrear, descansar, trabajar.	4/ Entorno vital, entorno social.
PROTECCION	5/ Cuidado, adaptabilidad, autonomía, equilibrio, solidaridad	6/ sistemas de seguros, ahorro, familia, trabajo, legislaciones, derechos.	7/ cooperar, prevenir, planificar, cuidar, curar, defender	8/ entorno vital, entorno social, morada – hogar.
AFECTO	9/ Autoestima, Solidaridad, respeto, tolerancia, generosidad, pasión, voluntad, Sensualidad, Humor.	10/ Amistades, parejas, familia, animales domésticos, plantas y jardines.	11/ hacer el amor, acariciar, expresar, emociones, compartir, cuidar, cultivar, apreciar.	12/ Privacidad, intimidad, hogar, espacios de encuentro.
ENTENDIMIENTO	13/ Conciencia crítica, receptividad, curiosidad, asombro, disciplina, intuición, racionalidad.	14/ Literatura, maestros, alumnos, método, políticas educativas, políticas comunicacional	15/ Investigar, estudiar, enseñar, experimentar, educar, analizar, meditar, interpretar.	16/ Ambitos de interacción formativa, escuelas, universidades, academias, agrupaciones, comunidades,

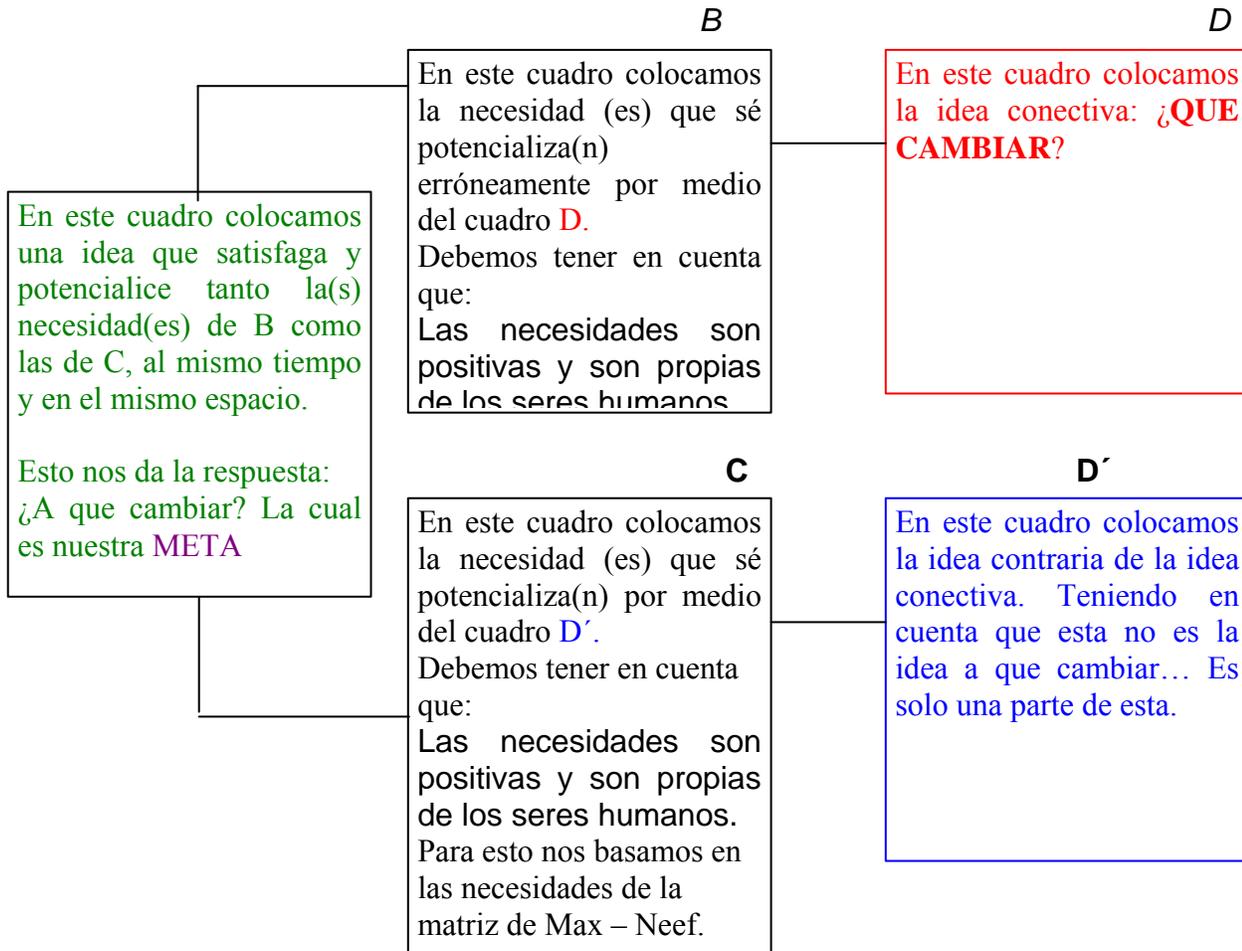
		es.		familia.
PARTICIPACION	17/ Adaptabilidad, Receptibilidad, imaginación, convicción, entrega, respeto, pasión, humor.	18/ Derechos, responsabilidades, obligaciones, atribuciones, trabajo.	19/ Afiliarse, cooperar, proponer, compartir, discrepar, acatar, dialogar, acordar, opinar, argumentar.	20/ Ambitos de interacción participativa, Escuelas, universidades, academias, partidos, asociaciones, movimientos, comunidades, familia.
OCIO	21/ Curiosidad, receptividad, solidaridad, imaginación, despreocupación, humor, tranquilidad, sensualidad.	22/ Juegos, libros, música, imágenes, espectáculos, fiestas, deportes, calma	23/ Divagar, abstraerse, soñar, añorar, fantasear, evocar, relajarse, divertirse, jugar.	24/ Privacidad, intimidad, espacios de encuentro, tiempo libre, ambientes, paisajes.
CREACION	25/ Pasión, voluntad, intuición, imaginación, audacia, racionalidad, autonomía, inventiva, curiosidad	26/ Habilidades, destrezas, métodos, trabajo.	27/ trabajar, inventar, idear, construir, componer, diseñar, interpretar.	28/ Ambitos de producción y retroalimentación, talleres, agrupaciones, audiencias, espacios de expresión, escuelas, universidades, academias, libertad tempo espacial.
IDENTIDAD	29/ Pertenencia, coherencia, diferenciación, Autoestima, acerbididad.	30/ Símbolos, lenguajes, hábitos, costumbres, grupos de referencia, sexualidad, valores,	31/ Comprometere, integrarse, confrontarse, definirse, conocerse, reconocerse, actualizarse, crecer.	32/ socio – ritmos, entornos de cotidianidad, ámbitos de pertenencia, etapas madurativas.

		normas, roles, memoria histórica, trabajo.		
LIBERTAD	33/ Autonomía, Autoestima, voluntad, pasión, acertividad, apertura, determinación, audacia, rebeldía, tolerancia a la diversidad.	34/ Igualdad de derechos	35/ Discrepar, optar, diferenciarse, arriesgar, conocerse, asumirse, desobedecer, meditar.	36/ Plasticidad espacio temporal

¿CÓMO CONCILIAR UN ESPACIO POTENCIAL DE LAS NECESIDADES TANTO DE LO QUE SE PLANTEA CAMBIAR COMO DE SU CONTRARIO?

La metodología es la siguiente:

Por medio del siguiente diagrama o “nube de conflictos” podemos construir el espacio potencial que nos defina **a que cambiar – LA META**.



La forma de lectura de la nube de conflictos es la siguiente:

De **A** Hacia **B**: PARA QUE EXISTA **A** (leer el contenido de A)... DEBE HABER **B** (leer el contenido de B).

De **A** Hacia **C**: PARA QUE EXISTA **A** (leer el contenido de A)... DEBE HABER **C** (leer el contenido de C).

De **B** Hacia **D**: PARA QUE EXISTA **B** (leer el contenido de B)... SE SOPORTA **D** (leer el contenido de D).

————→
De **C** Hacia **D'**: PARA QUE EXISTA **C** (leer el contenido de C)... ES
NECESARIO **D'**(leer el contenido de **D'**).

Ahora se analizan los porqués (supuestos) de cada lectura, así:

————→
De **A** Hacia **B**: Porque PARA QUE EXISTA **A** (leer el contenido de A)...
DEBE HABER **B** (leer el contenido de B)... (Escribir él por
que...)

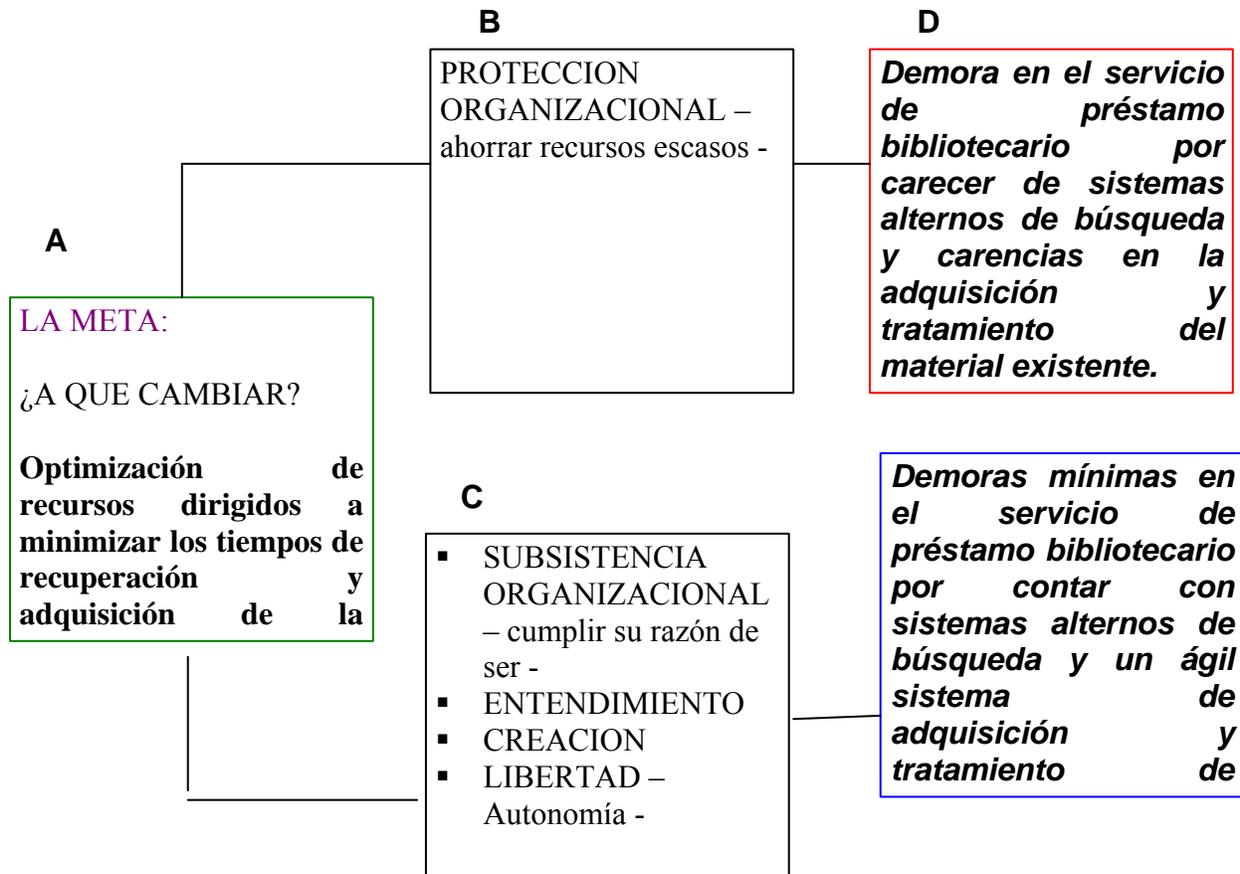
————→
De **A** Hacia **C**: Porque PARA QUE EXISTA **A** (leer el contenido de A)...
DEBE HABER **C** (leer el contenido de C)... (Escribir él por
que...)

————→
De **B** Hacia **D**: Porque PARA QUE EXISTA **B** (leer el contenido de B)... SE
SOPORTA **D** (leer el contenido de D)... (Escribir él por que...)

————→
De **C** Hacia **D'**: Porque PARA QUE EXISTA **C** (leer el contenido de C)... ES
NECESARIO **D'**(leer el contenido de **D'**)... (Escribir él por
que...)

Para llegar a la META, necesitamos tanto del camino **A-B- D**, como del camino
A- C- D'. Necesitamos de ambos.

3. LA META: ¿A QUE CAMBIAR?



→
LECTURA DE LA NUBE DE CONFLICTOS:

De **A** Hacia **B**: PARA QUE EXISTA **A** (Optimización de recursos dirigidos a minimizar los tiempos de recuperación y adquisición de la información)... DEBE HABER **B** (PROTECCION ORGANIZACIONAL – ahorrar recursos escasos -).

De **A** Hacia **C**: PARA QUE EXISTA **A** (Optimización de recursos dirigidos a minimizar los tiempos de recuperación y adquisición de la información)... DEBE HABER **C** (SUBSISTENCIA ORGANIZACIONAL – cumplir su razón de ser -, ENTENDIMIENTO, CREACION Y LIBERTAD – Autonomía -)

→
De **B** Hacia **D**: PARA QUE EXISTA **B** (PROTECCION ORGANIZACIONAL – ahorrar recursos escasos)... SE SOPORTA **D** (Demora en el servicio de préstamo bibliotecario por carecer de sistemas alternos de búsqueda y carencias en la adquisición y tratamiento del material existente).

→
De **C** Hacia **D**: PARA QUE EXISTA **C** (SUBSISTENCIA ORGANIZACIONAL – cumplir su razón de ser -, ENTENDIMIENTO, CREACION Y LIBERTAD – Autonomía -)... ES NECESARIO **D** (Demoras mínimas en el servicio de préstamo bibliotecario por contar con sistemas alternos de búsqueda y un ágil sistema de adquisición y tratamiento de material)

SUPUESTOS – Porqués - de cada lectura:

→
De **A** Hacia **B**: Porque PARA QUE EXISTA **A** (Optimización de recursos dirigidos a minimizar los tiempos de recuperación y adquisición de la información)... DEBE HABER **B** (PROTECCION ORGANIZACIONAL – ahorrar recursos escasos -)... Porque... La eficiencia requiere del ahorro de recursos.

De **A** Hacia **C**: Porque PARA QUE EXISTA **A** (Optimización de recursos dirigidos a minimizar los tiempos de recuperación y adquisición de la información)... DEBE HABER **C** (SUBSISTENCIA ORGANIZACIONAL – cumplir su razón de ser -, ENTENDIMIENTO, CREACION Y LIBERTAD – Autonomía -)... Porque... La eficiencia también requiere de cumplimiento. Así como entender lo que se hace y poseer autonomía para crear nuevas opciones de cambio.

IDENTIFICACION DE LOS CUELLOS DE BOTELLA

Los “cuellos de botella” son las restricciones que impiden el curso normal de los elementos implicados en un proceso, para alcanzar **una meta** o propósito específico.

CARACTERISTICAS

- Gran parte de las acciones implicadas en un proceso suelen tener relación directa con ellos.

- Frenan la velocidad¹⁵ y el tiempo para cumplir una meta.
- De su máximo funcionamiento depende el cumplimiento de la meta.
- Cuando las actividades se supeditan y enfocan a incrementar su rendimiento, suelen estabilizar y equilibrar un proceso.

¿Cómo identificarlos?

Los “cuellos de botella” al ser puntos neurálgicos en todo proceso, suelen causar malestares y “dolores de cabeza”. Por esto es importante que se mire el listado de CAUSAS DE MALESTAR, que se realizó para identificar lo que se quiere cambiar.

De este listado no todos suelen ser “cuellos de botella”, para lo cual:

- Se aplica a cada uno de los elementos de la lista de causas de malestar, las características de los cuellos de botella.
- Se realiza una nueva lista que también numeramos de mayor a menor según el grado de restricción que impliquen en la velocidad y cumplimiento de la META.

Los “cuellos de botella” que se anoten a partir del listado de causas de malestar, no suelen ser los únicos, para lo cual es importante volver a revisar la historia de vida y cuanta información se tenga sobre el problema.

Este listado de “cuellos de botella” y la nube que muestra la construcción de la META, son el insumo para responder la tercera pregunta: ¿Cómo producir el cambio?

Veamos esto en la continuación del ejemplo:

Hoja 4

4. CUELLOS DE BOTELLA

Listado de causas de malestar:

1. El tiempo de prestación del servicio suele ser demorado.
2. Falta de recursos económicos para el funcionamiento de la Biblioteca.
3. Que el material que busque no este disponible. Que este en préstamo o no lo posea la biblioteca.
4. Que no existan ficheros manuales y en cambio existan unas formas continuas con la información bibliográfica de difícil manejo.

¹⁵ Throughput. TOC. Teoría de las restricciones. Goldratt.

5. Que la estantería donde se encuentra el material físicamente no este al alcance del público.
6. Que se “caiga el sistema de computo”
7. Cuando se “cae el sistema”, las búsquedas tienen que ser precisas – conocer el autor y título deseado -, es difícil buscar por alguna temática en las formas continuas donde también se encuentra la información bibliográfica.
8. Tener que esperar para poder usar una terminal con la base de datos.
9. Tener que esperar para ser atendido.
10. Llenar formatos y fichas.
11. Cuando se “cae el sistema”, dejar el carnet para préstamo domiciliario.

LISTADO DE CUELLOS DE BOTELLA

1. Recursos económicos para el funcionamiento de la Biblioteca
2. Terminales con la base de datos
3. Información en Base de datos electrónica.
4. Estantería donde se encuentra el material físicamente
5. Atención por parte de un funcionario
6. Formas continuas con la información bibliográfica
7. Información con datos personales de los usuarios en el sistema electrónico.
8. Llenado de fichas bibliográficas

TERCER MOMENTO

¿CÓMO SE PRODUCE EL CAMBIO?

La complejidad de la solución a un problema no esta dada solamente por el número de elementos que relacione, sino también por la cantidad de información requerida para explicarlo.

Por tanto un primer paso para alcanzar **LA META**, es tomar la información directamente relacionada con el problema, teniendo en cuenta que esta no necesariamente tiene que estar escrita. Cuanto más complejo, más información requeriremos, por tanto es clave analizar básicamente la información que se relacione con los “cuellos de botella”, y sobre todo aquella que haga mención de sus políticas de manejo.

Es clave analizar las políticas de manejo o los primeros principios, puesto que en ellos se fundamentan los supuestos que operan en las restricciones o “cuellos de botella”. Pues un supuesto equivocado y/o que haya perdido vigencia o validez, genera políticas equivocadas que al ser aplicadas ocasionan efectos contrarios.

Para esto se procede a:

- Develar los supuestos que operan en los “cuellos de botella”.
- Se evalúa la vigencia y validez de los supuestos.
- Se formulan nuevos supuestos que orienten la acción para lograr la Meta.
- Se formulan con base en los supuestos políticas y planes a seguir respecto a “los cuellos de botella”.

Continuación del ejemplo:

Hoja 5

5. ¿CÓMO SE PRODUCE EL CAMBIO?

INFORMACION REALCIONADA CON LOS CUELLOS DE BOTELLA

1. Recursos económicos para el funcionamiento de la Biblioteca

- Presupuestos
- Políticas de distribución
- Ejecución presupuestal.

2. Terminales con la base de datos

- Numero de terminales.
- Tipo de terminales.

3. Información en Base de datos electrónica.

- Tipo de base de datos
- Complejidad
- Requerimientos para su funcionamiento

4. Estantería donde se encuentra el material físicamente

- Ubicación
- Numero de ejemplares que conforman la colección
- Política de manejo
- Tipo y forma de clasificación

5. Atención por parte de un funcionario

- Numero de funcionarios
- Grado en antigüedad
- Manuales de funciones
- Forma de selección – requisitos.
- Documentos con las políticas de personal

6. Formas continuas con la información bibliográfica

- Política de manejo.
- Política que respalda su uso.

7. Información con datos personales de los usuarios en el sistema electrónico.

- Formatos
- Política de manejo
- Política que respalda su uso.

8. Llenado de fichas bibliográficas

- Formatos
- Política de manejo
- Política que respalda su uso.

SUPUESTOS QUE OPERAN EN LOS CUELLOS DE BOTELLA RELACIONADOS

EVALUACIÓN :

SI ✓

NO ✗

REDEFINIR ●

1. Recursos económicos para el funcionamiento de la Biblioteca

- “Existen en la institución necesidades más urgentes que la biblioteca.” ●

2. Terminales con la base de datos

- “La tecnificación implica la utilización de computadores”. ●
- “Los computadores siempre son más eficientes.” ✗
- “Los computadores reducen tiempos en la búsqueda” ✓

3. Información en Base de datos electrónica.

- “Las bases de datos electrónicas reducen espacio físico.” ✓
- “Las bases de datos son adelanto tecnológico”. ✓
- “Las bases de datos facilitan la búsqueda”. ✓

4. Estantería donde se encuentra el material físicamente

- “Debe estar restringido al público”. ✗
- “Debe ser manejado por personal de confianza para evitar perdidas”. ✓

5. Atención por parte de un funcionario

- “El personal debe saber atender al público”. ✓

- “El funcionario es un intermediario entre el público y el material”. ●
- “El funcionario controla el sistema”. ✗

6. Formas continuas con la información bibliográfica

- “Las bases de datos deben tener una copia en papel”. ✓

7. Información con datos personales de los usuarios en el sistema electrónico.

- “Para acceder a los servicios de la biblioteca se debe estar registrado.” ✓
- “Todo servicio prestado debe quedar registrado”. ✓
- “El sistema electrónico facilita el registro”. ✓
- “El sistema electrónico, reduce espacio físico.” ✓

8. Llenado de fichas bibliográficas

- “Todo servicio prestado debe quedar registrado”. ✓

FORMULACION DE NUEVOS SUPUESTOS QUE ORIENTEN LA ACCIÓN PARA LOGRAR LA META

1. Recursos económicos para el funcionamiento de la Biblioteca

- “Existen en la institución necesidades más urgentes que la biblioteca.” ● ... Redefinir a... La Biblioteca es una prioridad institucional para el logro de sus objetivos... (Para lo cual se debe revisar LA META organizacional en conjunto.)

2. Terminales con la base de datos

- “La tecnificación y la eficiencia son computadores”. ✗ cambiar a ... La tecnificación y la eficiencia se fundamenta en el ser humano y en la utilización de recursos alternos.
- “Los computadores siempre son más eficientes.” ✗ cambiar a ... La eficiencia se fundamenta en el ser humano y en la utilización de recursos alternos.
- “Los computadores reducen tiempos en la búsqueda” ✓

3. Información en Base de datos electrónica.

- “Las bases de datos electrónicas reducen espacio físico.” ✓
- “Las bases de datos son adelanto tecnológico”. ✓
- “Las bases de datos facilitan la búsqueda”. ✓

4. Estantería donde se encuentra el material físicamente

- “Debe estar restringido al público”. ✗ Cambiar a... Abierta al público.
- “Debe ser manejado por personal de confianza para evitar perdidas”. ✓

5. Atención por parte de un funcionario

- “El personal debe saber atender al público”. ✓
- “El funcionario es un intermediario entre el público y el material”. ● ...
Redefinir a ... El funcionario es un facilitador, una parte vital del proceso.
- “El funcionario controla el sistema”. ✗ Cambiar a... El funcionario estabiliza el sistema.

6. Formas continuas con la información bibliográfica

- “Las bases de datos deben tener una copia en papel”. ✓

7. Información con datos personales de los usuarios en el sistema electrónico.

- “Para acceder a los servicios de la biblioteca se debe estar registrado.” ✓
- “Todo servicio prestado debe quedar registrado”. ✓
- “El sistema electrónico facilita el registro”. ✓
- “El sistema electrónico, reduce espacio físico.” ✓

8. Llenado de fichas bibliográficas

- “Todo servicio prestado debe quedar registrado”. ✓

POLÍTICAS Y PLANES A SEGUIR PARA LA META

En este punto sugerimos que a manera de ejercicio sea completado en los **tres primeros supuestos** punto por punto por el usuario de este cuadernillo, como parte final de la explicación de la teoría de restricciones.

POLITICA SUPUESTO 1

.....

PLANES SUPUESTO 1

A)

.....
.....
.....

B)

.....
.....
.....

POLITICA SUPUESTO 2

.....
.....
.....
.....
.....

PLANES SUPUESTO 2

A).....
.....
.....

B).....
.....
.....

POLITICA SUPUESTO 3

.....
.....
.....
.....
.....

PLANES SUPUESTO 3

A)
.....
.....
.....

B)
.....
.....
.....

CAPITULO III

Segunda Parte

LA PLANEACION Y LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

INTRODUCCIÓN

La planeación constituye la primera y más importante función administrativa. De ella dependen todas demás.

Cuando los directivos de una organización ejercen la función de planeación, lo que realmente hace es determinar objetivos, elaborar y desarrollar planes y definir la mejor forma de lograrlos.

En este capítulo explicaremos el proceso de planeación organizacional y discutiremos la importancia de disponer de un marco conceptual para hacer planeación y específicamente en el ámbito de la gestión pública municipal.

¿Qué es la función de Planeación?

La función de planeación se basa en acciones que buscan convencer sobre la orientación de actividades y recursos en el tiempo y en diferentes contextos, desde el diseño de políticas, planes, programas y proyectos. La función de planeación implica establecer:

- a) Las razones del por que unos actores y no otros deben ejercer las acciones de planeación, como deben ser elegidos, cuales deben ser sus calidades para ejercer acciones de planeación y los intereses que representan los actores a los que se les designan las acciones de planeación.
- b) Las mejores maneras de realizar los procesos de planeación, los mejores métodos y procedimientos de planeación, como la información relacionada con la planeación debe ser manejada, como los casos relacionados con la planeación deben ser tratados y como las diferentes acciones administrativas deben ser desarrolladas.
- c) Las maneras de como organizar las acciones de planeación, como debe ser la estructura de planeación, que componentes deben hacer parte de la planeación y que instrumentos y demás medios se requieren para desarrollar la planeación.

EL PROCESO DE LA PLANEACIÓN

Para realmente entender la importancia de los objetivos de la organización, debemos abordar el tema desde el punto de vista del proceso de la planeación y en concreto de la gestión pública municipal, éste lleva inmersos dos grandes campos de trabajo que coinciden en acciones y adelantan en forma coordinada el desarrollo integral del municipio. Estos son en forma específica: los **planes de gestión pública** (Planes Institucionales) y en forma amplia: los **planes de desarrollo**.

Uno y otro coinciden en estudios cuyo resultado es el mejor conocimiento del municipio para aprovechar sus potencialidades y conjurar sus debilidades. Los planes de desarrollo se potencian mediante los planes de gestión pública o planes institucionales. La planeación en la gestión pública se rige por tres principios fundamentales: a) La **Participación** de los diferentes actores sociales, en nuestro caso del municipio (ciudadanos, autoridades, organizaciones, etc); b) La **equidad** de esta participación (entendida como la justicia social) y c) La **sostenibilidad**, en razón a la búsqueda de que los recursos, en especial los naturales, con que cuenta el municipio sean aprovechados racionalmente y se mantengan en el tiempo.

EL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL

Debe ser realizado en coordinación con Planeación del orden Nacional, Departamental, Regional y Local; también debe tener en cuenta el sector privado y social del respectivo municipio. Se realiza para un período de gobierno de cuatro años.

Ley 152 de 1994.

EL PROGRAMA DE GOBIERNO Y EL PLAN DE DESARROLLO

Un programa de gobierno muestra la intencionalidad de lo que quiere desarrollar un gobernante. Es una serie de propósitos e ideas que un candidato presenta a consideración de sus electores y que éstos deben aprobar con sus votos.

El siguiente programa de gobierno que se presenta a continuación, se destaca por su precisión y por que fue un modelo de planeación para pequeños y medianos municipios en Colombia.

Todo plan de desarrollo está conformado por dos partes:

Una general, en la que se consignan:

- El diagnóstico socio-económico y ambiental del municipio (tanto en su parte urbana como en su parte rural).
- Los objetivos de mediano y largo plazo sustentados en el diagnóstico. »
- Las metas y los propósitos expresados en forma cuantitativa.
- Las políticas y las estrategias a desarrollar como mecanismos para la ejecución de los objetivos propuestos.

Una parte financiera denominada plan de inversiones, en la que:

- Se hace la proyección de los recursos financieros del municipio para los siguientes 3 años.
- Se describen los programas, subprogramas y proyectos prioritarios de inversión.,
- Se identifican los costos y las fuentes de financiación de los proyectos, y
- Se determinan los mecanismos idóneos para la ejecución de los proyectos.

PROGRAMA DE GOBIERNO
Municipio de Roldanillo (1998-2000)

(apartes)

PRESENTACIÓN

El programa de Gobierno 1998-2000 se enmarca en los lineamientos de la nueva Constitución Política de 1991 y será la guía de mi administración para orientar la inversión política y vencer los obstáculos que afectan el desarrollo del municipio, como es la falta de mercadeo, comercialización, desarrollo agroindustrial, generación de empleo, mejoramiento de infraestructura vial y ampliación de servicios.

Como Roldanillense buscaré en común acuerdo con las fuerzas vivas y la comunidad en general el desarrollo integral del municipio para que continúe conservando el sitio que le corresponde dentro del contexto nacional y departamental. Este municipio seguirá siendo un líder regional, lo cual se logrará cuando todos nos comprometamos con el proceso.

Se dará prioridad durante mi gobierno a todos los programas que se necesiten para la paz, la educación, el desarrollo comunitario, obras públicas, servicios, la moralización, la justicia social y la modernización de la comunidad roldanillense, haciendo del trabajo honrado y productivo base de generación de riqueza, que permita a nuestra producción competir con los

mercados nacionales e internacionales e integrar a todos en los beneficios a través de la equidad del gasto.

Al velar la calidad de vida se hará inversión social y de promoción de empleo, mejorando la educación, capacitación laboral, fortaleciendo a las organizaciones cooperativas o asociativas en el sector agropecuario y buscando la comercialización y transformación de tecnologías e implementando la dotación de infraestructura física.

Para que se cumpla con los objetivos propuestos en este programa de gobierno la administración se apoyará en el Plan de Desarrollo Municipal, logrando que la comunidad urbana y rural del municipio asuma su papel en el desarrollo y seguimiento de los planes y proyectos.

SECTOR OBRAS PUBLICA Y SERVICIOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL

Vías y Transporte

- Pavimentación en el sector urbano y sector rural.
- Planear la homogeneización y construcción de andenes.
- Concertar con entidades gubernamentales el mantenimiento, ampliación y construcción de vías

intermunicipales.

- Impulsar las empresas asociativas para la conservación, mantenimiento y construcción de vías(...)

Alcantarillado y Acueducto

- Mejoramiento, ampliación y construcción de las redes de alcantarillado y acueducto, en el área urbana y rural, por el sistema de cofinanciación con entidades territoriales (acueducto regional para integración de las veredas).
- Apoyar los programas de pozos sépticos y promoción de nuevas estrategias para el tratamiento de aguas servidas en las zonas rurales del perímetro urbano, en coordinación con la Unidad Ejecutora de Saneamiento. Comité de Cafeteros y entidades del sector (...)

Manejo de desechos sólidos

- Instruir a la ciudadanía en el manejo y selección de basura que se utilizará para el reciclaje.
- Estudiar alternativas de recolección y transporte con empresas privadas para mejorar el servicio.
- Orientar a las comunidades rurales para la utilización de los desechos orgánicos.

Energía

- Extender redes de energía rurales y urbanas para ampliar la cobertura del servicio.
- Mejorar y conservar los sistema? de alumbrado público.
- Buscar alternativas tácticas y educativas que conlleven el

ahorro de energía (...)

Matadero y galería

- Conservar y mejorar su infraestructura y operación.
- Manejar los desechos sólidos, creando empresas especializadas en esta actividad.
- Gestionar mecanismos que permitan que la galería de Roldanillo oferte diversidad de productos con el propósito de convertirla en el Centro Comercial de la Región.

Comunicaciones

- Ampliar la cobertura en la telefonía rural y urbana.
- Integrar al municipio al sistema de comunicación Internet.
- Implementar el canal local de televisión, integrándolo al sistema regional.
- Establecer comunicación permanente con los diferentes medios para difundir acontecimientos del municipio a nivel regional, nacional e internacional.

SECTOR SALUD

- Coordinar programas en el hospital San Antonio, centros, puestos de salud y la Unidad Ejecutora de Saneamiento, para evitar la duplicidad de acciones y lograr aumentar gradualmente la cobertura del servicio, utilizando mejor los recursos, todo enmarcado en las políticas del Ministerio de Salud.

- Crear nuevas droguerías comunitarias y mejorar los programas de las ya existentes (...). Aumentar la cobertura del SISBEN, verificando la base de datos existente y tratar de brindar servicios a toda la población necesitada.

SECTOR EDUCATIVO

- Impulsar programas coherentes para el desarrollo de la región, fortaleciendo proyectos de investigación con las universidades e institutos que deseen vincularse al municipio y su zona de influencia.
- Continuar la proyección del Instituto Técnico Profesional (INTEP) para crear el Centro Universitario del Occidente Colombiano.
- Impulsar el desarrollo de programas y proyectos que beneficien a los colegios, escuelas, universidades, centros educativos y demás centros de formación (...).
- Ofrecer apoyo para la implementación de restaurantes escolares y hogares comunitarios.

SECTOR ARTE Y CULTURA

- Continuar la construcción, en la segunda etapa, de la casa de la cultura y fortalecer los programas y proyectos convenientes a su desarrollo.
- Adoptar el Plan de Desarrollo de cultura municipal.
- Apoyar a los artistas del municipio para el desarrollo de sus proyectos.

- Adquirir, construir y adecuar casa lotes para bibliotecas rurales y mejoramiento de la biblioteca municipal (...).
- Impulsar la creación del Instituto Municipal de la Cultura y Bellas Artes (...).

SECTOR RECREACIÓN Y DEPORTE

- Masificar y tecnificar el deporte mediante la creación de escuelas y clubes deportivos en el municipio, realizando programas a corto, mediano y largo plazo.
- Realizar olimpiadas municipales involucrando al sector rural y urbano, prestando apoyo técnico en las diferentes disciplinas e implementando incentivos para los organizadores y participantes en los eventos.
- Apoyar los juegos intercolegiados e interescolares del municipio.

SECTOR BIENESTAR SOCIAL

- Involucrar a la administración y apoyar a las diferentes instituciones que velan por el bienestar social de la comunidad roldanillense.
- Apoyar los grupos de la tercera edad en sus programas, proyectos y actividades.
- Realizar programas de prevención de desastres en las diferentes zonas de riesgo del municipio, en coordinación con instituciones gubernamentales y no gubernamentales.
- Gestionar reubicación de las familias de las zonas de reserva del río Cauca, mediante la

compra de terrenos productivos(...).

margen occidental (...).

SECTOR AGROPECUARIO

- Prestar asesoría técnica a pequeños y medianos agricultores a través de la UMATA, propendiendo por la conservación del medio ambiente para un desarrollo sostenible.
- Brindar apoyo a la construcción del parque agroindustrial y centros veredales que permitan acopiar productos hortifrutícolas para su mercadeo.
- Promover programas de atención básica para el hombre del sector rural y su familia en las distintas áreas de bienestar social.(...)
- Presentar proyectos para cofinanciar con entidades departamentales, nacionales e internacionales buscando un desarrollo agropecuario, ambiental, empresarial y social en el sector urbano y rural.(...).

SECTOR MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

- Adelantar proyectos para solucionar conflictos por uso del suelo, que mitiguen los impactos ambientales: control de erosión, aislamiento de los cauces y nacimientos en áreas con problemas, proyectando la repoblación forestal con programas silvipastoriles y de regeneración natural.
- Gestionar proyectos para el manejo y recuperación de la zona de reserva del río Cauca en su

SECTOR TURISMO

- Promocionar a nivel departamental y nacional los diferentes eventos institucionalizados para convertir a Roldanillo en el Centro Turístico del Norte del Valle.
- Promover anualmente actividades deportivas y culturales que fomenten el turismo al municipio (...).
- Fortalecer el parque recreacional como centro turístico del municipio.

PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL

Por el contrario, el Plan de Desarrollo Municipal es un documento formal donde se transforman las ideas del candidato en planes debidamente formulados y estructurados y que constituyen una herramienta de gestión para su administración. El Plan de Desarrollo debe entenderse como la proyección ordenada de las actividades orientadas para lograr el "mejor bienestar" de la sociedad. Es obvio que el plan municipal debe basarse en el programa de gobierno presentado por el candidato y debe estar respaldado por las directrices del plan de desarrollo nacional.

El proceso de transformación de un programa de gobierno en Plan de desarrollo puede analizarse desde tres ópticas:

EL PLAN DE DESARROLLO: UNA MIRADA ESTRATÉGICA

Desde un punto de vista muy general la planeación considera tres momentos:

1. **La planeación corporativa o global** (la integridad de la organización),
2. **La planeación sectorial** (los sectores: educación, salud, vivienda, medio ambiente, obras públicas, etc.) y
3. **La planeación operativa** (los proyectos concretos para desarrollar los planes sectoriales).

Una estrategia bien concebida comprende generalmente:

El ámbito. Especifica las interacciones entre la organización y su medio ambiente.

La distribución de recursos.
Cómo se invertirán los recursos.

Las ventajas competitivas.
Cuales serán los beneficios de adoptar determinada distribución de recursos.

La sinergia.
Asociación de varios órganos para la producción de un resultado.

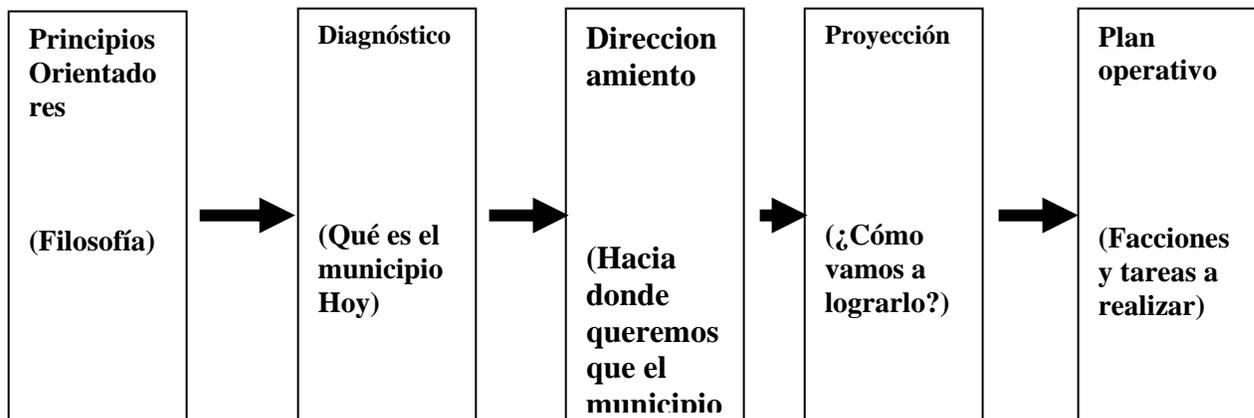
A continuación describiremos el proceso que debiera seguirse para elaborar estratégicamente un plan de desarrollo:

1. **Los principios.** Definen los aspectos que son importantes para el municipio y para la organización local. Los siguientes principios constituyen un ejemplo de los valores, creencias y normas que regulan la vida de una organización municipal.

Ejemplo: Principios orientadores de la planeación en un municipio

- > **El bienestar general** de la población y el mejoramiento de la calidad de vida es el propósito principal del gobierno municipal, lo cual se tendrá siguiendo los lineamientos básicos de la nueva orientación y organización del Estado.
- > **La participación de la comunidad** sin exclusión alguna para formular las políticas generales de desarrollo y comprometida en la ejecución del programa mediante la concertación.
- > **Será una administración programática, eficiente, transparente y honesta** a través de la cual se optimiza la disponibilidad de los recursos, parámetros que deben ser base y fundamento de la estabilidad de los funcionarios.
- > Los funcionarios deben cumplir con los postulados éticos de interés general, como son la **imparcialidad, transparencia, honestidad** en el ejercicio de sus funciones, pues la moral en el gobierno es quien legitima, da la autoridad y trasluce la honradez de sus gobernantes, quienes hacen respetable el poder.

PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL: Una mirada Estratégica



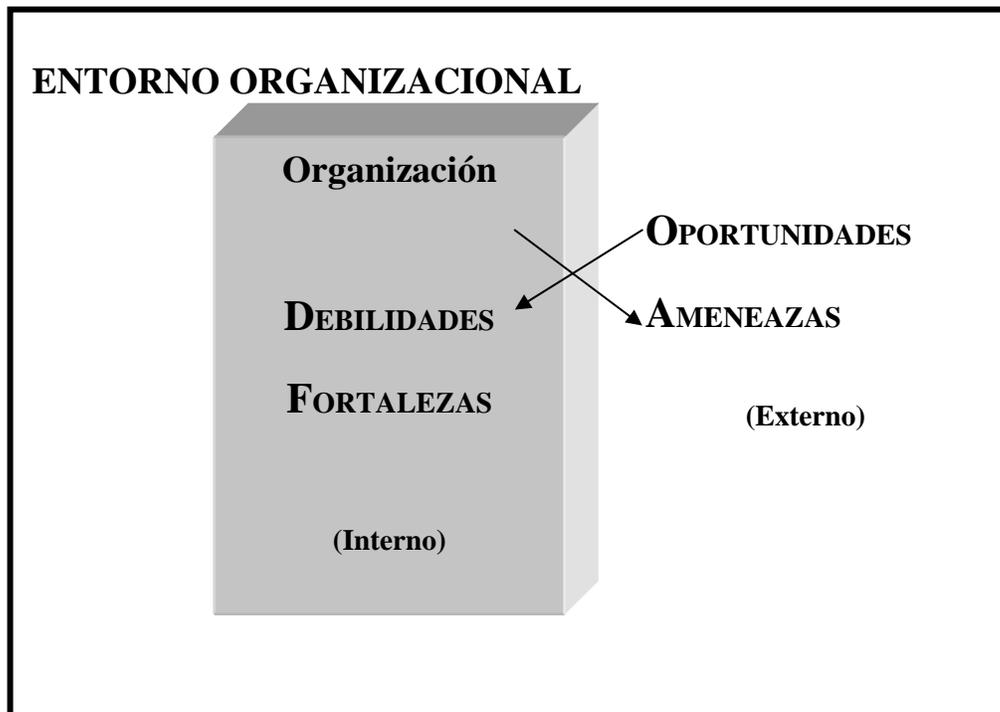
2. El diagnóstico trata de responder a la pregunta ¿dónde está la organización municipal hoy?. Dentro de este proceso normalmente se utiliza la conocida matriz **DOFA**. DOFA es una herramienta administrativa diseñada para y realizar un diagnóstico sobre las Debilidades y Oportunidades que enfrenta e igualmente, las Fortalezas y Amenazas internas de una organización.

Las **Fortalezas** son aquellas características y atributos de carácter interno de una organización que contribuyen y apoyan el logro de la organización municipal.

Las **Debilidades** son aquellas características y atributos internos de una organización que dificultan el logro de sus objetivos.

Las **Oportunidades** son los hechos, circunstancias y tendencias favorables del **entorno** de una organización, que pudieran aportar, facilitar o beneficiar el logro de sus objetivos, si se aprovechan en forma adecuada y oportuna.

Las **Amenazas** son los hechos o tendencias en el entorno de una organización que imposibilitan e inhiben las condiciones o dificultan su desarrollo.



(Análisis DOFA)

3. El direccionamiento estratégico, responde a la pregunta ¿Hacia dónde queremos que el municipio se dirija? Ello implica delinear la misión, la visión y los objetivos básicos.

Podríamos decir que **la misión** es la razón de ser de una organización. Y en el caso concreto del tema que nos ocupa, la misión de una organización municipal colombiana es en esencia mejorar la calidad de vida de sus habitantes. La **visión** es la forma como se ve el municipio en el tiempo y **los objetivos** son "el blanco que se quiere lograr", las intenciones planteadas para cumplir con la misión de la organización.

La formulación de objetivos apropiados

En lo posible, los objetivos deben ser **específicos, concretos**, y deben estar **expresados en términos del tiempo** en que se han de lograr.

Específicos, quiere decir que el objetivo debe identificar el resultado concreto que se quiere lograr. Por ejemplo: La meta **ampliar la cobertura de los servicios públicos** no es un objetivo específico. Lo sería si estuviera expresado en la siguiente forma: **ampliar la cobertura del servicio telefónico local en cinco mil (5.000) líneas**. Los objetivos cuantitativos son en términos generales más específicos que los cualitativos. Sin embargo, un directivo puede ser específico estableciendo una meta cualitativa como la de incrementar la moral de los empleados. Con todo, no es recomendable en el proceso fijar objetivos con un nivel de especificidad extremo, pues esto podría traer más dificultades que beneficios. Los objetivos pueden en un momento dado ser flexibles sin perder especificidad.

Concretos. El hecho de que un objetivo deba incluir todas las variables relevantes, no quiere decir que deba ser expresado con demasiadas palabras. El objetivo debe indicar de manera concisa las áreas en las cuales se a va trabajar.

El factor tiempo. Finalmente, un buen objetivo debe especificar el período dentro del cual deba cumplirse.

La consistencia de los objetivos

Una tercera manera de mejorar el proceso de establecer objetivos es asegurarse que las metas sean consistentes tanto vertical como horizontalmente. La consistencia horizontal quiere decir que los objetivos de las diferentes dependencias y las de sus directivos no deben estar en conflicto entre sí. La consistencia vertical indica que las metas de los directivos deben concordar con las del grupo de trabajo y éstas a su vez con los objetivos de la organización.

Warren Bennis ha sugerido que todas las organizaciones intentan lograr objetivos en seis (6) áreas básicas:

- 1. Identificación** (de la misión de la organización)
- 2. Integración** (de las metas organizacionales e individuales)
- 3. Influencia social** (equitativa distribución del poder)
- 4. Colaboración** (el control del conflicto)
- 5. Adaptación** (al cambio del medio ambiente)
- 6. Revitalización** (para combatir la declinación y la decadencia).

La aceptación y compromiso con los objetivos de la organización

La aceptación y compromiso con los objetivos por parte de los colaboradores del alcalde se consideran esenciales para lograr las metas de la organización municipal. Los funcionarios de una organización no se sentirán inclinados a trabajar en forma entusiasta si no se sienten comprometidos e identificados con los objetivos establecidos.

La fijación de objetivos debe responder a tres preguntas esenciales: **qué, cómo y para qué**, por lo tanto un objetivo debe ser específico, concreto y estar expresado en términos del tiempo. Así mismo, debe ser consistente y establecer un compromiso. (Cómo plantearía los objetivos del programa de gobierno de su municipio?, qué les cambiaría?, los dejaría igual?)

4. La proyección. Una vez definidos los objetivos globales, será necesario identificar las diferentes alternativas que una organización local dispone para lograr sus objetivos específicos. Las estrategias son caminos que orientan el cómo lograrlos. Las alianzas estratégicas constituyen un ejemplo de estrategias exitosas utilizadas por diferentes municipios colombianos en la prestación de los servicios públicos.

5. El plan operativo. La planeación estratégica se traduce en acciones y trata de dar respuesta a preguntas sobre las tareas que deben realizarse, el tiempo en que debieran realizarse, los responsables y los recursos disponibles.

PLAN OPERATIVO

Acciones para lograr el Objetivo	TIEMPO		METAS	RESPONSABLE	RECURSOS	LIMITACIONES
	Inicio	Terminación				

Qué hacer?

¿Cuándo?

¿Qué se espera?

¿Quién es el responsable?

¿Con que se Cuenta?

Dificultades

La planeación sectorial

Identifica las potencialidades y debilidades en cada uno de los campos del accionar municipal. Es decir, entrega un diagnóstico de cada sector definiendo su problemática y los efectos intersectoriales que pueda generar.

El estudio demográfico y socio-económico realizado al municipio nos ofrece la posibilidad de dividir el análisis sectorial en los siguientes aspectos principales:

1. Expansión urbana: Delimitada en función de los diferentes usos históricos del suelo y las aptitudes de éste frente a dichos usos. Así, se tendrá la posibilidad de proyectar la demanda futura por uso y los topes de saturación. Este trabajo debe permitir la planeación racional del proceso urbanístico.

2. Vivienda: Uno de los aspectos más considerados a la hora de medir el bienestar social es la vivienda. En este sentido deben tenerse en cuenta variables como: el número de hogares por vivienda, el número de viviendas, el número de viviendas con y sin servicios públicos, el valor y ubicación de las viviendas. Los resultados de estas variables arrojarán datos frente al déficit de vivienda en el municipio y el consecuente grado de hacinamiento, las necesidades de reubicación por situaciones de riesgo y el desarrollo histórico del valor de la vivienda.

3. El transporte: De este aspecto dependen otros relacionados con el factor económico y por ende con el desarrollo del municipio. Si no se tiene en cuenta podrían fallar los planteamientos del plan de desarrollo propuesto. Son dos las principales variables que lo constituyen: una la red vial y otra, la estructura en sí del transporte. Están determinadas en función de la demanda que se presenta tanto en transporte de carga como de pasajeros y se miden en términos de las problemáticas que surjan frente a su eficiencia.

4. Servicios públicos: Dentro de este punto se consideran los servicios públicos domiciliarios (telefonía, acueducto, alcantarillado, gas, luz eléctrica), los servicios municipales (matadero, plazas de mercado, aseo) y los de responsabilidad estatal (salud, educación). Dentro de este análisis se debe plantear básicamente la problemática de cada servicio, cuantificar su cobertura y proyectar su ampliación.

5. Eficiencia administrativa y financiera del municipio:

Esta eficiencia está medida en términos de organización y operatividad. Así, se tendrán en cuenta factores como su estructura y organización, dependencias, funciones, funcionarios, tipos de vinculación, escala salarial y régimen prestacional. Este estudio permitirá visualizar la problemática fiscal y la capacidad administrativa para satisfacer las necesidades de la comunidad. Así mismo, se podrán conocer las fuentes de ingresos, los sistemas de recaudo, la distribución de los ingresos y las bases de cálculo y proyección de los ingresos que permiten la elaboración, ejecución y manejo del presupuesto e igualmente, identifican la capacidad de endeudamiento del

municipio. Todos estos resultados facilitarán el replanteamiento de la estructura administrativa y financiera del ente local.

Debe recordarse que en el análisis sectorial se aplican los mismos elementos de la planeación estratégica. Es decir, los principios, la misión, la visión, los objetivos y las estrategias.

Debe entenderse que el proceso de planeación se presenta normalmente en tres niveles: la planeación corporativa o global, la planeación sectorial o funcional y, la planeación operativa o por proyectos. En este orden de ideas las etapas a seguir son:

1. Definición de principios o premisas de la planeación.
2. Determinación de la misión de la organización.
3. Definición de la visión.
4. Determinación de objetivos
5. Elaboración del diagnóstico.
6. Elaboración de planes sectoriales.
7. Elaboración de planes operativos o por proyectos.

PLAN DE DESARROLLO: UNA MIRADA TÉCNICA

Otra forma de mirar la elaboración de un plan de desarrollo es desde un punto de vista técnico.

El profesor Antonio García, en su libro "Planificación Municipal" (3), presenta el proceso técnico de la elaboración del plan de desarrollo en cuatro fases: la investigación, el análisis, la formulación y el seguimiento. Cada una de ellas comporta diferentes etapas cuyo resultado gira en torno al producto obtenido durante la elaboración del diagnóstico.

La investigación: Está orientada a construir el expediente del municipio, entendido como el conjunto de estadísticas, información sectorial, cartografía básica y temática y los estudios sobre sectores específicos que faciliten la elaboración del diagnóstico. Produce la radiografía básica del municipio.

- a. ¿Qué datos requeriremos para justificar planteamientos del programa de gobierno?
- b. ¿Conocemos el municipio en toda su extensión?
- c. ¿Conocemos las necesidades de la comunidad?
- d. ¿Cómo cuantificamos las acciones?

El plan de desarrollo traduce en acciones concretas las problemáticas propuestas en el programa de gobierno, lo cual quiere decir que se requiere de un estudio minucioso de los aspectos históricos, geográficos, urbanísticos, económicos, sociales, administrativos y financieros del municipio y para efectos del presente análisis lo identificaremos como **cartografía municipal**.

Una vez construida la cartografía municipal podemos entrar a clasificar por sectores esta información, analizarla y obtener cada uno de los diagnósticos sectoriales.

El análisis: Frente a esta fase se tendrán en cuenta los comportamientos históricos del municipio tanto en lo económico como en lo social y poblacional principales actividades económicas, educación, salud, transporte, crecimiento demográfico, ocupaciones, etc.). Es decir, que las estadísticas e investigaciones realizadas tienen por objeto la obtención de un diagnóstico real de municipio. Interpretamos la radiografía básica obtenida en la investigación. Por esta razón en seguida nos concentraremos en su construcción.

a. ¿Cómo se construye un diagnóstico?

b. ¿Cómo se ordena esta realidad?

c. ¿Cómo se maneja esta información?

El diagnóstico tiene cuatro momentos: uno en el que acopia la información que el municipio posee sobre sí mismo; otra en la que se constata esta información con las fuentes, la siguiente tiene que ver con la recolección de información faltante y la última es el análisis. Esto no quiere decir que deben utilizarse en el orden enunciado, pues toda la información recolectada esta siendo objeto de análisis. Es más, durante esta labor hemos hecho partícipes a cada uno de los miembros de la comunidad. Ella voluntariamente ha brindado apoyo y así ha iniciado su proceso participativo.

El análisis se compone de momentos cerrados y abiertos. Los primeros son aquellos en los que la información es ordenada y analizada. Los segundos, se realizan con la participación de la comunidad quien aporta datos y aprueba o desaprueba las interpretaciones hechas durante la primera.

a. ¿Cómo traducimos la realidad encontrada en soluciones?

b. ¿Cuáles serán los mecanismos adecuados para hacer tangibles esas soluciones?

c. ¿Cuáles serán los requerimientos?

Existen diferentes instrumentos para la recolección de información. Una es la gráfica que a través de mapas permite la ubicación física de los fenómenos sociales y territoriales. Otra es la estadística que a través de encuestas, cuestionarios, entrevistas, etc., nos permite acceder cuantitativamente a la información.

Los instrumentos de recolección de información cuantitativa deben ser lo más concretos, sencillos y claros posible, las respuestas no deben ser inducidas y debe facilitarse su Tabulación. El diseño del formulario es importante

Inicialmente, **debemos tener claro que la "falta de" no es un problema, la necesidad es el resultado del problema y no el origen del mismo**. Por lo tanto, es indispensable clarificar cada uno de los problemas, ubicar sus causas y proponer alternativas de solución, que traduciremos en políticas y programas. Estos a su vez se operativizarán a través de proyectos concretos, es decir, acciones.

Cuando se identifica una necesidad (N) igualmente deben identificarse la o las causas (C) de dicha necesidad. Poco a poco nos daremos cuenta que algunas de esas causas tienen un problema común y este es el que debe ser atacado. ,

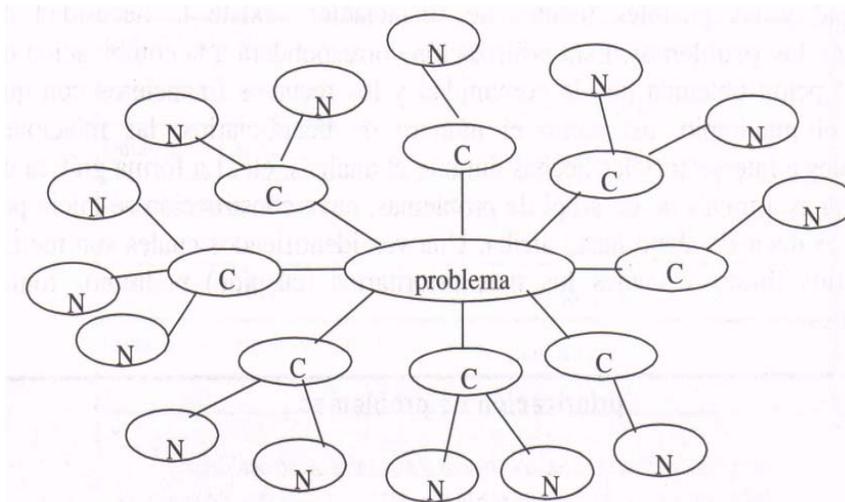
Regresemos a Roldanillo, esta vez para visualizar como hicieron la identificación de los problemas:

En el análisis de problemas realizado por la comunidad, se priorizó la problemática de la salud de la siguiente manera:

PROBLEMA: Baja cobertura del Sistema de Seguridad Social en Salud.

CAUSAS	SÍNTOMAS	INDICADORES	METAS	CONSECUENCIAS
Mala aplicabilidad del sistema de información	Población clasificada en régimen subsidiado sin atención	33% de la población recibe atención	Subir cobertura del servicio al 60% de la población del régimen subsidiado	Inconformidad social

¿Cómo lo haría usted? Projete distintos escenarios.



N=Necesidad

C=Causa

Identificación de la Situación problemática

La construcción de las alternativas

Una vez problematizada la situación encontrada a través del diagnóstico, se adelanta la etapa de concertación en donde se proponen soluciones o alternativas de solución frente a cada uno de los problemas encontrados. No debe perderse de vista la organización sectorial de la información y debe tenerse presente que un mismo problema puede estar afectando a más de un sector.

La formulación: En esta fase se toman las decisiones basadas en los procesos de investigación y análisis. Contiene los elementos básicos a considerarse para el desarrollo del municipio así como los tiempos y estrategias para su implementación.

La toma de decisiones y la construcción de estrategias

El éxito del plan de desarrollo esta en su construcción participativa, pues puede darse el caso que la problematización elaborada desde la organización municipal no coincida con las expectativas de los ciudadanos. De ahí que el trabajo informal con la comunidad (el compartir con ella sus vivencias) genera credibilidad y ofrece la llave al verdadero conocimiento de su realidad.

Ante una lluvia prepositiva de soluciones y contando con el presupuesto municipal y las posibles fuentes de financiación, existe la necesidad de priorizar los problemas.

Esta priorización corresponderá a la combinación de la percepción obtenida con la comunidad y los recursos financieros con que cuente el municipio, así como el número de beneficiarios, las relaciones sectoriales e intersectoriales hechas durante el análisis, etc. La forma gráfica de realizarla es a través de un árbol de problemas, cuya construcción se inicia por la base es decir de abajo hacia arriba. Una vez identificados cuales son menos prioritarios (base) y cuales los más prioritarios (cúspide) podremos tomar decisiones.

Pero la labor no termina allí, las políticas de desarrollo municipal deben generar un plan de inversiones y unos instrumentos de ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones.

- a. ¿De dónde sacamos el plan de inversiones?
- b. ¿Cuales serán los instrumentos adecuados de ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones?

Bien es sabido que la mayoría de los municipios colombianos cuentan con un bajo nivel de ingresos que no permite mayores inversiones. Sin embargo, existen medios para obtener los recursos requeridos.

Por lo anterior deben ser resueltos los siguientes interrogantes:

¿Qué se quiere hacer?	Concertación
Para qué se va a hacer?	=> Producto esperado
Quién lo va a hacer?	=> Asignación de tareas
Cómo lo va a hacer?	=> Aplicación de normas
Cuándo lo va a hacer?	=> Tiempos de acción
Cómo se va a medir la gestión?	==> Indicadores
La combinación de estos pasos nos ofrece las metas a alcanzar y por consiguiente nos muestra cuales son las mejores estrategias a implementar.	

ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE DEL CAPITULO TRES

Caso No 3:

La Movilidad Urbana En Bogotá: Un Problema Capital

El programa "Pico y Placa", diseñado e implementado por el Alcalde Peñalosa a finales del siglo pasado, el cual sigue vigente, esta orientado a restringir el tránsito de vehículos para mejorar la circulación en Bogotá, ha dado resultados positivos en las horas "pico", en esta misma Administración se construyó una red de ciclo rutas (la cual es una de las más grandes de América Latina) y se dio inicio a la construcción de las dos primeras fases de Transmilenio.

Transmilenio un sistema de transporte masivo de pasajeros que funciona con buses articulados de alta capacidad propiedad de empresas privadas a las cuales se les da en concesión el uso de corredores troncales en carriles destinados exclusivamente para su funcionamiento, permitiendo velocidades entre 24 y 35 Km. por hora, estos son separados físicamente de los carriles de uso mixto disponibles para los vehículos particulares, camiones y taxis; Esta red de corredores centrales se integra con rutas alimentadoras también de empresas privadas operadas por buses de menor capacidad, que se encargan de trasladar a los portales y estaciones a las personas que estén ubicadas en zonas aledañas a las estaciones de cabecera, lo que permite incrementar la cobertura del sistema. En el 2007 Transmilenio movilizó en promedio 1.500.000 usuarios día a una tarifa de 1.300 Pesos, los cuales pueden hacer varios recorridos por el sistema con el mismo tiquete (para la misma época la tarifa para el transporte urbano independiente estuvo en el rango de los 1.000 a 1.2000 pesos).

Pero para muchos movilizarse en Bogotá en bus, buseta, colectivo (pequeños vehículos para 10 a 12 pasajeros), en carro particular e incluso en Transmilenio continua siendo una actividad necesaria pero indeseada, estresante, lenta y peligrosa. La gente que trabaja o quien realiza diligencias diariamente debe utilizar, casi necesariamente, un vehículo de transporte que le facilite llegar oportunamente a su lugar de destino. Pero el tránsito bogotano, es usualmente lento, las vías están congestionadas, los semáforos o están dañados o no funcionan sincronizadamente. El Transmilenio presenta sobre cupo, demoras y no cubre grandes sectores de la ciudad. La cantidad de vehículos se ha multiplicado impresionantemente en los últimos años, pero el número y calidad de las vías no se ha incrementado proporcionalmente con los cambios que se han operado en el desarrollo urbano y las necesidades de la vida moderna. Según la Secretaria de movilidad por las calles de Bogotá circulan más de 750.000 vehículos, de los cuales una gran cantidad creciente son motocicletas, con una edad promedio de 13,5 años en el caso de los automóviles particulares y de 17,2 en el de buses y busetas. Según la misma fuente, el parque automotor produce emisiones de monóxido de carbono e hidrocarburos que equivalen al 60% de la contaminación total del aire de la ciudad.

La ineficacia de los organismos y funcionarios encargados de la administración y control operativo del tránsito, ha sido señalada como otro factor que conspira contra un sistema de transporte urbano. Los buses y busetas que realizan el transporte público, se detienen a recoger pasajeros cada 10 o 20 metros, en muchas partes de su recorrido, ocasionando

con ello inmensos "trancones". Todo ello ante la mirada complaciente de los agentes encargados del control del tránsito. Igualmente la incultura de muchos conductores y peatones que no respetan las mas elementales normas de tránsito, hacen que el transporte urbano bogotano se convierta en un verdadero caos donde solo impera la "la ley de la selva".

El auge de los motociclistas y con ello un incremento en los accidentes fatales de transito, se debe a los bajos precios en el mercado de este tipo de vehículo, lo cual ha llevado a muchos a bajarse del Transmilenio o de los buses que agraden la dignidad humana y comprar una moto a crédito o de contado.

Varias propuestas se han presentado para solucionar este problema que sin lugar a dudas constituye junto con el de la inseguridad, los dos más graves problemas que afronta la capital colombiana. Las propuestas conocidas van desde los llamados programas de cultura ciudadana. El eliminar el número de vehículos en circulación, hasta la propuesta de instaurar un sistema de transporte masivo y rápido como el metro. Dentro de esta última propuesta se han conocido algunas modalidades como del metro subterráneo o subway, el aerobús (Tipo Alemán), el metro elevado y el metro cable, similar al que funciona en Medellín, el tren metropolitano de cercanías, que aprovecharía la línea férrea existente y que comunica a Bogotá con poblaciones circunvecinas tales como Chía, Cajicá, Soacha, Fontibón, etc.

Finalmente, en el análisis de un problema de esta naturaleza, debe considerar necesariamente, el financiamiento de la obra, entre otras razones porque comprometería parte importante de los recursos de la ciudad por muchos años.

Es importante mencionar que de acuerdo a la información suministrada por al contaduría de la nación, Bogotá D.C ocupa el segundo lugar en cuanto a patrimonio pues si bien sus activos suman 16 Billones 905.700,2 Millones de pesos, sus pasivos ascienden a los 5 Billones 508.799,6 Millones de pesos, lo cual representa un detrimento patrimonial para la ciudad capital.

Recientemente con la elección de Samuel Moreno Rojas como Alcalde Mayor de Bogotá se reabrió la posibilidad de la construcción del Metro y se dio a conocer un preacuerdo entre el gobierno nacional y el distrito capital para su financiamiento. Esto nos recuerda el acuerdo Nación – Distrito de 1998 que fue la antesala de Transmilenio. Si todo se cumple de acuerdo con lo previsto la construcción del metro bogotano empezará en el primer semestre del año 2010.

Analistas de la situación han considerado que la solución que se propone es muy parcial, pues sólo atenderá el 8% de la demanda del servicio y que paralizara las fases restantes de Transmilenio, el cual debe ser el componente liviano e integral del Metro, junto a modelos alternativos como por ejemplo el metro cable para las zonas periféricas. Mientras tanto ¿Qué puede hacerse para solucionar el caótico tránsito bogotano?

MÁS DE MEDIO SIGLO DETRAS DEL METRO

Fuente: Tomado parcialmente del periódico "El Tiempo" edición del 12 de febrero de 1998

Por 68 años los bogotanos han escuchado promesas sobre la construcción del metro en la ciudad. Hoy, nuevamente, con la Administración del Alcalde Samuel Moreno Rojas (2008 – 2011) la Nación y el Distrito Capital hacen un preacuerdo para participar en la financiación del Metro de Bogotá. El último acuerdo de este tipo se desarrolló en 1998, donde la Nación se comprometió a financiar el 70% y el Distrito el 30% de un sistema masivo: Este acuerdo fue reencusado por la Administración Peñalosa hacia la construcción de Transmilenio.

Hoy la ciudadanía Bogotana se queja de la movilidad en Bogotá y en especial de Transmilenio, aspecto que fue el centro del debate de las últimas elecciones para la alcaldía y le generó grandes dividendos políticos al candidato y hoy alcalde Samuel Moreno Rojas con su promesa de la construcción del metro.

Veamos paso a paso el desarrollo de esta historia en Bogotá:

1940: Alcalde Carlos Sanz de Santamaría. Primera propuesta para el metro de Bogotá.

1969: Estudio "Rutas, Urbanización y Transporte".

1974: Estudio de la Organización y Administración del Transporte

1986: Estudio Fi "Origen y Destino de un Sistema de Transporte Colectivo Urbano en la ciudad de Bogotá".

1989: Andrés Pastrana propuso la línea social Bosa-Centro. Durante su administración hubo varias reuniones con el entonces Ministro de Obras, Luis Fernando Jaramillo y el embajador de Italia Phillippo Anfuso, país interesado en la construcción del metro.

Mayo 1991: Propuesta de las transnacionales japonesa, francesa y belga no satisface las necesidades del Concejo de Bogotá.

Julio 1991: Propuesta Intermetro SPA de la firma italiana de un tren ligero a través de los ferrocarriles fue rechazada.

Enero 1992: La propuesta italiana de Intermetro SPA se lanza otra vez por la alcaldía.

Marzo 1992: Alcalde Juan Martín Caicedo propone la idea de vender ETB por 2.000 millones para financiar el metro.

Agosto 1992: El Departamento de Planeación Nacional rechaza la propuesta de Intermetro SPA. Plantean la alternativa de construir troncales como la Caracas. El Distrito Capital anuncia la liquidación de la Empresa Metro.

Mayo 1993: La empresa Colombiana Vías Férreas anuncia que estará dispuesto a ejecutar las obras si el metro se hiciera por concesión. Se abre la licitación de nuevo para el metro.

Abril 1994: Candidato presidencial Ernesto Samper presenta su plan del metro de Bogotá.

Junio 1994: Plazo de licitación se acaba y se reciben nueve propuestas.

Septiembre 1994: Jaime Castro rechaza la idea de construir un metro. A cambio propone metrobus. Diciembre 1994: Antanas Mockus no estaba de acuerdo con el metro, pero si con las troncales.

Marzo 1995: Plan Nacional de Desarrollo asigna 127.000 millones de dólares para el transporte masivo de Bogotá. Mil millones se destinaran a reactivar el estudio del metro.

Diciembre 1995: El Gobierno Nacional abre el concurso internacional de méritos para contratar el constructor para la primera línea del metro.

Marzo 1996: Se cierra licitación internacional para realizar los estudios de diseño del metro.

Mayo 1996: Metrovias S.A. propone un tren para financiar el metro.

Marzo 1996: Se cierra licitación internacional para realizar los estudios de diseño del metro.

Febrero 1998: Después de tres años de conversaciones, el gobiernos Nacional y Distrital llegan aun acuerdo para iniciar la primera línea del metro. La Nación financiara el 70% y el Distrito el 30%.

1999: Año en donde se crea la empresa Transmilenio de inauguración del sistema Transmilenio, realizando todos los detalles legales para su conformación y la constitución y los estatutos de la empresa.

2000: Es en este año en donde se hace la adjudicación de la operación de la empresa Transmilenio

2001: Con la adjudicación de la construcción de la troncal de la calle trece a la firma conalvias se inició la segunda fase del sistema Transmilenio de Bogotá. Se inicia la segunda fase de Transmilenio.

2004: La designación de un defensor para vigilar el servicio Transmilenio y la compra de más articulados para atender la demanda, acordaron la administración distrital de la capital y los usuarios. El concejo de Bogotá citó a la gerente de Transmilenio y a las autoridades de tránsito para que respondieran por las fallas en la operación. El Instituto

de Desarrollo Urbano (IDU) estudia el cambio del diseño de la obra de Transmilenio en el sector de la pendiente de Suba donde se presentó un accidente que dejó 22 personas muertas, 21 de ellas estudiantes del colegio Agustiniiano.

2005: BUSSCAR hace entrega de alimentadores para la fase II de Transmilenio, Astrid Martínez Ortiz la gerente general a la época realiza la resolución 155 por la cual delega unas funciones relacionadas a la contratación, y al manejo del gasto, también el alcalde mayor de Bogotá realiza el decreto 424 del 2005 "Por medio del cual se adopta un esquema para la coordinación interinstitucional y de participación en las acciones para adelantar el proceso de implementación de la infraestructura de la Fase III del Sistema Transmilenio"

2006: El Plan Maestro de Movilidad fue adoptado por la actual administración mediante el Decreto 319 de 2006, y establece programas, proyectos y metas, a corto, mediano y largo plazo, con un horizonte a 20 años. El PMM da respuesta a las necesidades de movilidad y al uso racional y eficiente de los 15.348 kilómetros carril que componen la malla vial de Bogotá.

2006: Entran en operación 15 kilómetros de troncales adicionales. (Troncal Suba, Troncal NQS) 2007: La gerencia de Transmilenio inició una investigación a la empresa Angelcom, para que explique la evasión de un millón 89 mil pasajeros por mes. Y las empresas alimentadoras de buses Transmilenio anunciaron una posible crisis por pérdidas durante los últimos dos años.

Agosto – Octubre de 2007: La movilidad en Bogotá es uno de los temas centrales del debate de las elecciones para la alcaldía, se hacen propuestas como las siguientes: La ampliación de Transmilenio (Enrique Peñalosa), El Transmilenio social con tarifa subsidiada (Jorge Leyva), La construcción de un aerobús (Olivares), la construcción de metro cable para la carrera séptima y zonas periféricas (Leonor Serrano y Jorge Leyva) y la construcción del Metro (Samuel Moreno Rojas).

Octubre 2007: Es elegido Samuel Moreno Rojas alcalde de Bogotá con una votación de 915.769, seguido por Enrique Peñalosa con 589.954 votos. En su primera intervención plantea que con base en los resultados electorales, "El metro es un mandato ciudadano".

Noviembre 2007: El presidente Uribe plantea la viabilidad de la construcción de la primera etapa del metro de Bogotá con participación de la Nación.

PREGUNTAS DE ANALISIS

Identifique concretamente la problemática del transporte urbano en Bogotá. Tenga en cuenta los contenidos conceptuales de la unidad.

Analice las tres alternativas que en las ultimas administraciones capitalinas se han identificado como posibles:

Sistema de buses urbanos

Transmilenio

Metro

¿Qué ventajas ve usted en cada una de las anteriores alternativas? Desarrolle un análisis de relación causa – efecto.

¿Qué desventajas ve usted en cada una de las anteriores alternativas? Desarrolle un análisis de relación causa – efecto.

¿Es la alternativa del metro propuesta por el alcalde de Bogotá, Samuel Moreno Rojas, viable en las actuales circunstancias económicas de Bogotá?

¿Qué proceso planearía usted para asegurar la construcción del metro de Bogotá en los próximos 10 años o de otro sistema que de solución a la problemática de la capital?

INVESTIGACIÓN FORMATIVA

Aplique el Modelo adaptado con base en la TEORIA DE LAS RESTRICCIONES al caso de la movilidad en Bogotá o de la ciudad capital de su departamento.

Tenga en cuenta:

1. Construya Por lo menos una historia de vida bien sea propia o de otro usuario.
2. Identifique ¿Qué cambiar? O causas de malestar.
3. Construya una nube de conflictos ¿A que cambiar?
4. identifique los cuellos de botella.
5. Plantee como se puede producir el cambio.
6. plantee políticas y planes a seguir para la meta.

PRUEBAS DE EVALUACIÓN

Capítulo tres

Selección múltiple

1. La función de planeación se basa en:
 - a. Acciones que buscan la orientación y la verificación del cumplimiento de objetivos misionales.
 - b. acciones que buscan convencer sobre la orientación de actividades y recursos en el tiempo y en diferentes contextos, desde el diseño de políticas, planes, programas y proyectos.
 - c. La prevención de las posibles fallas del proceso administrativo.
 - d. La subjetividad de los participantes pues entre más actores participen mejores serán los resultados de la organización.

2. La planeación en la gestión pública se rige por tres principios fundamentales que son:
 - a. La participación, la equidad y la sostenibilidad
 - b. La responsabilidad, la austeridad y la unidad
 - c. La exactitud, la eficiencia y la eficacia
 - d. La operatividad, la calidad y la economía.

3. Un plan institucional es:
 - a. Un proceso documental mediante el cual se asignan los recursos legales que le corresponden a la institución.
 - b. un documento en el cual se exponen los grandes propósitos, los fines, metas y objetivos, contenidos en la misión institucional.
 - c. La misión institucional, la cual es el eje de la planeación.
 - d. El contexto social, político y económico en el que se desenvuelve la institución.

4. Una misión institucional es:
 - a. un enunciado que expresa la identidad de la organización, su razón de ser, manifiesta de manera sintética lo que la entidad debe hacer, lo que

espera realizar en adelante y el campo y estilo de acción que ha venido asumiendo a lo largo de su historia.

- b. un enunciado que expresa la construcción mental institucional en la cual se integran los fines, la estructura y los procesos que le darán forma hacia el futuro, propiciando el compromiso dinámico de los miembros de la organización con su entidad y con la sociedad.
- c. Es un mandato legal que expresa el pasado y futuro de la institución, esto con el fin de establecer el tipo de institución formal que se ha creado.
- d. Un enunciado que expresa la cultura de los miembros de la institución y lo que ellos quieren que sea esta en el futuro, bien sea a corto, mediano o largo plazo.

5. Según la planeación participativa, la participación organizacional es:

- a. La posibilidad que tienen los miembros de la organización de apropiarse de la organización y tener un mayor poder.
- b. La necesidad que tienen los miembros de la organización y sus usuarios de incidir en los resultados de los procesos inherentes al desenvolvimiento de la organización.
- c. El resultado de la planeación organizacional, la cual es el centro del modelo de la teoría de las restricciones.
- d. Todas las anteriores.

6. La Teoría de las restricciones se basa en:

- a. Entender las organizaciones como sistemas cerrados, cuya estructura es autónoma de las situaciones ambientales.
- b. Un diseño mecanicistas que restringe la actuación del funcionario de la organización con el propósito de limitar el error.
- c. La limitación de los grados de libertad que poseen los actores organizacionales.
- d. En la elaboración de procesos de pensamiento a partir de la construcción de preguntas y la identificación de cuellos de botella que impiden el curso esperado en un proceso para alcanzar una meta.

BIBLIOGRAFIA

Departamento Nacional de Planeación. "Autonomía y Apertura Regional". Documento DNP-UDT. Abril de 1991.

García, Antonio. "Planificación Municipal". Fondo Editorial Universidad Distrital Francisco José de Caldas. 1988.

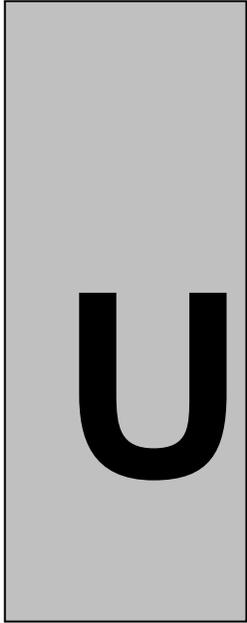
Griffin, Ricky W. "Management". Edit. Houghton Mifflin Company. 1984.

Ley 152 de 1994.

Ley 388 de 1997 .

Ogliastri, Enrique. "Manual de Planeación Estratégica". Tercer Mundo Editores. Ediciones Uniandes. 1998.

Porter, Michael. "Competitive Strategy". Free Press. New York. 1980.



UNIDAD IV

**LA ESTRUCTURA DE LA
ORGANIZACIÓN**

Introducción

Para cumplir los objetivos misionales que se determinen la organización requiere de una estructura que permita llevarlos a la práctica. La estructura de una organización es el andamiaje de las funciones que se estimen necesarias para lograr sus objetivos y uní indicación de la autoridad y responsabilidad asignadas a quienes tienen a su cargo su ejecución.

En este Capítulo estudiaremos la estructura formal de la organización y en especial la organización del Estado Colombiano con énfasis en lo municipal.

Empezaremos por analizar los diferentes componentes que deben poseer las organizaciones y las relaciones que existen entre ellas.

Abordaremos la estructura funcional del Estado colombiano y las competencias de los principales sectores por niveles territoriales.

ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACIÓN

De manera general, el concepto de organización ha sido definido como "el proceso de hacer que la estructura de la organización se ajuste a sus objetivos, sus recursos y su ambiente" (1). La estructura de una organización establece la manera como se ha dividido el trabajo y la forma como se relacionan las actividades que desarrolla. Igualmente indica la jerarquía y tipo de autoridad de las diferentes dependencias que la conforman.

Factores determinantes de la estructura organizacional

Cuatro factores fundamentalmente determinan la estructura de una organización, ellos son:

1. La Estrategia

La estrategia, o planes para alcanzar los objetivos. Constituyen uno de los principales determinantes de la estructura, pues son los planes los que más directamente contribuyen a su diseño. Quiere ello decir que si los objetivos, los planes o las estrategias cambian, la estructura administrativa debiera cambiar o modificarse. A su vez la estrategia determina cómo deben establecerse las líneas de autoridad y los canales entre las diferentes dependencias. Alfred D. Chander resumió este concepto diciendo **"/a estructura sigue a la estrategia"**.

2. La Tecnología

La tecnología es otro aspecto determinante de la estructura. El efecto de este elemento lo podemos apreciar claramente en el recaudo y facturación de varios servicios, donde la utilización de sistemas computarizados y de la red bancaria ha influido significativamente en la estructura organizativa de las empresas de servicios públicos o las tesorerías municipales.

La tecnología Administrativa

Abordar el problema de la tecnología administrativa, es pertinente en este punto, puesto que con ocasión a este tema y sobre todo en el campo común del saber de la Administración, hablar de tecnología (y modernización) es para muchos estar hablando simplemente de computadores e Internet. Si bien es cierto que esto hace parte de la materialidad de la tecnología, esta es mucho más que “cables y Microsoft”.

La tecnología y entre ésta la tecnología administrativa es el producto de una serie de relaciones entre instituciones¹⁶, sujetos, escenarios materiales, reglas y normas tecnológicas, donde intermedian múltiples actores que las construyen y redefinen como una práctica específica de intervención (Chica, 2000). En este sentido, la tecnología administrativa es una práctica específica de la Administración, donde intermedian múltiples actores que las construyen y redefinen como una práctica de intervención de la Administración en lo público.

Este conjunto de acciones de intervención esta mediada por saberes y habilidades prácticas, así como por el uso de artefactos, a través de los cuales se espera:

- a) La posibilidad de reproducción de ciertas acciones y no otras, especialmente aquellas de índole instrumental y estratégico. Esta reproducción tiene como fundamento un tipo de regularidad que no se descubre por vía de generaciones inductivas sino que se establece con ocasión de reglas, factor que da cuenta de la tecnología administrativa como intencionalidad.
- b) La posibilidad de encontrar un margen considerable de predicción de las acciones adelantadas.

¹⁶ Las instituciones se entienden como una tecnología social empaquetada, con reglas e instrucciones para su incorporación y empleo en el escenario social (Jeffeson, 1999:198). Las instituciones, como reglas de acción, no sólo son estructuras restrictivas, pues también generan parámetros de autorización. Las instituciones posibilitan la libertad y restringen al mismo tiempo (Jeffeson, 1999).

c) La posibilidad de consolidar una base experiencial.

d) El establecimiento de unos propósitos de uso articuladores de la predicción, la reproducción y la generación de experiencia. Lozano (1998b).

3. Las Personas

Las personas que trabajan en las organizaciones pueden también afectar la estructura. Las habilidades, capacidades y desempeño de las personas pueden motivar cambios estructurales.

4. El tamaño

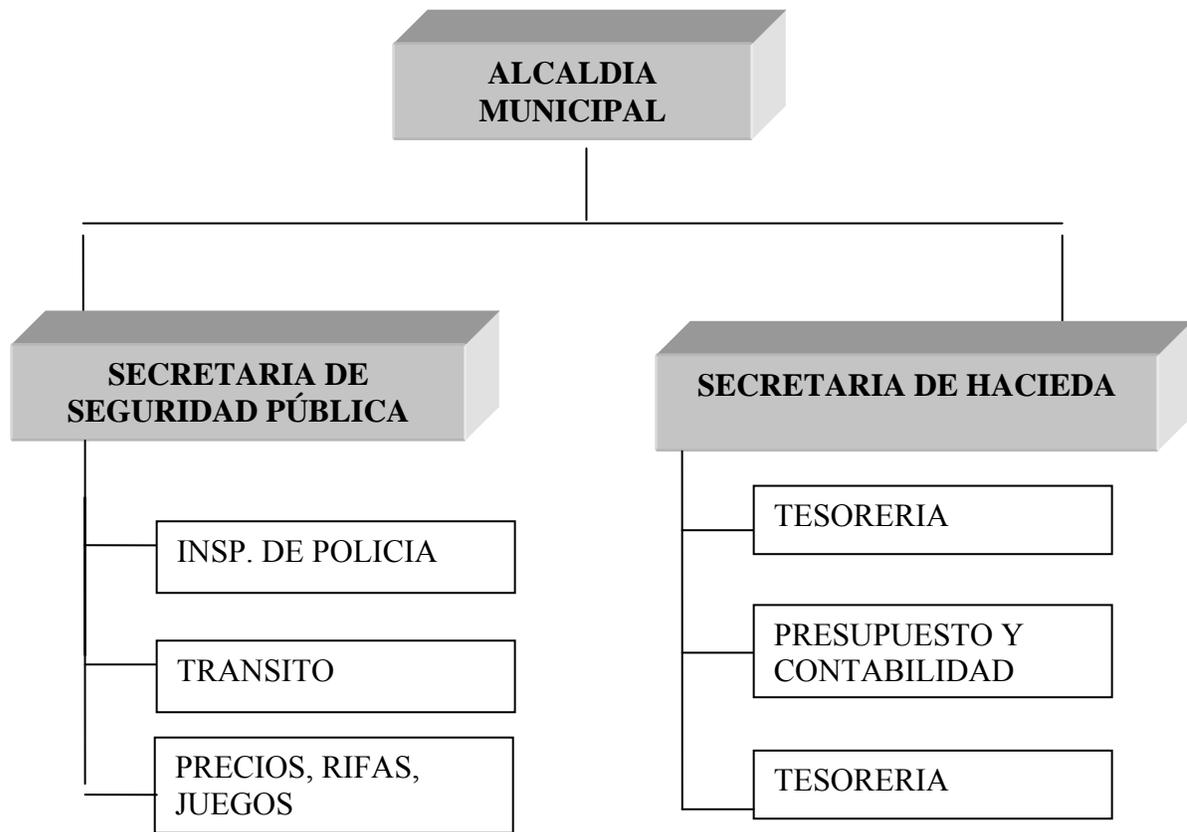
El tamaño de la organización o de sus dependencias es otro factor determinante de la estructura. En la medida que las organizaciones crecen, es indispensable que se fraccionen o se descentralicen. Este es el caso típico de la formación de muchas empresas de servicios públicos municipales, ya que en la medida que fueron creciendo se vio la necesidad de que conformaran un ente descentralizado que se encargara de la prestación de los servicios.

La Departamentalización

La Departamentalización es el agrupamiento de los trabajos de acuerdo con un ordenamiento lógico. Cuando una organización alcanza cierto tamaño, es prácticamente imposible que el director o el alcalde como jefe de la administración pueda supervisar todos los empleados. Por esta razón se ve claramente la necesidad de crear otros órganos que realicen funciones directivas. A continuación se presentan las diversas formas de departamentalización (2):

Departamentalización Funcional

La departamentalización funcional es la agrupación por funciones similares. La mayor parte de las organizaciones locales colombianas se encuentran departamentalizadas de manera funcional. La Figura muestra una típica organización municipal, donde las actividades han sido agrupadas de acuerdo con las funciones que desarrollan. Este es el caso de la secretaria de Seguridad Pública que tiene a su cargo las inspecciones de policía y de tránsito y transporte, las dependencias de control y construcción de vivienda y las inspecciones de pesas, precios, rifas juegos y espectáculos. De manera similar la secretaría de Hacienda, de la cual dependen las secciones de Tesorería, Presupuesto y Contabilidad, Rentas y Catastro.



Las principales ventajas de la organización funcional son: 1. Favorece el nivel de especialización dentro de cada área funcional; 2. Facilita la supervisión porque los directivos solamente necesitan conocer un reducido número de habilidades; 3. La agrupación de las actividades de acuerdo al esquema funcional generalmente resulta económico por ser una estructura simple. 4. La estructura funcional proporciona a los empleados la oportunidad de desarrollar una carrera.

Sin embargo, cuando la organización comienza a crecer en tamaño, se pueden presentar algunas desventajas como las siguientes: 1. El proceso de decisiones se vuelve más lento y tiende a burocratizarse. 2. Los empleados comienzan a concentrarse en aspectos más pequeños de su unidad y pierden de vista la organización como un todo. 3. La responsabilidad y el desempeño de los departamentos puede resultar difícil de evaluar pues a veces se hace complicado precisar el causante del trabajo en la realización de un proyecto.

Departamentalización Por Productos o Servicios

La departamentalización por productos o servicios es la agrupación y ordenamiento de las actividades alrededor de un conjunto de productos o servicios.

La departamentalización por productos o servicios se justifica cuando el número de estos comienza a crecer, se diferencian más y se requiere una mayor autonomía para la prestación eficiente del servicio. En principio, la creación de una empresa de servicios públicos municipales se fundamenta en la racionalidad de este tipo de departamentalización. En general, entre mayores sean las presiones externas por la eficiencia y eficacia de la prestación de los servicios, mayor es la ventaja de poseer una estructura de servicios sobre la departamentalización funcional.

Las principales **ventajas** de la departamentalización por productos o servicios son:

1. Las actividades asociadas con un solo servicio pueden integrarse y coordinarse fácilmente;
2. Se amplía la rapidez y eficacia del proceso decisorio;
3. De este modo, los resultados de los servicios prestados pueden apreciarse de una manera más objetiva y fácil, mejorando de esta manera los resultados de esos departamentos en dichas actividades.

Sin embargo, se pueden presentar dos grandes **desventajas** en la departamentalización por productos o servicios:

1. Que el gerente o director de cada departamento tiende a concentrarse en sus propios productos o grupo de productos en detrimento del resto de la organización,
2. Los costos administrativos se incrementan porque cada departamento debe tener sus propios especialistas funcionales.

Departamentalización Territorial

La base de este tipo de departamentalización es un territorio o un área geográfica. Constituye un método común de organizar físicamente dependencias dispersas. Se parte de la base de que la eficiencia mejora si las actividades se agrupan y se les asigna una persona para que las dirija. El novedoso sistema utilizado por la administración del Distrito Capital de Bogotá conocido con el nombre de CADES, Centros de Atención del Distrito Capital, constituye un buen ejemplo de la departamentalización territorial. Los CADES son centros de atención y desconcentración de los servicios públicos, de desconcentración de los programas sociales y de participación comunitaria, ubicados estratégicamente en sectores populosos de la capital de la República.

Los CADES tienen como funciones el recaudo integrado de tarifas de servicios públicos, recaudo de impuestos, atención de reclamos, recepción de solicitudes, acciones de defensa de interés público e información general al ciudadano.

De otra parte, les corresponde la implementación de los programas sociales adelantados por entidades distritales y nacionales en áreas como salud, cultura, recreación, deporte y seguridad ciudadana entre otras.

La principal ventaja de esta forma de departamentalización es que permite a la organización responder fácilmente a los usuarios y a las características ambientales de varias regiones o sectores. Sin embargo, se requiere un mayor número de personal y la organización debe establecer sistemas de control para mantenerse al tanto de la marcha de los programas en las diferentes localidades o sectores dispersos.

Departamentalización por Clientela

En la departamentalización por clientela, la organización estructura sus actividades de tal manera que pueda responder e interactuar con clientes específicos o con grupo de clientes. Las actividades crediticias en la mayor parte de los bancos, por ejemplo, tienen como propósito satisfacer las necesidades específicas de diferentes tipos de clientes.

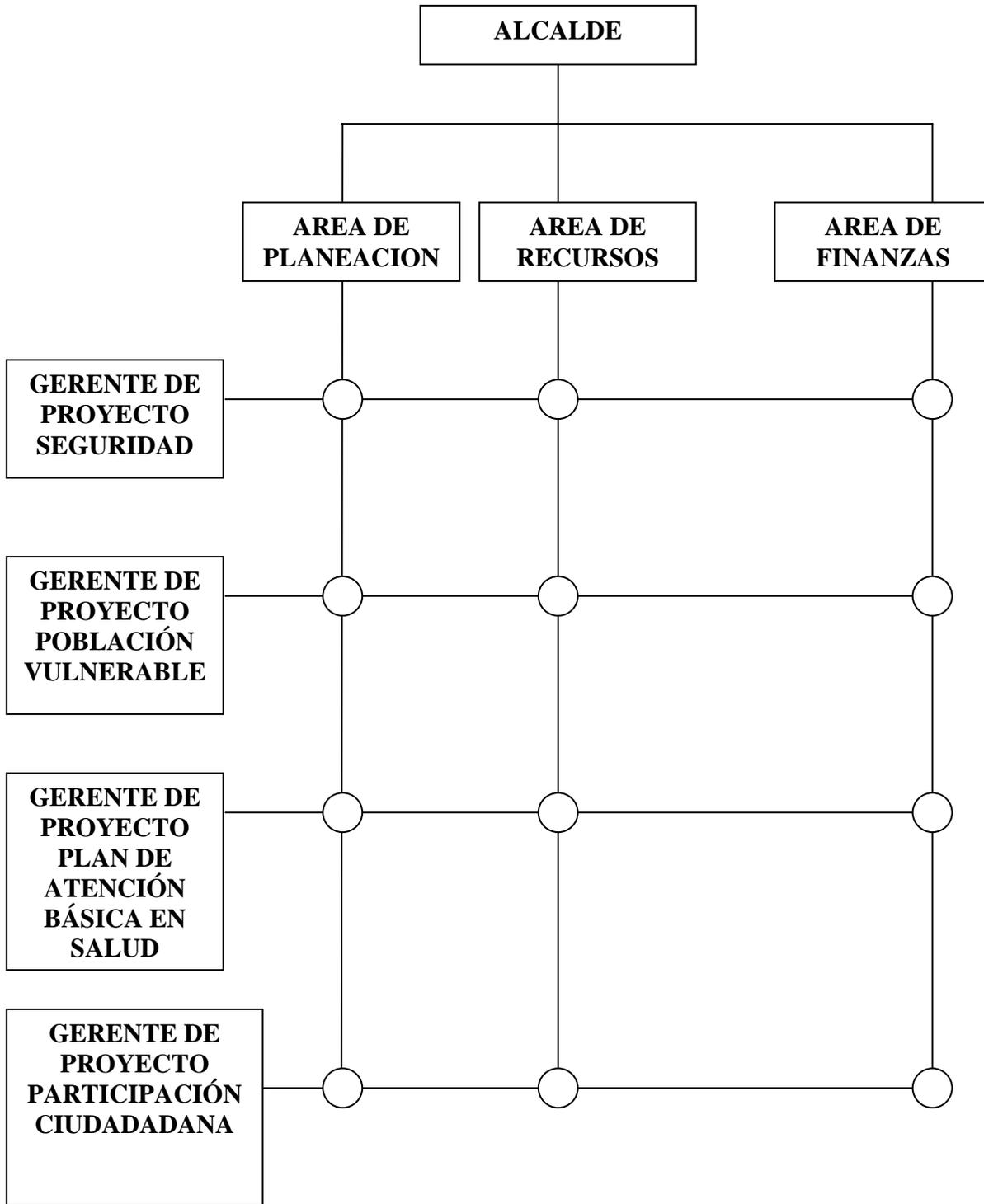


La figura presenta una vista parcial de la estructura del departamento de formación de la Secretaría de Educación. En este caso, la secretaria está en disposición de atender fácilmente tanto a los docentes como a los establecimientos educativos con la seguridad de estar prestando una atención oportuna y adecuada. De igual forma, podrá suceder con las otras dependencias especializadas que posee la organización municipal.

La principal ventaja de esta forma de departamentalización es que permite a la organización utilizar especialistas para tratar clientes o grupo de clientes únicos. Pues debe ser evidente que es diferente analizar el balance financiero de una compañía debidamente organizada, que los recursos de ingresos y obligaciones de un campesino que solicita crédito para la compra de un nuevo tractor. O, atender los problemas de escalafón, traslados, pagos, etc. de los docentes y ocuparse de la demanda de cupos y la deficiencia de establecimientos educativos, así como de sus licencias de funcionamiento y períodos de supervisión y vigilancia.

LA ESTRUCTURA MATRICIAL GERENCIAL O POR PROYECTOS

Este tipo de estructura combina los elementos de la departamentalización funcional con los de la departamentalización por productos. Se conoce también con el nombre de "Sistema de mando múltiple", pues en esta clase de organización los empleados deben responder ante dos jefes. De una parte, obedecen al superior en el área funcional y de otra, al jefe de proyecto que es el generalista que dirige y coordina todas las operaciones.



La figura ilustra este tipo de estructura. El ejemplo presenta tres áreas funcionales: planeación, recursos y finanzas. El área de planeación se encarga de la planeación física, social, ambiental, administrativa, urbana y formula los proyectos de acuerdo con las necesidades.

El área de recursos dirige y coordina los recursos humanos y físicos y los suministros a cada uno de los proyectos, de acuerdo con los requerimientos del gerente de proyecto.

El área financiera maneja los aspectos económicos y garantiza el suministro de los fondos que los proyectos requieren.

Ventajas

1. Permite fijar responsabilidades en el proceso de ejecución de los planes de desarrollo.
2. Ofrece respuestas más ágiles a las demandas de la comunidad.
3. Permite integrar las funciones de la organización.
4. Los problemas de coordinación se reducen al mínimo.
5. Permite una gran flexibilidad y se evitan duplicaciones innecesarias.

Desventajas

1. No todas las personas se adaptan bien a la estructura matricial.
2. A menudo se presentan conflictos entre los jefes de área y los gerentes de proyecto, (conflictos de intereses)
3. En la mayoría de las organizaciones municipales acostumbradas a la tradición burocrática, no existe el ambiente propicio para su implementación.
4. Puede generar un sentimiento de anarquía.

La organización del Estado colombiano



Organización Burocrática de la Rama Ejecutiva en Colombia

De acuerdo al informe de la contaduría General de la Nación a Diciembre 31 de 2007 se encuentran vigentes **3.452** organizaciones públicas estatales en la rama ejecutiva, de las cuales 339 son del nivel nacional y 3.113 son del nivel territorial (de las cuáles 1.099¹⁷ son municipios y 32 son departamentos).

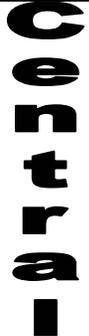
¹⁷ Guachene es el municipio más joven de Colombia, es el numero 1099, recientemente creado en el departamento del Cauca. Está conformado por 26.136 habitantes de 4 corregimientos y 26 veredas.

Estas se clasifican así:

ENTIDADES CONSOLIDADAS a 31 de Diciembre de 2007 Rama Ejecutiva		
Centro de Consolidación	Nivel	
	Nacional	Territorial
No Financiero	301	3019
Nacional Gobierno General	230	1.684
Administración Central	43	1.130
Administración Descentralizada	166	539
Entidades de Seguridad Social	21	15
Empresas no Financieras	71	1.335
Empresas Industriales y Comerciales	17	108
Sociedades de Economía Mixta	17	66
Servicios Públicos	26	345
Empresas Sociales del Estado. E.S.E.	11	803
Empresas mixtas	0	13
Financiero	38	94
Entidades Financieras de Deposito	10	0
Entidades Financieras de no Deposito	28	94
TOTAL ENTIDADES	339	3.113

Fuente: Contaduría General de la nación

Clasificación de Organizaciones Públicas Estatales Colombianas según su Tipo

Nivel Sector	NACIONAL	TERRITORIAL
	<ul style="list-style-type: none"> • Presidencia de la Republica • Vicepresidencia de la Republica. • Ministerios • Departamentos Administrativos • Consejos sectoriales • Superintendencias sin personería Jurídica • Unidades Administrativas Especiales sin personería Jurídica 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernaciones Departamentales • Alcaldías Municipales • Asambleas Departamentales • Concejos Municipales • Secretarias (Dep. –Mun.) • Departamentos Administrativos
	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimientos Públicos • Superintendencias con personería jurídica • Unidades administrativas Especiales con personería Jurídica • Empresas Sociales del Estado, ESE. • Empresas de Servicios Públicos • Empresas Industriales y comerciales del Estado • Empresas de Economía Mixta • Institutos de Ciencia y tecnología 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimientos Públicos • Empresas Sociales del Estado, ESE. • Empresas de Servicios Públicos • Empresas Industriales y comerciales del Estado • Empresas de Economía Mixta

ACTIVIDADES DEL CAPITULO CUATRO

Caso No 4:

PAMPLONA Y SU REVERENDO ALCALDE

Pamplona, protagonista de muchos hechos en la historia de Colombia, es hoy una tranquila y apacible ciudad de 53.000 habitantes que guarda en sus numerosos templos, conventos, casonas coloniales, y en sus propias calles la historia de sus mejores días. Durante la colonia fue un importante centro minero, luego religioso y desde principios de este siglo se convirtió en un núcleo cultural y estudiantil que todavía prevalece, aunque en un menor grado, debido al retiro de algunas comunidades religiosas que administraban colegios e internados a nivel de bachillerato. La ciudad ha sido merecedora de los títulos de Ciudad Culta, Colonial y Estudiantil y es considerada la segunda ciudad del departamento de Norte de Santander.

Por muchos años en esta ciudad colonial, la organización municipal fue dirigida en forma alterna por los dos partidos tradicionales colombianos. Y aún después de instaurada la elección popular de alcaldes en 1986, la cosas no variaron significativamente. Pero en 1997, las elecciones para la alcaldía depararon una gran sorpresa: fue elegido para regir los destinos de Pamplona el sacerdote Jorge Rojas Pacheco. El padre Pacheco, como se le conoce popularmente, o más propiamente "el Reverendo Alcalde", como el mismo ha solicitado a sus conciudadanos que se le llame.

EL PLAN DE GOBIERNO DEL ALCALDE

Con el lema "al calor de la lucha todos adelante" el alcalde Pacheco tomó posesión de su cargo el viernes dos de Enero de 1998. En un emotivo discurso presentó su plan de gobierno en el cual priorizó el desarrollo de programas que favorecieran a la gente más pobre de Pamplona. Prometió llevar al campo los programas de salud, a través de una "alcaldía satélite", donde se comprometía a visitar periódicamente a los campesinos de las veredas en compañía de los funcionarios directivos de la organización municipal y resolverles los problemas más apremiantes en esta materia.

Las palabras iniciales de su programa de gobierno eran:

"Yo, como Alcalde, pongo a consideración de los pamploneses, el hacer del Municipio de Pamplona, una empresa, y que su columna vertebral la constituya LA PROSPECTIVA, que significa la actitud del espíritu para vislumbrar el futuro, con lo cual obtenemos más claridad para obrar en el presente. Es pues, un *haz de luz* que, al iluminar *el futuro*, tiene la propiedad de esclarecer la acción del presente, es decir, los invito a la construcción

colectiva del futuro, la cual conllevaría una real confluencia de voluntades para diseñar la nueva ciudad de Pamplona, hacia el siglo XXI. La pregunta surge, es, cómo lo voy a lograr?

La respuesta es sencilla, con la participación de todos los ciudadanos y, en especial de quienes conforman la familia Administración Municipal, hoy tan criticada, pero a la cual, de pronto no se ha dado la motivación necesaria para que ésta se produzca, dejando en claro, que no se trata de motivación material sino espiritual. Vale la pena citar el relato de Borges, en uno de sus cuentos, en el cual relata la historia de un hombre que tuvo un extraño sueño. Había descubierto un inmenso tesoro en un país de Oriente. Oro, perlas, diamantes, brillantes por doquier. Cuando despertó al día siguiente, tuvo el cuidado de anotar los pormenores y características del sitio, de modo que se trataba de una afortunada premonición emprendió el viaje hacia el país que consideraba, correspondía a los detalles de su sueño.

Hizo una larga travesía. Al llegar, verificó minuciosamente los lugares que creyó haber visto, pero ninguno correspondían con exactitud a lo evocado en el sueño. Regresó a casa desilusionado, cuando, ¡Oh sorpresa!, el sitio del sueño y en consecuencia el lugar del tesoro se hallaba en su propia casa, en su propia habitación debajo de su propia cama.

Algo parecido al cuento de Borges esta sucediendo en Pamplona, en lo referente a la motivación humana del Pamplonés y del servidor público de la Administración Municipal. Lo estamos buscando en factores externos y no dentro de la persona misma, que debe concientizarse, prepararse y proyectarse para el futuro de Pamplona, del año dos mil veinte".

El programa de gobierno del Padre Pacheco, "Misión Pamplona Siglo XXI, proclamaba una administración con sentido social y la gerencia del bien común. Conocía que uno de los puntos neurálgicos del Municipio radicaba en las pocas oportunidades laborales y que el único generador de empleo masivo era la Administración Municipal, pero veía en el apoyo y el fomento de la microempresa una alternativa viable para combatir este problema.

Al tratar de cumplir con su programa de gobierno, el padre Pacheco se percató de que los planes solo pueden realizarse con recursos y que el municipio no disponía de los dineros necesarios además de afrontar un déficit fiscal de cerca de \$ 7.500 millones de pesos que equivale al 70% del presupuesto del 98. De este déficit \$ 5.400 millones los heredó de la administración anterior. Los ingresos por concepto de impuestos y contribuciones solo representaban \$ 21 millones mensualmente, mientras el valor de la nómina de empleados ascendía a \$ 130 millones. Hace siete meses no se paga el sueldo a los empleados del municipio, incluyendo el del mismo alcalde quien no ha recibido aún su primer salario. Para dar un ejemplo de austeridad a la comunidad, el sacerdote adoptó como residencia en los primeros días de su administración , una de las oficinas del Palacio Municipal. Desafortunadamente no

soportó el frío, ni las incomodidades de su improvisada habitación y decidió mudarse a un lugar más acogedor al poco tiempo. Cuando el padre Pacheco inició su campaña electoral por la alcaldía de Pamplona, nunca imaginó que la situación financiera del municipio pudiera ser tan precaria. Tampoco que le limitara tanto para cumplir con su vocación pastoral y las visitas a sus feligreses y electores de los barrios más deprimidos de la ciudad.

El padre Pacheco dirige a través de la emisora Radio Cariongo un programa de opinión denominado "El Alcalde al Banquillo", donde los ciudadanos indagan sobre la labor del alcalde y en general de la administración municipal. Se transmite semanalmente y tiene una gran sintonía, aunque el sacerdote Pacheco se queja de que algunos de los ciudadanos utilizan un lenguaje ofensivo y cuestionan muchos de los programas que viene realizando. El burgomaestre lo aprovecha para defender su obra social y para mantener un contacto con sus seguidores especialmente de los barrios marginados de donde proviene su mayor apoyo popular.

El Padre Pacheco atribuye en gran medida la crisis financiera del Municipio a la exagerada burocracia y la politiquería tradicional. Las administraciones anteriores crearon cargos para cumplir con compromisos políticos, pero no porque ellos fueran necesarios. Por este motivo uno de los propósitos básicos de su administración ha sido reducir en 173 empleos la nómina del Municipio. El alcalde considera que con 50 funcionarios es más que suficiente para realizar una gestión eficiente y acorde con su programa de gobierno.

Obviamente, en un ambiente tan politizado como lo es la administración municipal, el Padre Pacheco reconoce que ésta no será una tarea fácil pero que a largo plazo se verán las bondades de la poda burocrática. Para implementar esta medida se ha solicitado a los empleados que presenten su renuncia voluntaria. Unos 85 trabajadores, aceptaron esta alternativa. Sin embargo, no todos los afectados están de acuerdo con esta solución pues consideran que es simplemente un subterfugio con el objeto de evitar las indemnizaciones a las cuales legalmente tendrían derecho.

Pero quienes definitivamente rechazan esta alternativa son los funcionarios **de carrera administrativa** (78 en total), quienes han manifestado que no les ha pasado por la mente renunciar "voluntariamente", pues les asiste el derecho consagrado en la ley. "No puede el alcalde, por más sacerdote que sea, violar las normas de carrera administrativa e ignorar el servicio eficiente que hemos prestado al municipio." "Si el cura comete la arbitrariedad de despedimos, iremos hasta las últimas consecuencias." "Todos los funcionarios sabemos aquí, cómo se realiza el proceso de evaluación del desempeño : es simplemente un mecanismo amañado para retirarnos del servicio con justa causa.". "El sistema de carrera administrativa existe precisamente para proteger a los funcionarios de las alcaldadas que se cometen en los municipios," Las anteriores son las afirmaciones contundentes y decididas de los funcionarios de carrera del municipio. Pero el Alcalde, un funcionario obstinado, convencido y decidido, empeñado en lograr su propósito, solicitó y obtuvo un préstamo por \$2.100 millones de pesos a través del Banco Popular con el fin de reducir el número de empleados, pagar los

pasivos laborales y las bonificaciones a quienes se retiren "voluntariamente". Expertos laborales han calculado que el valor de las indemnizaciones es de \$ 3.600 millones de pesos.

Para solucionar el problema del retiro de los empleados y sanear las finanzas, el alcalde también solicitó al Concejo autorización para vender los activos que actualmente posee el Municipio, El Concejo Municipal aprobó estas autorizaciones y el proceso de negociación y venta está en marcha. La autorización comprende la venta de las acciones en el Hotel Cariongo, la plaza de mercado de Pamplona S.A., Centrales Eléctricas de Norte de Santander S.A. y en la Empresa de Obras Sanitarias de Pamplona EMPOPAMPLONA S.A. E.S.P. Autorizó también al alcalde para vender el Matadero Municipal, la Plaza de Ferias, la Plaza de Toros y la Plaza de Mercado Nuevo. Estos hechos, han originado en Pamplona, de parte de un sector de la ciudadanía, airadas reacciones, pues no entienden como este "cura loco" quiere "feriar" el municipio.

Ex funcionarios de la Administración Municipal consideran que probablemente existan otros mecanismos menos traumatizantes para solucionar la crisis fiscal del Municipio y que éstos no han sido explorados. Lo cierto es que la administración esta casi paralizada y el alcalde no para de ir a Cúcuta y Bogotá para reclamar solidaridad de los gobiernos nacional y departamental.

Preguntas de análisis:

1. Evalué la decisión del alcalde de prescindir de los servicios de los funcionarios de carrera del municipio.
2. Considera usted que vender las empresas de servicios públicos del municipio fue una buena decisión. ¿Porque si o porque no?
3. ¿Que otras alternativas visualiza usted para dar respuesta a los problemas planteados en el caso?

INVESTIGACIÓN FORMATIVA

Investigue la situación administrativa actual del municipio de Pamplona y compare la situación actual con la que ocurría en la época que sucedió el caso.

PRUEBAS DE EVALUACIÓN

Capitulo Cuatro

Preguntas de selección múltiple con única respuesta.

1. Los factores que fundamentalmente determinan la estructura de una organización son:
 - a. La misión, la visión, la competencia, las unidades departamentales.
 - b. La estrategia, la tecnología, las personas, el tamaño.
 - c. Las dependencias, sus productos, sus clientes, su prospectiva.
 - d. La calidad, la eficiencia, la eficacia, la economía.

2. La departamentalización organizacional es:
 - a. Una unidad organizacional estructura por principios.
 - b. Un conjunto de supuestos básicos de acción prospectiva.
 - c. El agrupamiento de los trabajos de acuerdo con un ordenamiento lógico.
 - d. Una distribución contingente del personal para el cumplimiento de los mandatos de un cliente.

3. Cuando el Estado actuando por medio del Ministerio de Defensa establece una brigada militar en una región del país se esta produciendo el fenómeno de la:
 - a) Descentralización
 - b) Desconcentración
 - c) Centralización
 - d) Ninguna de las anteriores

4. La departa mentalización matricial presenta las siguientes ventajas:
 - a) Es un medio eficaz para reunir las diversas unidades especializadas que se requieren para resolver un problema complejo
 - b) Los problemas de coordinación se reducen al mínimo porque el personal mas importante para un proyecto de trabajo es reunido en

- forma de grupo
- c) No todo el mundo se adapta bien al sistema matricial.
- d) Dos de las anteriores
- e) Todas las anteriores

5. La departa mentalización funcional presenta las siguientes ventajas:

- f) Las tareas se pueden coordinar con mayor facilidad.
- g) La organización se divide de acuerdo con los diferentes usos que los usuarios dan a los productos.
- h) La calidad y velocidad de la toma de decisiones se ve reforzada por el tipo de estructura
- i) Dos de las anteriores
- j) Todas las anteriores
- k) Ninguna de las anteriores

7. La departamentalización matricial presenta las siguientes ventajas

- l) Es un medio eficaz para reunir las diversas unidades especializadas que se requieren para resolver un problema complejo
- m) Los problemas de coordinación se reducen al mínimo porque el personal mas importante para un proyecto de trabajo es reunido en forma de grupo
- n) No todo el mundo se adapta bien al sistema matricial.
- o) Dos de las anteriores
- p) Todas las anteriores

8. La departamentalización matricial presenta las siguientes ventajas

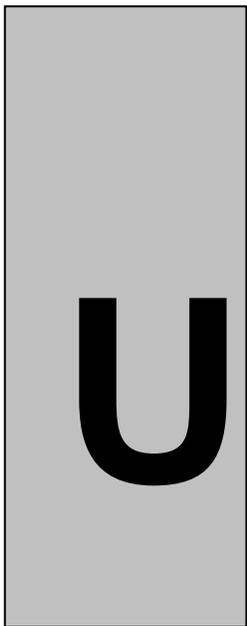
- q) Es un medio eficaz para reunir las diversas unidades especializadas que se requieren para resolver un problema complejo
- r) Los problemas de coordinación se reducen al mínimo porque el personal mas importante para un proyecto de trabajo es reunido en forma de grupo
- s) No todo el mundo se adapta bien al sistema matricial.
- t) Dos de las anteriores
- u) Todas las anteriores

Conteste Falso (F) o verdadero (V)

9. Una ventaja de la estructura matricial gerencia o por proyectos es:

- e. Permite fijar responsabilidades en el proceso de ejecución de los planes de desarrollo. ()
- f. Genera un sentimiento de orden y disciplina en la organización. ()
- g. Permite integrar las funciones de la organización. ()

h. Todas las personas se adaptan bien a la estructura matricial. ()



UNIDAD V

LA DIRECCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN

INTRODUCCIÓN

La función de dirección tiene que ver fundamentalmente con tres procesos: la motivación, el liderazgo y la comunicación.

La motivación de los empleados constituye una de las mayores preocupaciones de los directivos de cualquier tipo de organización. ¿Qué debe hacer un funcionario con personas a cargo para que sus subordinados vean los objetivos de la organización como sus propias metas y trabajen laboriosamente para alcanzarlas? Este es el tema de este Capítulo. La función de dirección está relacionada con el recurso más importante que integra la organización municipal: las personas.

LA NATURALEZA DE LA FUNCIÓN DE DIRECCIÓN

La función de dirigir a las personas en una organización involucra tres procesos diferentes pero estrechamente relacionados: **la motivación, el liderazgo y la comunicación.** *Motivar* significa dar a los empleados una razón para hacer el trabajo e impulsarlos para que logren su mejor desempeño. **Liderar**, significa influenciar a una persona o un grupo hacia el logro de ciertas metas; tiene *que ver con el comportamiento de un superior y un subalterno* en una situación específica. Y **la comunicación** hace referencia al proceso mediante el cual las personas tratan de compartir significados.

LA MOTIVACIÓN

Como ya lo hemos indicado antes, el proceso de motivación es crucial para un directivo, principalmente por el papel que juega los incentivos del empleado en el desempeño. Básicamente, el desempeño lo determinan tres (3) factores (1): las habilidades, la motivación y el ambiente. Es decir, el rendimiento eficiente de un empleado depende de las habilidades para hacer el trabajo, de poseer el deseo de hacerlo y de disponer del ambiente propicio y de los instrumentos para llevarlo a cabo. La administración municipal puede disponer de empleados altamente calificados y de los instrumentos más modernos, pero no tendrá un desempeño eficiente mientras no exista una motivación para realizarlo. Sin motivación los empleados solo alcanzarán el mínimo de su rendimiento.

La teoría de la motivación ha evolucionado a través de diferentes puntos de vista filosóficos que explicaremos a continuación.

LOS SISTEMAS GENERALES DE MOTIVACIÓN EN EL TRABAJO

Se presentan a continuación los sistemas de motivación humana más conocidos:

1. EL EMPLEO DE LA AUTORIDAD Y EL OTORGAMIENTO DE BENEFICIOS ECONÓMICOS

Consiste en coaccionar al empleado a la realización del trabajo y si no lo hace satisfactoriamente, amenazarlo con el despido. Este enfoque hace énfasis en la autoridad; la motivación consiste en estimular al trabajador con los beneficios económicos o de seguridad que logra si se cumple estrictamente con lo que se le ordena. Esta teoría basa sus supuestos en que al empleado no le gusta trabajar, que evitará el trabajo siempre que sea posible y deberá ser controlado y dirigido. Se ha señalado como limitación de esta teoría el hecho de que la motivación por la fuerza hace caso omiso al comportamiento de las personas cuando están sujetas a presión, llegando así a la frustración y por ende, a la disminución de la productividad. Debido a estas presiones, los empleados buscan protección mutua y por otra parte, hace que el individuo trabaje suficientemente para no ser despedido.

2. EL ENFOQUE DE LAS RELACIONES HUMANAS

Este enfoque enfatiza el papel de los procesos sociales en el lugar de trabajo. Sus supuestos básicos son que los empleados desean sentirse útiles e importantes, que están interesados en pertenecer a un grupo social y que estas necesidades son más importantes que el dinero.

Se asume que el hombre es ante todo un ser social y gran parte de su comportamiento se expresa en relación con sus semejantes y resulta influido por los mismos. Sus necesidades están determinadas por sistemas de valores creados por él y tomados de sus relaciones sociales. De tal forma que el mejoramiento de cualquier institución administrativa debe abarcar no solo aspectos técnicos y formales del organismo sino también las motivaciones subjetivas y la investigación sobre el comportamiento humano de las personas que la componen. El comportamiento humano en el trabajo y la productividad del individuo en sí mismo, depende de la motivación subjetiva, de las necesidades sentidas y del valor atribuido a las cosas que lo rodean. En este estudio se da una forma de relación humana conocida como **paternalismo**, característica general de las organizaciones colombianas, factor que no produce siempre efectos favorables entre los empleados de una organización ya que se presentan situaciones en las que

el trabajador recibe sin haber ganado y no siente gratitud sino resentimiento, y estos elementos se convierten, más que en una motivación, en una obligación.

3. CREACIÓN DE UN CLIMA ORGANIZACIONAL

Este enfoque consiste en identificar una serie de factores que producen una conducta o actitud del individuo hacia el trabajo o hacia la organización. Entre estos factores están los denominados factores de higiene que se refieren al contexto o medio ambiente dentro del cual se ejecuta el trabajo, ellos son: las políticas de la organización, supervisión técnica, relaciones interpersonales con los supervisores, con los compañeros, con los subordinados, el salario, la seguridad en el empleo, la vida personal, las condiciones físicas del trabajo y el status; la presencia de estos factores no garantiza la motivación del individuo, pero su ausencia causa molestias y desagrado en el trabajo. Otros son los factores Motivadores y son aquellos que se refieren directamente al desarrollo del individuo como tal y provienen del contenido mismo del oficio. Ellos son autorrealización, reconocimiento, progreso, trabajo en sí, oportunidades de desarrollo profesional y responsabilidad. La presencia de éstos aumenta la satisfacción de un empleado y por ende la productividad y su ausencia hace que el individuo se torne antes que insatisfecho, apático. El énfasis de este enfoque se hace más en el ambiente dentro del cual se ejecuta el trabajo que en su contenido mismo.

4. EL ENFOQUE DE LA NEGOCIACIÓN

Es una de las formas más comunes de motivación y consiste en un acuerdo mutuo entre los directivos y los empleados de una organización. En éste, cada una de las partes se compromete a dar todo de sí para obtener beneficio mutuo. Es decir, los empleados aceptan la fijación de metas y condiciones en el desempeño de sus funciones y las directivas se comprometen a hacer concesiones que están por fuera de las normas impuestas por la organización. Las limitaciones de este enfoque se centran en el hecho de que ofrece poca satisfacción al trabajador porque el trabajo es considerado como un castigo por los beneficios que se reciben o que se acumulen por cumplir el acuerdo pactado.

5. COMPETENCIA

Este enfoque trata el establecimiento de metas por parte de los individuos de la organización con el fin de obtener recompensas de tipo económico que repercuten en su desarrollo personal, al mismo tiempo que logra obtener un prestigio dentro de la organización. El empleado se encarga del desempeño de sus funciones de la mejor manera posible, sin necesidad de obligarlo, pero esta teoría tiene sus limitaciones ya que no todas las personas están interesadas en ascender jerárquicamente y en muchas áreas no es fácil identificar el rendimiento del empleado. Además, los esfuerzos por infundir la competencia son considerados muchas veces medidas de presión que en forma excesiva producen frustración.

6. MOTIVACIÓN A TRAVÉS DE LAS EXPECTATIVAS

La motivación es el producto del valor que los individuos colocan en los resultados posibles de sus acciones, del esfuerzo requerido para lograrlos y de las expectativas para que alcancen sus metas. El logro de una meta está determinado por el esfuerzo realizado, la comprensión que el individuo tenga del trabajo a realizar y su propia evaluación de capacidad. La persona ve el logro de su meta como aquella que conduce a recompensas internas y le produce satisfacción si considera que la recompensa es justa. Esta teoría parte de la base de que la motivación es un proceso mucho más complejo de lo que inicialmente se creía y en el cual intervienen variables relacionadas con el individuo, con el trabajo en sí y con el ambiente donde se opera.

EL LIDERAZGO

El liderazgo consiste en influenciar a una persona o un grupo en el proceso de lograr ciertos objetivos¹⁸. El liderazgo enfatiza la relación entre dos o más personas y normalmente incluye el líder, el seguidor y una situación específica.

Al abocar el estudio del liderazgo como un comportamiento organizacional, debemos de hacer varias consideraciones. Algunas de ellas son: ¿cuál es el estilo que más conviene? ¿Qué tipo de enfoque debemos adoptar?. Para responder a estas preguntas hay la necesidad de considerar por lo menos tres (3) elementos: nuestra propia personalidad, los individuos a quienes pretendemos liderar y el entorno o medio en que nos desenvolvemos.

En primer lugar, **la personalidad del líder**, papel importante en la situación. El estilo de liderazgo está altamente afectado por sus influencias, temperamento o experiencias. En segundo lugar, **los seguidores** son otro elemento determinante. Antes de decidir que estilo de dirección adoptar, el directivo debe considerar las **características de sus subordinados**. Finalmente, el entorno en el cual se incluyen el medio cultural, el medio laboral y la propia organización.

EL NUEVO GERENTE¹⁹

Una empresa entendió que había llegado el momento de cambiar el estilo de gestión y contrató un nuevo gerente general. El nuevo gerente vino con la determinación de hacer cambios y volver a la empresa más productiva.

El primer día, acompañado por sus principales colaboradores, hizo una inspección en la empresa. En la planta todos estaban trabajando, pero un muchacho estaba recostado contra la pared con las manos en los bolsillos.

¹⁸ Stodgil, R. Handbook of Leader Ship. A Survey of Theory and Research. New York. The Free Press. 1974.

¹⁹ Anonimo

Viendo una buena oportunidad para dejar bien clara su filosofía de trabajo, el nuevo gerente le preguntó al joven:

¿Cuánto gana usted por mes?

- 300.000 pesos, señor, ¿por qué? - respondió el muchacho sin saber de qué se trataba.

El gerente sacó \$300.000 del bolsillo y se los entregó al joven, diciendo:
Aquí está el sueldo de este mes. Ahora desaparezca y ¡no vuelva nunca más!
El joven guardó el dinero y se fue, de acuerdo a las órdenes recibidas. El gerente

entonces, orgulloso, pregunta a un grupo de operarios:
¿Alguno de ustedes puede decirme qué hacía ese joven?
Sí, señor, respondieron atónitos los operarios.

Vino a entregar una pizza...

Moraleja:

Han personas que tienes tantas ganas de mandar, que se olvidan de pensar.

DIVERSOS ENFOQUES SOBRE EL LIDERAZGO

Se conocen tres enfoques para el estudio del liderazgo: la Teoría de los Rasgos, el Enfoque Comportamental y el Enfoque Situacional. La **Teoría de los Rasgos** parte del supuesto de que los individuos que tengan cierta personalidad y determinadas características, físicas y sociales son líderes. **El Enfoque Comportamental** se centra en los estilos que los líderes utilizan para influir sobre sus subordinados. **El Enfoque Situacional** utiliza una combinación de varios factores para predecir el estilo de liderazgo que es más eficaz en una determinada situación.

LA TEORÍA DE LOS RASGOS

Esta teoría sugiere que ciertos rasgos físicos sociales y de personalidad son inherentes a los líderes. Estos rasgos se utilizan para distinguir a una persona que es líder de una que no lo es. Los rasgos más comúnmente identificados en los líderes son:

1. Rasgos físicos: vitalidad, atractivo físico.
2. Rasgos sociales: empatía, tacto, paciencia, status, madurez emocional.
3. Rasgos de personalidad: dominio de sí mismo, agresividad, personalidad extrovertida, autoestima, integridad, confianza

4. Rasgos personales: fluidez verbal, juicio, capacidad intelectual, orientación hacia el logro, responsabilidad.

Existe algún respaldo a la idea que los líderes exitosos tienen algunas cualidades y habilidades y algunos rasgos de personalidad que difieren de los directivos que han logrado menos éxito. Sin embargo, muchos investigadores han llegado a la conclusión de que la Teoría de los Rasgos no es muy útil para entender el proceso de liderazgo. Así por ejemplo, todos los líderes reúnen una o varias de las características mencionadas, pero muchas personas reúnen una o varias de estas características sin ser líderes. Esto no quiere decir que los rasgos individuales nada tengan que ver con el liderazgo sino simplemente que su significado debe evaluarse en relación con otros factores.

EL ENFOQUE COMPORTAMENTAL

A diferencia de la Teoría de los Rasgos, esta teoría considera que lo que debe buscarse en un liderazgo efectivo son indicadores de comportamiento. Se afirma que los líderes eficaces se diferencian de los no eficaces por su comportamiento. Dentro de esta orientación se han establecido varios modelos comportamentales.

La Ohio State University ha identificado tres estilos de liderazgo: el Liderazgo de Apoyo, el Liderazgo Participativo y el Liderazgo Instrumental.

- **Liderazgo de Apoyo**

Considera las necesidades de los subordinados y se preocupa por su bienestar, status y confort. Los líderes de apoyo buscan crear un ambiente placentero de trabajo para los empleados. Asumen que los subordinados desean entregar lo mejor de sus esfuerzos y su función es hacer que el trabajo de los empleados sea más fácil.

Se han identificado como características de los líderes de apoyo las siguientes:

1. Expresan su aprecio cuando los subordinados hacen un buen trabajo.
2. No exigen más de lo que los subordinados puedan hacer.
3. Ayudan a sus empleados en la solución de sus problemas.
4. Son amistosos y receptivos.

- **Liderazgo Participativo**

Se caracteriza por compartir la influencia, el poder entre superiores y subordinados. El directivo que utiliza este estilo trata a los subordinados al mismo nivel y permite que influyan en las decisiones. Para lograr esto, los líderes participativos realizan actividades como las siguientes:

1. Comparten la información con los subordinados.
2. Buscan opiniones, hechos, sentimientos de las partes interesadas.
3. Minimizan la culpabilidad.
4. Promueven las alternativas.
5. Posponen la evaluación de las alternativas hasta que todas hayan sido presentadas.

Los líderes participativos se aseguran de que todos los subordinados estén involucrados en el proceso de toma de decisiones.

Liderazgo Instrumental

Se caracteriza por directivos que planean, organizan, controlan y coordinan las actividades de los subordinados con el propósito de alcanzar los objetivos de grupo. Algunos de los comportamientos típicos de los líderes instrumentales son los siguientes:

1. Asignan trabajos específicos.
2. Establecen estándares de desempeño.
3. Informan a los subordinados acerca de los requisitos del trabajo.
4. Establecen un cronograma de trabajo.
5. Promueven el uso de procedimientos uniformes.

La fortaleza del líder instrumental radica en su habilidad para controlar los recursos disponibles para utilizarlos de la manera más efectiva, con el propósito de lograr las metas de grupo.

*** EL ENFOQUE SITUACIONAL**

Recomienda que los directivos deban observar un comportamiento que les permita dirigir de la manera más eficaz. El modelo más conocido dentro del enfoque situacional es el Fieldler's. Este modelo especifica que el desempeño de un grupo de gente depende de dos factores:

1. El sistema motivacional del líder.
2. El grado de control que el líder tiene en una situación particular.

El estilo de liderazgo se mide en una escala que pregunta el grado en el cual una persona es descrita favorable o desfavorablemente: cuál es su compañero de trabajo desfavorable, cuál es su compañero de trabajo menos preferido (TPR) es decir, el empleado con quien el líder podría trabajar menos bien. Una persona con un alto TPR, uno que describe a su compañero de trabajo menos preferido de una manera más favorable, estaría inclinado a buscar fuertes nexos emocionales con los compañeros de trabajo. Fieldler's llama a esta persona un líder centrado en la relación de motivación. Un líder centrado en la relación de motivación considerará tales nexos emocionales con sus subordinados como una parte importante de ser un líder efectivo.

Un líder que describe a su compañero de trabajo menos preferido de una manera no favorable es aquel que Fieldler's llama un líder con un bajo (TPR). Esta persona tiende a ser más directiva, más controladora de las tareas y menos interesada en los aspectos humano> del trabajo. Para Fieldler's, éste es un líder orientado hacia la tarea y. desea que el trabajo se realice. Lo que piensen los subordinados acerca del estilo de dirección no es tan importante.

La eficacia del estilo de liderazgo depende de cómo relaciona el líder con la situación. Fieldler's identificado tres elementos en la situación de que ayudan a determinar cuál estilo de liderazgo más efectivo: las relaciones líder - miembro, estructura de la tarea y la posición de poder del líder **Las relaciones líder - miembro** hacen referencia a percepción que el líder tenga de su aceptación por parte del grupo. Esta es la influencia más importante sobre la efectividad del líder. **La estructura de la tarea** hace referencia hacia si la tarea es relativamente rutinaria y simple o no rutinaria y compleja. **La posición poder del líder** es una medida en que el líder posee poder legítimo coercitivo y de recompensa para influenciar a los subordinados.

Los tres aspectos de la situación más importantes para determinar el estilo de liderazgo son:

1. Si el grupo de trabajo acepta o rechaza el líder (las relaciones líder-miembro del grupo).
2. Si la tarea es relativamente rutinaria y simple o no rutinaria y compleja (estructura de la tarea).
3. Si el líder tiene alto o bajo posición de poder.

Un grupo puede ser clasificado por sus relaciones líder -miembro, luego por la estructura de la tarea y finalmente por la posición de poder del líder. La más alta de cada una de éstas será la situación más favorable para el líder.

ESTILOS DE LIDERAZGO

El liderazgo es un comportamiento que se asume frente a las siguientes variables: el líder, los seguidores y la situación específica, como son: el estilo autoritario, el estilo persuasivo y el estilo de consultoría.

Estilo autoritario, esta forma de liderazgo se presenta en situaciones en que el líder cuenta con pleno poder o cuando éste tiene conocimientos muy específicos. Los subordinados sobre quienes ejerce el liderazgo por lo general son personas que están temporalmente y que tienen poca influencia en las decisiones de la organización o en otros casos son personas autoritarias sobre las cuales se debe ejercer dominio fuerte. Las circunstancias que obligan a ejercer este tipo de liderazgo por lo general son situaciones de emergencia en las cuales no se tiene tiempo para explicaciones; en casos que las decisiones ya han sido tomadas y una discusión implica pérdida de tiempo, cuando los subordinados son incapaces de tomar decisiones, en ocasiones en que se requiera realizar cambios rápidos y muchas veces drásticos.

El estilo persuasivo, este tipo de liderazgo se ejerce cuando el líder cuenta con algún tipo de autoridad, pero carece de poder absoluto, en ocasiones en que el líder afronta presiones de tiempo, o cuando las sanciones que puede imponer, para exigir el rendimiento de sus subordinados son limitadas. Los seguidores de este líder se caracterizarán por ser individuos que esperan ser controlados, pero que a su vez quieren tener algún grado de participación en los asuntos que les corresponde. Igualmente, individuos que tienen algún grado de conocimientos específicos y que regularmente son escasos. Así mismo, son personas que desean pertenecer a una estructura formal en la cual no se ejerza autoridad dictatorial. Este tipo de liderazgo se puede asumir cuando las metas de la organización son conocidas, comprendidas y aceptadas por los individuos de que está integrada. De otra parte, cuando se requiere hacer cambios, les debe explicar a los individuos la razón de ser de los mismos y los beneficios que estos pueden traerles. Esta es una situación específica en la que **este** tipo de liderazgo resulta efectivo.

El estilo de consultoría, este tipo de liderazgo lo asumen aquellos individuos que carecen de poder para exigir la realización de tareas. Por lo general, este líder es incapaz de emprender una acción firme y regularmente no tiene conocimientos específicos. Los subordinados se caracterizan porque tienen más poder que el líder y lo saben. No les gusta recibir órdenes y tienen la posibilidad de rebelarse, seguros de que saldrán victoriosos; son escasos y algo importante es que saben cuáles son sus metas y métodos y se esmeran por conseguirlos; es personal difícil de reemplazar. Este tipo de liderazgo puede ser ejercido en situaciones en las cuales la organización no tiene propósitos

definidos, no existen presiones de tiempo, los cambios son escasos y cuando se requiere el aporte y la creatividad de los individuos.

EL LIDERAZGO GERENCIAL EN LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL

Para administrar eficientemente la organización municipal el alcalde debe poseer un liderazgo gerencial. Este se define como "el proceso de dirigir y orientar las tareas de los miembros de un grupo de trabajo"²⁰. Esta definición implica otros factores que a continuación explicamos. **El liderazgo comprende a otras personas**, es decir, los individuos que integran la organización municipal y que por voluntad han aceptado ser dirigidos. Por lo tanto, se hace posible el proceso de liderazgo que lo asume el propio alcalde. **El liderazgo supone una distribución desigual del poder entre el dirigente y los integrantes del grupo**, el alcalde puede orientar algunas actividades de los grupos sobre los cuales ejerce su liderazgo. Pero es muy difícil que estos grupos ejerzan autoridad para dirigir las labores del líder, aunque influyen en las actividades que éste realiza. **El líder ejerce influencia**, el alcalde además de estar en capacidad para dirigir a sus subalternos y seguidores puede ejercer influencia sobre ellos. No sólo ordena lo que debe hacerse sino también da indicaciones de cómo hacerlo. Del liderazgo que ejerza sobre sus subordinados dependerá que las actividades se efectúen correctamente. Para que la organización municipal pueda funcionar con eficiencia, se requiere que el alcalde ponga en práctica sistemas de autoridad formales e informales; esto con el fin de obtener la cooperación de sus subordinados y de sus seguidores. No basta la autoridad formal para lograr cumplir las metas propuestas. De por medio están otros elementos como son²¹ : la influencia, el poder y la misma autoridad.

La influencia se define como acciones que directa o indirectamente producen cambios en el comportamiento o actitudes de una persona o grupo de personas. De esta forma el alcalde puede influir en el comportamiento de los subordinados hacia la misma organización. El poder es la capacidad de ejercer influencia, es decir, poder cambiar el comportamiento o actitudes de los individuos. El alcalde que sabe ejercer su liderazgo puede influir para que los integrantes de la organización estén motivados para realizar su trabajo eficientemente. La autoridad formal, es un tipo de poder, se basa en el reconocimiento de la legitimidad. El alcalde ejerce esta autoridad por la posición formal que ocupa dentro de la organización. Pero este poder no depende exclusivamente de la posición que ocupa dentro de la organización jerárquica.

²⁰ Storner, James A.F. Administración. Segunda Ediciónm Editorial Prentice Hall Hispanoamericana, S. A. México, 1982.

Según Jhon French y Bertram Raven²², se han identificado cinco fuentes de poder: el Poder de Recompensa, El Poder Coercitivo, el Poder Legítimo, el Poder de Experiencia y el Poder Referencial. Estas son formas en que una persona puede influir en el comportamiento o actitudes de otra persona o de un grupo de personas.

El Poder de Recompensa.

Se refiere a la capacidad que tiene una persona del recompensar a otra por cumplir con las tareas o deberes asignados. El alcalde, como líder de la organización puede ejercer este tipo de poder para motivar a los integrantes de la organización municipal. Por ejemplo, puede generar actividades a manera de beneficios, que estimulen a los empleados más eficientes de la organización.

El Poder Coercitivo

Tiene que ver con la facultad de una persona para "castigar" a otra por no cumplir con los deberes asignados. Este poder es el inverso del poder de recompensa. Se usa para mantener una norma mínima de cumplimiento. Sancionar a las personas que reiteradamente llegan tarde a su sitio de trabajo puede ser un ejemplo de este tipo de poder.

El Poder Legítimo

Hace referencia a la autoridad propiamente dicha. Autoridad que se da dentro de ciertos límites. Esta se mantiene cuando una persona o grupo de personas reconocen el derecho que tiene el superior (líder) de influenciarlas. Así mismo, el grupo de personas sobre las cuales se ejerce influencia aceptan ese poder. El poder puede modificar el horario de trabajo de los integrantes de la organización municipal y éstos acatan la decisión.

El Poder de la Experiencia

Tiene que ver con el reconocimiento por parte de los individuos, sobre los cuales se ejerce influencia, de que el líder posee conocimientos especiales y una serie de características que no poseen los primeros. Pero ese poder de experiencia puede ser acatado o no. Así, el Alcalde puede indicar la forma de desarrollar ciertas actividades en alguna dependencia de la organización y los integrantes de ésta pueden acogerse a esta sugerencia o no.

El Poder Referencial

²² Frenchm Jhon y Raven, Bertram. The bases of social power. Dorwin Cartwright. Ed. Studies in socail power. 1959.

Se basa en el deseo de las personas influenciadas de imitar en sus acciones al líder. Así, en la organización municipal el alcalde puede ser objeto de admiración por parte de los subordinados que querrán seguir su ejemplo para desempeñar eficientemente las labores asignadas.

El poseer las anteriores fuentes de poder no garantiza la capacidad de influir sobre cierto tipo de personas en situaciones específicas.

LA COMUNICACIÓN

Generalmente, en la organización municipal la comunicación es entendida en términos de documentos escritos relacionados con órdenes o informes de gestión. Sin embargo, el proceso comunicativo va más allá, implica toda una serie de **mensajes simbólicos** transmitidos por **personas** e interpretados por personas, lo cual sugiere relaciones a través de significados compartidos con la finalidad de socializar una idea.

La importancia de la comunicación radica precisamente en el hecho de lograr transmitir de manera oportuna y veraz la información necesaria para el buen funcionamiento de la organización y en este caso, **el papel del alcalde** es el de **interactuar** con todos y cada uno de los miembros de la comunidad, de su cuerpo de gobierno y de los agentes externos que directa o indirectamente influyen en el desarrollo de su gestión administrativa. Pero, la tarea no para allí, además de interactuar **también debe informar e informarse**, es decir, hacer que la información fluya desde y hacia los diferentes estamentos municipales, ya que las decisiones se toman con base en la información comunicada y ésta a su vez debe ser comunicada mediante los mismos canales utilizados.

En síntesis, el alcalde se sirve de la comunicación como instrumento unificador de las diferentes etapas del proceso administrativo.

EL PROCESO COMUNICATIVO

Para que haya comunicación deben existir mínimo dos actores que la hagan posible, es decir, alguien que emita el mensaje (emisor) y alguien que reciba el mensaje (receptor); el mensaje puede ser emitido a través de diferentes canales (medios) o formas de comunicación y debe ser construido mediante símbolos (códigos) de fácil comprensión para el receptor, quien al recibirlo podrá interpretarlo, analizarlo e invertir el proceso para convertirse ahora en emisor.

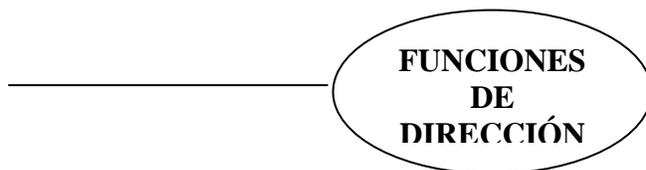
Dentro de este proceso también cobran importancia factores externos que pueden influir en la mala comunicación del mensaje a los cuales denominaremos ruido. El ruido puede alterar o confundir la comunicación en cualquier momento de su proceso, situación fácilmente comprobable con la mala interpretación del mensaje emitido.

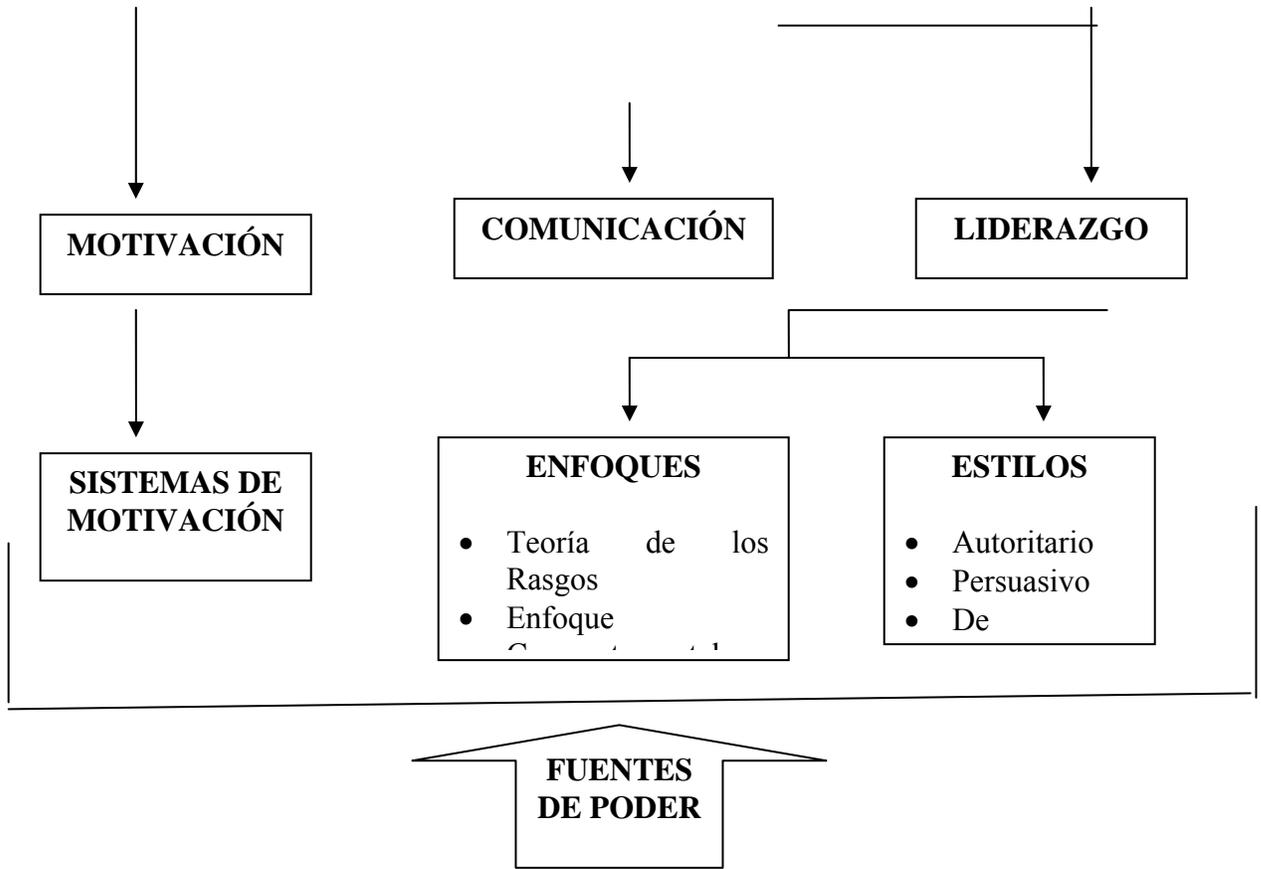
LA COMUNICACIÓN EFECTIVA

El papel de la organización municipal en el escenario colombiano exige del alcalde una constante actividad. Atrás quedaron los alcaldes sentados en su escritorio, pensando y planeando solitarios. Hoy, es necesario que el alcalde permanezca gran parte de su tiempo fuera de las instalaciones municipales conociendo e interactuando con la comunidad, presentando sus proyectos y discutiéndolos con los interesados, entregando informes y recibiendo sugerencias que le permitan mejorar su gestión.

En consecuencia, es necesario tener en cuenta que **la comunicación es interpersonal** y por tanto, es posible encontrar diferencias en la percepción y las emociones, así como incongruencias entre la comunicación verbal y la escrita. Estas situaciones generan diferentes grados de confianza o desconfianza entre las partes involucradas. Aquí cobran especial importancia las aptitudes de liderazgo y compromiso del alcalde, quien debe poner en práctica cada una de las características anteriormente mencionadas y reducir al máximo el ruido que pueda interferir sus mensajes.

CUADRO SINOPTICO





ACTIVIDADES DEL CAPITULO

Caso No 5:

LUIS OLIVO GALVIS

El alcalde líder

Tiene la apariencia de un joven deportista, no la de un ejecutivo municipal. De tez morena, cabello negro, grueso y lacio, de contextura delgada. Nació en Chía, pero para la mayoría de habitantes de esta población Luis Olivo sigue siendo el alcalde "boyaco" que ejerció la alcaldía de Chía durante el periodo 1995-1997. Su familia es oriunda de Chita (Boyacá) y su nacimiento en el municipio fue circunstancial. Cursó hasta tercer año de bachillerato y abandonó sus estudios para trabajar en "Alpina", donde laboró por espacio de 3 años, 3 meses y 3 días. Con el monto de la liquidación de sus prestaciones sociales, \$ 72.000,00, decidió iniciar un negocio de cafetería que más tarde se convertiría en una panadería. Alquiló un local, consiguió vajilla, café y greca prestados, compro tres mesas y seis asientos; el pan y otros comestibles lo obtenía a crédito en la panadería de un amigo. Dormía en el mismo local donde funcionaba su negocio. "Ser microempresario implica en nuestro medio, ser un todero", sostiene Galvis.

Se levantaba muy temprano y él mismo realizaba todos los oficios que implica manejar una cafetería. Al poco tiempo, cuando las utilidades de la cafetería le permitieron, compró un homo eléctrico y se dedicó a fabricar pan. A la edad de 18 años Luis Olivo era en Chía un conocido panadero y tenía un próspero negocio "caminando". Más tarde, en su campaña por la alcaldía del municipio, sus adversarios políticos utilizarían esta circunstancia, diciendo a sus electores que "los ciudadanos de Chía se merecían más que un simple panadero "boyaco" para regir los destinos de su ciudad."

El negocio de Luis Olivo continuó progresando. Abrió dos sucursales y adquirió nuevos y modernos equipos de panadería. Contrajo matrimonio y encargo a su compañera de la administración de las sucursales. Fue entonces cuando pudo dedicar parte de su tiempo a practicar el ciclismo, una afición que había surgido desde el día que vio pasar por su pueblo en una Vuelta a Colombia a, Rafael Antonio Niño y Patrocinio Jiménez, los héroes de su primera juventud. Practicaba este deporte todos los días de manera disciplinada, entusiasta, casi obsesiva. Quería ser un gran ciclista, un Lucho Herrera, un "Cochise". Participó en todas las pruebas regionales que se realizaron en su época en los Departamentos de Boyaca y Cundimarca. Luego, en un Clásico RCN. Finalmente, logró su sueño de participar en una Vuelta a Colombia. Desafortunadamente, su actuación no estuvo acorde ni con el esfuerzo ni el apoyo que le brindaron. "Fui un ciclista del montón. De mitad de tabla para abajo", reconoce el mismo Luis Olivo. Pero para quien estaba destinado a ser alcalde de Chía esta experiencia fue una escuela excelente pues lo preparó para resistir arduas jornadas de trabajo, lo vacunó contra los vicios y excesos a que se están expuestos los jóvenes en la época actual, lo puso en contacto con la gente de su pueblo. Se dio cuenta que tenía habilidades

de líder y, aunque aborrecía la forma de hacer la política tradicional en el municipio, por primera vez, se percató que existían diferentes formas de servir a la comunidad.

Al retirarse del ciclismo activo, Luis Olivo se convirtió casi de una manera espontánea en un promotor de actividades deportivas. Organizó en Chía en 1986 una competencia deportiva que se denominó Carrera Atlética San Silvestre de Chía, que con el tiempo adquirió una importancia especial por el número de participantes, por la fecha en que se realizaba y porque el punto de partida de la competencia estaba ubicado en parque principal donde se congregaban centenares de personas que esperaban la llegada del año nuevo. En la edición sexta de la Carrera, en 1991, el alcalde de la época, no le permitió hacer la carrera por el parque principal. El alcalde me dijo "No puede hacer la carrera partiendo del Parque principal". "¿Pero por qué?," le preguntó Luis Olivo, " si esta es una tradición y el parque principal es la sala de recibo de los visitantes". Esta "alcaldada" constituyó el florero de Llórente y punto de partida para que Luis Olivo empezara a participar más activamente en política. Indignado por actitud del alcalde y sin contar con la aprobación del ex alcalde Orlando Gaitan Mahecha, en unos metros de tela blanca marco su nombre y lo proclamó como futuro alcalde cívico 92-94. Se subió a una tarima improvisada y se dirigió al público ante el cual expuso su protesta airada. Era la primera vez que ante un público numeroso mostraba su carisma y liderazgo.

Luis Olivo Galvis fue elegido concejal por un movimiento que defendía los intereses del deporte en Chía en 1992. Solo ejerció como concejal durante un año, pues renunció públicamente por considerar que en ese cuerpo colegiado no era posible adelantar ninguna labor positiva en defensa de los intereses del municipio y el Concejo "no era el recinto sagrado de la democracia en municipio." Respaldo por Orlando Gaitan Mahecha y con una votación de 5542, salió elegido alcalde de Chía para el periodo 95-97. Supero a su más cercano competidor por 1500 votos.

Se posesionó como alcalde el 10 de enero de 1995. No contó con el respaldo de la coalición mayoritaria de concejales del municipio, quienes siempre ejercieron una férrea oposición a las iniciativas del alcalde.

Luis Olivo no fue un alcalde "de escritorio". Persona abierta, buen comunicador, delegaba funciones a sus secretarios, creía en ellos y les daba libertad y confianza. Formó a su alrededor un equipo de colaboradores, unidos por el mismo ideal, que estuvieron a la altura de su trabajo, autorizados para obrar, plenos de iniciativas y deseosos de ayudarse mutuamente. Prefería comunicarse con los ciudadanos en los barrios o directamente en sus propias residencias

antes que verlos haciendo antesala en su despacho. No seducía con su inteligencia, pero sí con su entusiasmo. Mostraba un entusiasmo activo, "pegajoso", no temía asumir riesgos, no se asombraba ante las dificultades y perseguía con tenacidad y energía la finalidad pretendida. Utilizaba con frecuencia el canal de la televisión local y la emisora del municipio para comunicarse con sus conciudadanos y en esta forma mantener informado al pueblo sobre sus iniciativas y el desarrollo de los planes de gobierno.

EL PROBLEMA DEL TRANSPORTE

A principios de 1996 los habitantes de Chía, pero particularmente los que por alguna razón deben movilizarse Bogotá, que son casi todos, afrontaron una situación incomoda que de alguna manera afectaba su bolsillo, su seguridad y su tiempo de movilización. Los hechos se presentaron cuando la Secretaría de Tránsito del Distrito expidió una resolución por medio de la cual se ordenaba que los buses de transporte intermunicipal que llegaban a Bogotá -entre ellos los provenientes de Chía- no debían transitar por la Avenida Caracas, la ruta tradicional por muchos años para la entrada de buses provenientes del norte del país a la Capital de la República. La Resolución establecía que la ruta de entrada debía ser la Avenida Boyará y el punto final del recorrido el Terminal de Transportes de Bogotá. Las razones de la Secretaria de Tránsito para tomar esta medida, eran entre otras, poder descongestionar esta importante vía arteria bogotana, acelerar la circulación del tránsito vehicular y contribuir de alguna manera, a resolver el caótico y desorganizado tránsito capitalino. La medida perjudicaba especialmente a los estudiantes y empleados residentes en Chía que trabajaban o estudiaban en la Capital y que necesariamente debían de movilizarse diariamente y cumplir con sus horarios de trabajo o de clases. Con el cambio de ruta de los buses, empleados y estudiantes, debían bajarse en paraderos ubicados hasta 60 ó 70 cuadras de su sitio de trabajo o de estudio. Para muchos ciudadanos, ello implicaba tomar un nuevo vehículo de transporte y pagar el costo del pasaje. En otras ocasiones quedarse en sitios poco recomendables desde el punto de la seguridad y en las horas pico cuando el tránsito bogotano es desesperadamente lento.

Ante los hechos relatados anteriormente la ciudadanía, los transportadores y el Alcalde Galvis, dejaron sentir su voz de protesta. El Distrito para resolver el problema creado conformó una Comisión especial, integrada por funcionarios de la administración Distrital, el alcalde Luis Olivo, y ciudadanos de Chía, para que se dialogara con el propósito encontrara una solución negociada. Tras un año de negociaciones los miembros de la Comisión no llegaron a ningún acuerdo. Fue entonces cuando bajo el liderazgo del alcalde y de los transportadores se decidió bloquear la Autopista Norte para el tránsito de vehículos. Los buses intermunicipales fueron atravesados en sitios estratégicos de la vía, lo cual ocasionó una congestión

impresionante en el sector norte de la ciudad. "Fue una noche terrible", al decir de una dama bogotana que se vio perjudicada por no poder transitar por la Autopista, ruta obligada para llegar a su residencia. Pero la protesta surtió efecto. A la semana siguiente los buses provenientes de Chía y demás poblaciones de la sabana ubicados al norte de la capital transitaban libremente por la carrera 24, sin ninguna oposición por parte de los policías de tránsito. El movimiento había triunfado y los habitantes de Chía le adjudicaban este "trunfo" al alcalde líder.

OTRO PROBLEMA: EI PRESUPUESTO DEMANDADO

Al poco tiempo de haberse posesionado, sus opositores demandaron ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca el presupuesto del Municipio. El alcalde quedó entonces con "los brazos cruzados", pues no podía ordenar los gastos de un presupuesto que no estaba debidamente legalizado. Ante esta circunstancia Luis Olivo debía actuar. En ese momento, la administración municipal afrontaba como problemas prioritarios el pago de los maestros (\$90 millones), la construcción del alcantarillado y la pavimentación de vías. Decidió entonces recurrir a la ayuda de la empresa privada para obtener los recursos que se necesitaban para cumplir con las promesas que había hecho en su programa de gobierno. Se dirigió en primer lugar al Restaurante "Andrés Carne de Res" y le solicitó a su propietario ayuda para el pago de sueldos a los maestros. No le ayudó para el pago de la deuda, pero si comprometió al pago de un maestro. Visitó a otros establecimientos comerciales, de manera especial los nocturnos y los restaurantes que funcionan en las afueras de la ciudad los fines de semana y con el argumento de que, así como ellos se beneficiaban del municipio también debían de retribuirle con parte de sus utilidades. En todos ellos encontró una respuesta positiva. Interesante y productiva resultó para el alcalde Luis Olivo, la visita a las canteras ubicadas en la periferia de la población. Y con un argumento parecido les manifestó que ellos como concesionarios estaban usufructuando una parte importante de la riqueza del municipio y que por lo tanto deberían apoyar a la administración municipal en este momento de crisis. Quienes manejan las canteras le suministraron al municipio el balasto necesario para la pavimentación de las vías y otras obras que estaban paralizadas. Con estrategias similares superó la difícil situación que vivió la administración municipal durante el primer año de gobierno por falta de presupuesto.

LA ESTRATIFICACIÓN DEL MUNICIPIO

Recién posesionado como alcalde, le correspondió afrontar otra situación difícil. La administración del alcalde anterior había realizado los estudios técnicos para implementar el

sistema de estratificación socioeconómica del municipio. La estratificación era un mandato legal y había que cumplirla. Muchos ciudadanos estaban descontentos con la estratificación y con la manera como se quería implementar pues no parecía razonable y no estaba de acuerdo con la realidad del municipio. Procedió entonces a derogar por decreto lo que se había hecho. Dialogó con la gente de los barrios, se enteró de sus inquietudes, de las observaciones que tenía el sistema de estratificación. Cuando tuvo una idea clara acerca del problema, llamó a sus colaboradores y les solicitó que redactaran un nuevo proyecto, lo consultó con representantes de los sectores más afectados y expidió por decreto la nueva estratificación. Beneplácito en la ciudadanía. Nuevamente Luis Olivo se había salido con la suya.

LA MASACRE EN LA VEREDA DE LA FAGUA

En junio de 1986 siete jóvenes de la vereda de la Fagua, fueron masacrados salvajemente por desconocidos. A pesar de que las masacres en Colombia son un hecho de frecuente ocurrencia, la masacre ocurrida en el municipio de Chía rué noticia nacional. La prensa dio a este suceso un gran despliegue por haber ocurrido en una población cercana a Santa Fe de Bogotá y tradicionalmente pacífica y sin antecedentes de hechos de violencia de esta naturaleza. La radio y la televisión entrevistaron a las autoridades militares y al alcalde sobre los posibles autores materiales o intelectuales y móviles de la masacre. Como en muchos otros casos nadie sabía nada. El sepelio de estos jóvenes, constituyó en la población una multitudinaria, impresionante y desgarradora manifestación de dolor, de ira y de impotencia. Los familiares y amigos de las víctimas reclamaban justicia y castigo para los responsables. Y cómo éstos no aparecían, comenzaron a dirigir su mirada y su dedo acusador contra el alcalde Luis Olivo. Terrible acusación para una persona inocente!. Se afirmaba que los autores intelectuales de la masacre eran "grupos de limpieza social" liderados por las autoridades y en los cuales se incluía al Alcalde del municipio. Dos años después, la Fiscalía General de la Nación, desvinculaba completamente de la investigación a Luis Olivo por no haber encontrado ningún mérito para incriminarlo.

LA CONSTRUCCIÓN DE UN ACUEDUCTO EN TIEMPO RECORD

Una vieja aspiración de la ciudadanía de Chía era la construcción de un nuevo acueducto municipal. Por muchos años los habitantes de esta ciudad como en tantos otros pueblos colombianos, tuvieron que padecer el grave problema de la falta de agua en sus viviendas. Hubo épocas críticas en la población, cuando la medida del racionamiento del agua debió tomarse de manera prolongada. El agua sólo llegaba a los hogares en las horas de la noche y de

manera escasa. Mientras se encontraba una solución de fondo a este problema, el Alcalde Luis Olivo organizó brigadas nocturnas de reparto de agua a las residencias. El personalmente comandaba dichas brigadas y las aprovechaba para dialogar con la gente y enterarse directamente de otras necesidades de la comunidad. La medida no solucionaba completamente el grave problema del suministro de agua, pero por lo menos mitigaba la necesidad de este elemento vital. El alcalde demostró con esta actitud que era un hombre que quería permanecer cerca a su comunidad y que actuaba, que hacía cosas, que no se quedaba con los brazos cruzados.

Hasta que finalmente llegó la anhelada solución. Luis Olivo obtuvo a través del mecanismo de la cofinanciación los fondos necesarios para la construcción del acueducto municipal. Contrató la construcción de la obra con una entidad cooperativa y logro que el acueducto estuviera concluido en un tiempo record de seis meses.

Preguntas de análisis

1. Utilizando la teoría de los rasgos evalué las características del alcalde Galvis en su gestión al frente de la alcaldía de Chía en su primera administración.
2. De acuerdo con las teorías expuestas en este capítulo ¿Cuál o cuales fueron las estrategias de motivación empleadas por el alcalde?
3. Utilizando el enfoque situacional evalué la gestión del alcalde Galvis en el desempeño de su cargo

INVESTIGACIÓN FORMATIVA

Describe el estilo de liderazgo del ex alcalde de Bogotá D.C. Luís Eduardo Garzón.

Tenga en cuenta:

Artículos de prensa y revistas.

PRUEBAS DE EVALUACIÓN

Preguntas de selección múltiple y única respuesta

1. La función de dirigir a las personas en una organización involucra tres procesos diferentes pero estrechamente relacionados:
 - a. El liderazgo, La disciplina y el dinero.
 - b. La motivación, El liderazgo y La comunicación.
 - c. El prestigio, La disciplina y la comunicación
 - d. El dinero, La motivación y la disciplina.

2. Según Chester Barnard las funciones de un ejecutivo son
 - a. El desarrollo de un sistema de información
 - b. Motivar y incentivar a los empleados
 - c. Evaluar el desempeño de los empleados
 - d. Dos de las anteriores
 - e. Todas las anteriores

3. Las teorías sobre el liderazgo buscan:
 - a. Identificar las características determinantes de la personalidad del líder.
 - b. Explicar las maneras y estilos de comportamiento adoptados por el líder.
 - c. Adecuar el comportamiento del líder a las circunstancias de la situación.
 - d. Todas las anteriores
 - e. Dos de las anteriores

4. La Teoría de los rasgos de personalidad presenta las siguientes limitaciones:
 - a) Ignora por completo la situación en que se ejerce el liderazgo
 - b) No pondera la importancia relativa de cada uno de los diversos rasgos
 - c) Desde el punto de vista simplista, un individuo dotado de rasgos de liderazgo será siempre líder y en cualquier situación
 - d) Todas las anteriores
 - e) Ninguno de los anteriores

5. A continuación se presentan seis (6) sistemas generales de motivación en el trabajo y sus correspondientes definiciones en desorden para que usted arme la pareja correspondiente. Escriba al final frente al número de cada sistema la letra correspondiente a su definición.

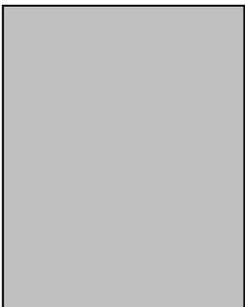
Los sistemas generales de motivación en el trabajo:

1. El empleo de la autoridad y el otorgamiento de beneficios económicos.
2. El enfoque de las relaciones humanas.
3. Creación de un clima organizacional
4. El enfoque de la negociación
5. Competencia
6. Motivación a través de las expectativas

Definiciones de cada uno de los sistemas generales de motivación en el trabajo:

- a. Es una de las formas más comunes de motivación y consiste en un acuerdo mutuo entre los directivos y los empleados de una organización. En éste, cada una de las partes se compromete a dar todo de sí para obtener beneficio mutuo.
- b. Consiste en coaccionar al empleado a la realización del trabajo y si no lo hace satisfactoriamente, amenazarlo con el despido. Este enfoque hace énfasis en la autoridad; la motivación consiste en estimular al trabajador con los beneficios económicos o de seguridad que logra si se cumple estrictamente con lo que se le ordena.
- c. Este enfoque enfatiza el papel de los procesos sociales en el lugar de trabajo. Sus supuestos básicos son que los empleados desean sentirse útiles e importantes, que están interesados en pertenecer a un grupo social y que estas necesidades son más importantes que el dinero.
- d. Este enfoque consiste en identificar una serie de factores que producen una conducta o actitud del individuo hacia el trabajo o hacia la organización. Entre estos factores están los denominados factores de higiene que se refieren al contexto o medio ambiente dentro del cual se ejecuta el trabajo, ellos son: las políticas de la organización, supervisión técnica, relaciones interpersonales con los supervisores, con los compañeros, con los subordinados, el salario, la seguridad en el empleo, la vida personal, las condiciones físicas del trabajo y el status; la presencia de estos factores no garantiza la motivación del individuo, pero su ausencia causa molestias y desagrado en el trabajo.
- e. La motivación es el producto del valor que los individuos colocan en los resultados posibles de sus acciones, del esfuerzo requerido para lograrlos y de las expectativas para que alcancen sus metas. El logro de una meta está determinado por el esfuerzo realizado, la comprensión que el individuo tenga del trabajo a realizar y su propia evaluación de capacidad.
- f. Este enfoque trata el establecimiento de metas por parte de los individuos de la organización con el fin de obtener recompensas de tipo económico que repercuten en su desarrollo personal, al mismo tiempo que logra obtener un prestigio dentro de la organización.

1 ____ 2 ____ 3 ____ 4. ____ 5 ____ 6 ____



UNIDAD VI

CULTURA ORGANIZACIONAL

APROXIMACIONES TEORICAS EN TORNO A LA CULTURA ORGANIZACIONAL

Introducción

Preguntarse por la Cultura Organizacional solo desde la mirada Administrativa es problemático, puesto que tanto lo cultural como lo organizacional, dada su diversidad y los procesos sociales de su construcción, son fenómenos que competen a múltiples disciplinas como la psicología, la sociología, la filosofía y la ética, la antropología, la economía, la ciencia política, y por supuesto la administración, entre otras.

La Cultura Organizacional es un concepto complejo e interdisciplinario²³, en el sentido que intervienen múltiples disciplinas en su construcción. Su exploración implica establecer relaciones entre varias disciplinas que estudian el saber – hacer humano que se desarrolla en el fenómeno de las organizaciones. En ese campo conceptual interdisciplinario confluye entonces la ciencia, la técnica, el arte y en general el conjunto del saber y del conocimiento humano (González: 2004).

El Concepto de Cultura Organizacional

En torno al concepto de Cultura Organizacional, se encuentran diferentes variaciones como Cultura Administrativa, corporativa y empresarial. Así como otros tipos de cultura que influyen sobre el comportamiento de las organizaciones, como lo son la cultura social y política, las cuales están estrechamente ligadas a la cultura administrativa (Peters, 1999: 127). Estos contrastes encierran similitudes, diferencias y relaciones interesantes.

Cultura Administrativa

La cultura administrativa es definida por Guy Peters (1999) como una compleja estructura cognoscitiva y evaluativa que tiende a ser relativamente común entre todos los miembros de una organización. La cultura administrativa, es entonces, la cultura interna de las organizaciones que motiva o limita las prácticas de la gerencia interna sobre el desarrollo de las políticas de una organización pública.

Cultura Corporativa

Respecto a la cultura corporativa, esta constituye “un sistema colectivo de creencias que tiene la gente de una compañía, en torno a su habilidad para competir en el mercado y para actuar consecuentemente, ello con el ánimo de ofrecer a los clientes productos y servicios con valor agregado y de garantizar utilidades para la empresa” (Toca, 2005).

²³ Lo interdisciplinario, entendido como cruce de disciplinas es un discurso que fue empleado inicialmente por Luis Wirtz en 1937 y hoy se debate desde la relación del conocimiento general y del conocimiento especializado. Respecto a los procesos de investigación, Pablo González Casanova, en su libro “Las nuevas ciencias y las humanidades. De la academia a la política”, presenta una fórmula que parece disipar este conflicto: “Volverse especialista en el estudio de un problema, independientemente de que la especialización signifique manejar disciplinas que se enseñan en distintas facultades.” (González, 2004: Pág. 26 - 29)

Cultura Empresarial

La cultura empresarial es entendida como un conjunto de valores y prácticas de los empresarios de determinada región o localidad la cual tiene como propósito el controlar y modelar a los empleados de una empresa. Los programas de cultura empresarial tienden a ser desarrollados y aplicados a las directivas y elites empresariales (Urrea, 2000).

Para efectos del curso utilizaremos el concepto de cultura en relación con las organizaciones. Estos dos conceptos están estrechamente interrelacionados, pues la definición más general que puede darse de organización es la de que son grupos humanos que pretenden el logro de unos objetivos y por ello las organizaciones son en si mismas un fenómeno cultural, que varía según el Estado de desarrollo socio político de una sociedad. La cultura varía de una sociedad a otra y aquí es posible observar cómo las organizaciones varían de acuerdo con las naciones.

Existe una estrecha relación entre cultura política, social y administrativa, donde:

Cultura Administrativa

Esta última puede también entenderse como **Cultura Organizacional estatal**, la cual se inscribe en el campo de las estructuras gubernamentales, las cuales tienen como función esencial la aplicación de reglas generales que al ser aplicadas se transforman en decisiones específicas para casos individuales (Peters, 1999: 68 - 69).

Cultura Política

La cultura política, incide en la Cultura Organizacional estatal, al estructurar la descripción mental de lo que es y ha de ser el “buen gobierno” y la “administración apropiada” (Peters, 1999: 124). Los valores políticos de una sociedad contribuyen en el moldeamiento de sus organizaciones públicas, así como en el desarrollo de sus límites y actuaciones. Valores, mitos e ideales políticos como la democracia, la participación, la igualdad y la libertad, definen campos de actuación a las organizaciones públicas, bien sean estatales o no estatales (Bozeman, 1998).

Cultura Social

Al igual, la cultura social, repercute en la Cultura Organizacional estatal, y en general en el desempeño de la administración pública. Los valores, tradiciones y costumbres desde los que se estructura una sociedad, permiten establecer criterios y reglas de acción para un mejor desempeño social (Peters, 1999: 127 –

137). La puntualidad en el cumplimiento de un horario, es por ejemplo un valor social que influye en el comportamiento de las organizaciones. La cultura social, es un factor que influye también en el moldeamiento de las organizaciones públicas.

Cultura Ciudadana y Gestión Pública: El caso de la crisis del acueducto de Bogotá en la primera administración del alcalde Antanas Mockus.

El profesor Paul Brombert²⁴, quien se desempeñó como alcalde de la ciudad de Bogotá, en el periodo comprendido de 1995 a 1997 y quien fue un actor determinante en la política pública de cultura ciudadana y administrativa de la administración del alcalde Antanas Mockus (1995 – 1997 y 2000 – 2004), plantea como Cultura es todo aquello que se transmite de una generación a otra por medios no genéticos. Desde este concepto podemos inferir que la reproducción cultural es un problema educacional en el que se proyectan principalmente los valores, las creencias, los sentimientos, las costumbres, las tradiciones, los Mitos, los rituales, los artefactos culturales de una sociedad (lenguaje, Jergas, dichos, historias, rituales, símbolos, etc.), sus representaciones simbólicas (Materiales e inmateriales), sus modos de vida, los pensamientos comunes, las experiencias compartidas, el aprendizaje común y las expectativas de individuo frente a la sociedad y viceversa (Chica, 2000a).

La cultura entendida como una relación ínter subjetiva sociedad – individuo, se plantea como una representación que configura por un lado el deseo de reconocimiento o visibilidad social positiva, el prestigio y por otro, el temor a la sanción social o a la visibilidad negativa, la vergüenza.

Desde aquí se puede plantear que la Cultura se define desde una construcción social de sentido que fundamenta la acción situacional de los actores sociales. La cultura ciudadana como producto social, se relaciona con los supuestos y creencias que tienen en común los actores sociales y que, son útiles para aprender a dar respuesta a situaciones problema (como lo fue la crisis del agua). La cultura ciudadana se evidencia en la acción situacional, entendiendo por esta, los comportamientos observables en la relación entre los actores en un determinado contexto social.

Para el profesor Brombert la cultura administrativa, es propia de los actores organizacionales del aparato de Estado, quienes también se juegan como ciudadanos. En este sentido cultura ciudadana y cultura administrativa van de la mano siendo al primera la contenedora de la segunda.

²⁴ Este apartado se elaboró a partir de la conferencia magistral del profesor Paul Brombert, dictada en la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, para los estudiantes de la Maestría en Administración pública. Primer semestre. 2007.

Brombert parte de un discurso de modernidad, expuesto por Mockus, que delimita las relaciones de cultura, moral y ley desde la pregunta por el individuo. Tanto la ley, la moral y la cultura castigan y premian. La primera, la ley, castiga con la sanción explícita como cárcel, detención o multas y premia con derechos desprendidos de su cumplimiento. La segunda, la moral, castiga con el remordimiento, con el malestar o con la culpa individual y premia con la auto satisfacción. Y por ultimo, la cultura, premia con el reconocimiento, con el prestigio y castiga y sanciona con la sanción social, con la exclusión, la censura, el rechazo y la vergüenza.

La ley, la moral y la cultura, son tres sistemas regulatorios que funcionan con relativa independencia. Encontrando que el más exigente de todos es la moral, seguido por la cultura y finalmente sigue la ley. En este sentido, siguiendo los planteamientos de Mockus, solo se debe aplicar la ley cuando fallan las barreras de la moral o de la cultura. Las personas tienden a ser limitadas, reguladas y disuadidas más por su propia moral y por las reglas culturales de su comunidad referencial que por el temor a las sanciones legales.

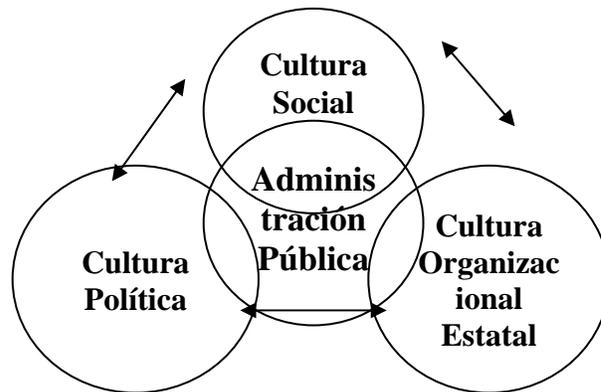
Retornando al asunto de la cultura ciudadana, Brombert plantea que la cultura ciudadana y la administrativa son cambio de rutinas, un proceso de ingeniería. El plantea que su visión de cultura ciudadana (No administrativa) se diferencia de la de Mockus en que él ve la ciudad como un laboratorio, por ser Físico de formación y que Mockus la ve como un aula por ser matemático. Para él los elementos de la cultura se construyen, se miden, se evalúan, se intervienen y se regulan.

Si la cultura ciudadana es un cambio de rutinas en la vida cotidiana de la ciudad, entonces la acción de gobierno, según Brombert, será romper con la rutina que sea contraria a los objetivos de la ciudad, como lo fue el ahorro de agua en la primera administración Mockus, que tenía como fin evitar el racionamiento de agua producto del derrumbe de uno de los túneles principales que irriga del preciado líquido a Bogotá.

El cambio de rutinas ante una crisis y la creación de nuevas rutinas que persisten superada la crisis, son el valor real que construye la cultura ciudadana. Brombert atribuye que fue gracias a esta crisis que se evidenció el cambio cultural de la ciudad y sus utilidades prácticas.

El programa de Cultura Ciudadana y administrativa, entendido por Brombert como un sub conjunto de la primera, liderado por el alcalde Mockus y el profesor Brombert desde el Instituto de Cultura y turismo, es un caso exitoso de gestión en la medida que incidió en la construcción de un imaginario compartido de ciudad y de administración, planteo supuestos y convenciones sociales compartidas que han hecho de Bogotá una ciudad mucho más fértil en todas sus dimensiones (Campos, 1998).

Desde esta triada – Cultura política, social y administrativa – se establece cómo cada una interviene en el desarrollo de la otra y cómo redefinen el espacio de actuación de la administración pública. Esto es diagramado en el siguiente gráfico, el cual se basa en el esquema presentado por Peters (1999: 128).



Peters (1999)

Cultura Organizacional

Definir el concepto de Cultura Organizacional es fundamental para el desarrollo teórico de este Curso. Los antecedentes de este concepto se encuentran señalados en la obra de Elton Mayo, donde se plantea la pregunta por el papel y las repercusiones que tienen los valores, los sentimientos y las normas en los grupos que conforman una organización. (Chiavenato, 1994)

Edgar Schein, retoma las ideas de Mayo al estudiar a profundidad cómo se comportan los seres humanos en entornos organizacionales y definir la Cultura Organizacional “como un modelo de supuestos básicos compartidos – inventados, descubiertos o desarrollados por un grupo determinado, al ir aprendiendo a enfrentar sus problemas de adaptación externa e integración interna -, que hallan ejercido la suficiente influencia cómo para ser considerados válidos, y en consecuencia ser enseñados a los nuevos miembros cómo el modo correcto de percibir, pensar y sentir esos problemas”²⁵ (Schein, 1988:25).

Para Schein, “...El proceso de formación cultural es, en un sentido, idéntico al proceso de formación grupal, en cuanto que la misma esencia de la "colectividad" o la identidad del grupo- los esquemas comunes de pensamiento, creencias, sentimientos y valores que resultan de las experiencias compartidas y el aprendizaje común -, es lo que en última instancia denominamos “cultura” de ese grupo” (Schein, 2002).

²⁵ Citado por Claudia Toca (Toca: 2005) y contenido en: Schein, Edgar. Organizational culture and leadership. USA. 1985

Continuando con Schein (1988) se refiere también a la Cultura Organizacional cómo el conjunto de valores, necesidades, expectativas, creencias, políticas y normas aceptadas y practicadas por la organización. Schein distingue varios niveles de cultura. En el primer nivel, se establecen los supuestos básicos de la organización; En un segundo nivel, los valores e ideologías que fundamentan la organización. En un tercer nivel, los artefactos culturales de la organización (jergas, historias, rituales y decoración) y en un cuarto nivel, las prácticas culturales de la organización.

Para Chiavenato la Cultura Organizacional es "...un modo de vida, un sistema de creencias y valores, una forma aceptada de interacción y relaciones típicas de determinada organización."(Chiavenato, 1989: 464). Las organizaciones son pues, espacios vivenciales que moldean a sus miembros y establecen los parámetros de conducta en estas.

Robbins, plantea que: "La cultura (organizacional), por definición, es difícil de describir, intangible, implícita, y se da por sentada. Pero cada organización desarrolla un grupo central de suposiciones, conocimientos y reglas implícitas que gobiernan el comportamiento día a día en el lugar de trabajo..." (Robbins, 1999: 601). Robbins al igual que Schein plantean cómo desarrollo cultural y desarrollo organizacional, son indisolubles.

García y Dolan, definen la Cultura Organizacional cómo "... la forma característica de pensar y hacer las cosas (en una organización)" Para Garcia y Dolan, la Cultura Organizacional es para las organizaciones lo que la personalidad a los individuos (García y Dolan, 1997: 33).

Es de destacar la definición al respecto de Carles Ramio, en la cual "La Cultura Organizacional es el ambiente que se respira en una organización" (Ramio, 2001), y se define por el conjunto y la articulación entre los valores dominantes aceptados; las ideas y la filosofía que orienta la política de la organización hacia los empleados y ciudadanos; las reglas del juego para moverse y progresar en la organización; las costumbres y tradiciones presentes; los mitos que moldean y explican referentes organizacionales, aspectos fundacionales y modelos ejemplares de conducta; los rituales de la vida y la cotidianidad de las organizaciones; así cómo las representaciones simbólicas materiales e inmateriales presentes en la organización (Ramio, 2001).

Para Etkin y Schvarstein, la Cultura Organizacional se define desde su funcionalidad, y establecen cómo funciones básicas de la Cultura Organizacional (Etkin y Schvarstein, 1992):

- Definir límites, estableciendo distinciones entre una organización y otra.
- Transmitir un sentido de identidad a los miembros de la organización.

- Facilitar la traducción, articulación, identificación e interiorización de los objetivos generales, respecto a los objetivos compartimentales e individuales en la organización.
- Tender a ser un silencioso sistema de control comportamental.

Desde lo expuesto en la materia, la Cultura Organizacional puede ser definida también cómo una construcción social de sentido que fundamenta la acción situacional de los actores organizacionales. La Cultura Organizacional cómo producto social, se relaciona con los supuestos y creencias que tienen en común los actores organizacionales y que, son útiles para aprender a dar respuesta a situaciones problema. La Cultura Organizacional se evidencia en la acción situacional, entendiéndose por esta, los comportamientos observables en la relación entre los actores en un determinado contexto organizacional.

Elementos y funciones de la cultura en las organizaciones:

Desde la anterior revisión documental se puede establecer que los principales elementos de una Cultura Organizacional son:

1. Los Valores	2. Las creencias.
3. Los sentimientos.	4. Las ideas e ideologías Organizacionales
5. Las filosofías Organizacionales	6. Las costumbres
7. Las tradiciones	8. Los Mitos
9. Los rituales	10. Los artefactos culturales de la organización. (Jergas, dichos, historias, rituales, decoración, símbolos, etc.)
11. Las representaciones simbólicas (Materiales e inmateriales)	12. Las normas y reglas de juego organizacional
13. El modo de vida	14. Las interacciones (inter e intra organizacionales)
15. Los supuestos básicos	16. Los pensamientos comunes
17. Las experiencias compartidas	18. El aprendizaje común.
19. Las necesidades	20. Las expectativas
21. Las suposiciones	22. Los conocimientos implícitos
23. La identidad Organizacional	24. El clima organizacional ²⁶

Función de la cultura en las Organizaciones:

²⁶ El Clima Organizacional es considerado por algunos autores como un elemento que se diferencia de la Cultura Organizacional, al ser este, una percepción de las situaciones y entornos de la organización, que se caracteriza por ser cambiante. En tanto que la Cultura Organizacional, es un componente organizacional que trasciende lo cognitivo y tiende a ser más permanente. (Toro, 1998)

También esta revisión documental permite plantear como la Cultura Organizacional presenta una funcionalidad organizacional que es presentada desde los autores tratados a continuación:

- Motiva o limita las prácticas de la gerencia interna sobre el desarrollo de las políticas de una organización pública. Guy Peters (1999) – Cultura Administrativa -
- Para competir en el mercado y para actuar consecuentemente. Toca (2005) – Cultura Corporativa –
- Ofrecer a los clientes productos y servicios con valor agregado y de garantizar utilidades para la empresa. Toca (2005) – Cultura Corporativa –
- Tiene cómo propósito el controlar y modelar a los empleados de una empresa. (Urrea: 2000). – Cultura Empresarial –
- Estructura la descripción mental, *tanto en los ciudadanos cómo en los funcionarios públicos*, de lo que es y ha de ser el “buen gobierno” y la “administración apropiada” (Peters 1999). – Cultura Política –
- Los valores políticos de una sociedad contribuyen en el moldeamiento de sus organizaciones públicas. (Peters 1999). – Cultura Política –
- Los valores políticos de una sociedad contribuyen en la definición de los límites de la acción administrativa de las organizaciones públicas. (Peters 1999). – Cultura Política –
- permite establecer criterios y reglas de acción para un mejor desempeño – *de las organizaciones* – en lo social (Peters) – Cultura Social –
- Enfrentar problemas de adaptación externa e integración interna en las organizaciones. (Schein 1988).
- Enseñar a los nuevos miembros – *de la organización*- el modo(s) correcto (s) de percibir, pensar y sentir... problemas *relevantes a la organización*. (Schein 1988).
- Moldear a sus miembros y establecer los parámetros de conducta en la organización o al entrar en relación con esta.
- Definir límites, estableciendo distinciones entre una organización y otra. (Etkin y Schvarstein 1992)
- Transmitir un sentido de identidad a los miembros de la organización. (Etkin y Schvarstein 1992)
- Facilitar la traducción, articulación, identificación e interiorización de los objetivos generales, respecto a los objetivos compartimentales e individuales en la organización. (Etkin y Schvarstein 1992)
- Tender a ser un silencioso sistema de control comportamental. (Etkin y Schvarstein 1992)

ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE

Caso No 6:

EL ALCALDE DE VILLARROBOS²⁷

...Años mas tarde cuando Roque Peñalisa luchaba por llegar a la alcaldía de Villarrobos, las escenas de miseria y de pobreza que había visto en Cartagena regresaban a su mente y percibía claramente que su tierra natal era un retrato exacto de lo que había visto en la Ciudad Heroica y, probablemente, en algunos casos, peores por la falta de oportunidades y la desidia de sus dirigentes.

Después de haber cursado su carrera de Derecho en Cartagena, regresó a la Capital de Territorio Costeño y se vinculó a la actividad política a nivel departamental. Quería empezar su carrera política tal cual lo había imaginado su padre. El mismo creía firmemente que este era su proyecto de vida. El primer paso fue entonces buscar la alcaldía de su pueblo natal. Inició la campaña desde casi un año antes del día de las elecciones, visitando a sus futuros electores en sus propias casas.

En la campaña para la Alcaldía conoció de primera mano toda la miseria y desamparo en que vivían sus coterráneos. La mayor parte de ellos habitaban en ranchos miserables, sin agua potable, sin luz, con hambre y en deprimentes condiciones de salud. Tampoco tenían educación, ni empleo. Como decía el cura de la población: “la gente en Villarrobos vive en condiciones infra-animales, es decir, por debajo del nivel de subsistencia de muchos animales”.

Para las elecciones se inscribieron tres candidatos: Libardo Cienfuegos, Fabio Villanegra y Roque Peñalisa. Libardo era el candidato del partido liberal, representaba la rancia clase política que gobernaba el Departamento casi desde cuando fue creado, tenían fama nacional por su sistema premoderno, casi feudal, por sus practicas clientelistas, que se activaban en vísperas de elecciones, igualmente, por los escándalos de corrupción de los cuales tenia conocimiento hasta el mismo Presidente de la República.

El grupo político de Libardo encarnaba una serie de ideas novedosas para la época y para la población de Villarrobos. Se autodenominaba “Movimiento Cívico por Villarrobos” y lo conformaban dos periodistas que oficiaban como corresponsales del único diario del Departamento y de los periódicos de circulación nacional que se editaban en Bogota. También hacían parte de este movimiento un grupo de “paisas” que habían llegado a Villarrobos en busca de negocios pero que habían encontrado en este pueblo una oportunidad para hacer política y como ellos mismos lo decían, “cambiar la cultura de estos negros y enseñarles a administrar el Municipio; que dejen de ser tan perezosos y le cojan amor al trabajo”.

²⁷ Contenido en: Álvarez, Augusto. **La gestión administrativa del alcalde de villarrobos. Bogotá. Colombia. 2007.**

Y el tercer aspirante era Roque Peñalisa, el candidato de los pobres y de los sectores marginados de la población. Roque era disidente del partido Liberal, aspiraba en el futuro consolidar un grupo regional y lanzar listas propias para Senado y Cámara.

Durante la campaña tuvo oportunidad de conocer mucha gente que le ayudó a impulsar sus ideas, a realizar el proselitismo político necesario, circunstancias éstas que en alguna forma cambiaron su vida y su manera de pensar. Con dos personas especialmente, Dopto habría de establecer relaciones muy cercanas. La primera, Sofía, una Trabajadora Social que no ejercía su profesión, poseedora de gran vitalidad y entusiasmo, comprometida hasta los tuétanos con las ideas de su líder, devota de la Virgen del Carmen y además dotada de extraordinaria sensibilidad social, belleza y simpatía... Durante el año que duró su campaña muchas cosas habrían de cambiar en la vida del hasta ahora candidato a la Alcaldía de Villarrobos.

El segundo, Sabio Ladrón, un personaje singular, que hacía honor a su primer nombre y también a su apellido se unió a su campaña, sin saber cómo ni cuándo, y terminó siendo el jefe de debate de la misma. No tenía profesión conocida, aunque en Villarrobos todo el mundo lo identificaba como "Sabio el tinterillo", una persona astuta, muy hábil para establecer y desarrollar componendas. La gente decía que había cursado estudios de derecho, pero nunca se había graduado por su falta de perseverancia para concluir las asignaturas de la carrera.

Sofía había oído hablar mucho de Roque Peñalisa pero no lo conocía personalmente. Lo vió por primera vez una tarde soleada y calurosa de un mes de julio cuando salía de la Alcaldía acompañado de dos personas más. Llevaba una hermosa guayabera blanca, pantalones y zapatos del mismo color y su inconfundible olor a Maria Farina (Jean Marie Farina), la impregnante y famosa colonia francesa que nunca olvidaba ponerse sobre su cara y su cuerpo al iniciar el día. En Villarrobos se decía que el hombre que usara "Maria Farina" tenía las llaves de entrada al corazón de las mujeres. "Era un negro hermoso, varonil y olía rico", le recordaba Sofía a su madre, años después de su ausencia.

Desde el día que Sofía conoció a Dopto no dejó de pensar en él y en el trabajo que ella debía realizar para asegurar su elección como Alcalde. Le pareció un hombre extraordinario, un ser predestinado, con una personalidad avasallante y pensaba que con el tiempo se convertiría en un político de renombre nacional. Su sensibilidad social y su don de gentes le cautivaban. Durante el año que duró la campaña tuvo la oportunidad de conocerlo más de cerca y de valorar todas sus cualidades y soslayar sus defectos. Supo que era casado, que vivía con su esposa y que tenía dos hijos, que era un "picaflor" empedernido que le gustaba enamorar a todas las mujeres que conocía, pero nada de esto le impidió pensar que era su hombre ideal y que definitivamente nunca lo podría olvidar. Conoció de su propia boca, de la boca de Roque Peñalisa, que había compuesto la letra de vallenatos exitosos de Diomedes Díaz, el cantante más famoso y popular que haya tenido la

región. Y esto lo pudo verificar al leer que en las carátulas de sus discos compactos aparecía como autor el nombre de Roque Peñalisa. El cariño que Sofía sentía por Roque era aquel amor, donde si bien existía el deseo y la amistad, iba mucho más allá, era aquel donde nos despojamos de todo lo que somos y del que no se espera nada ser amado ¡Era definitivamente un amor sin esperanza! Pero para Sofía los sentimientos contaban más que la razón. Lo había idealizado y se había convertido en el centro y razón de su vida. Recordaba bien aquella poesía del vate portugués, Eugenio de Castro, que había leído en la clase de literatura en el bachillerato y que tanto le había impresionado: "...Es medio amor amar con esperanza y verdadero amor amar sin ella..." El solo hecho de evocar el último verso de esta poesía le laceraba el alma pero esa era su manera de sentir y la compartía plenamente.

Las elecciones para alcalde estuvieron muy animadas. Fue un domingo radiante de sol y de alegría, y a pesar de las prohibiciones legales anunciadas por la radio y por la prensa de no permitir el proselitismo político, en Villarrobos estas órdenes y advertencias no tenían ninguna aplicación pues la gente estaba acostumbrada a que los comicios eran una fiesta popular, una rumba, un carnaval, un espectáculo folklórico lleno de colorido y entusiasmo, que se acompañaba con bandas "papayeras", ron y desfiles donde los pregoneros por las calles gritaban el nombre de los diferentes candidatos.

Ese domingo de elecciones Sofía se paró de la cama muy temprano, se santiguó, rezó una avemaría y se dispuso a librar la última batalla para garantizar que su Dopto saliera elegido alcalde de Villarrobos.

¡Vote por Roque! el candidato del pueblo, derrotemos a la oligarquía, decían los pregoneros de Dopto. Y agregaban en coro: ¡a la bim, a la bam, a la bim, bam, bum, Roque, esta tarde Alcalde ya será! ¡El pueblo unido jamás será vencido, el pueblo unido jamás será vencido!

Mientras tanto otros proclamaban: "Vote por el Coronel Libardo, el candidato del orden y la democracia. Y uno, y dos y tres Libardo otra vez ¡Viva el partido Liberal!!! Abajo los godos hijueputas!

Y los partidarios del movimiento independiente coreaban: con Fabio ya viene el cambio...ya viene el cambio...Con Fabio ya viene el cambio...! ¡El cambio es ahora, abajo los "politiqueros tradicionales"! ¡Viva el "Movimiento Cívico"!

En una de las esquinas de la plaza principal y encaramado en una tarima improvisada, un hombre con acento paisa promocionaba una curiosa mercancía: no se trataba ni de bollo-limpio, ni de tamales, ni de arepa de huevo eran... los votos de los ciudadanos. Compró voto a cincuenta mil, decía el paisa. Cambio un equipo de sonido por los votos de toda su familia, ¡aproveche! Cambio nevera vieja por dos votos. Ave Maria pues, esto no se da todos los días. Apúrese mi don, no regale su voto, ¡véndalo! ¡Alquile su opinión!

En otra esquina, y a media cuadra de la plaza de mercado, un hombre de color moreno y con acento de la tierra invitaba a sus coterráneos diciendo: almuerce gratis, rico sancocho de pescado para usted y toda su familia. A cambio solo le pedimos su voto. Coma rico y vote por el ganador. ¡En sus manos está el destino de este pueblo!

En la mitad de la plaza un apostador apoyaba sus manos en una mesa de juego y gritaba con voz de tahúr profesional: Apuesto dos millones a Roque y doy 300 votos de ventaja. Quiubo pues hermano, arranque... ¿Quiere más?

Mientras tanto en las sedes políticas de los candidatos todo era agitación y optimismo. Todos hablaban del número de votos por el que iban a salir ganadores, y de la “muenda” que le iban a pegar a los candidatos opositores.

Las pocas señoras que en el pueblo todavía conservaban la costumbre de ir a misa los domingos, salían de la iglesia después de asistir a los oficios religiosos, y aprovecharon la ocasión para curiosear lo que estaba ocurriendo en la plaza principal. Hicieron “cola” en el puesto de votación y depositaron su voto.

Los comicios finalizaron a las cinco de la tarde pues el Registrador debió prolongar una hora más el horario de las elecciones por haber empezado una hora más tarde. Dopto estaba nervioso porque si bien se había hecho una buena campaña y sus coterráneos lo habían acompañado con entusiasmo, en el día de las elecciones las cosas salen de manera diferente a como se piensa. Tenía dudas pero no las demostraba. Pero Dopto tenía la corazonada de que iba a ganar porque había visto en su pueblo, en sus gentes, la decisión inquebrantable de triunfar. Mentalmente decía: bueno, tengo los votos y los amigos suficientes para triunfar, algunos de ellos pueden “torcerse”, pero si esto sucede me queda otra posibilidad: los jurados de votación. Mi padre siempre me dijo, “el que escruta elige”, es decir, el que cuenta los votos es el ganador y en esto mi “viejo Rafa” tiene toda la razón. He instruido a todos los “amigos” de las mesas que lleven en los bolsillos por lo menos unos 30 tarjetones adicionales, que los lleven marcados con mi nombre y una hora antes de cerrarse los comicios los introduzcan en las urnas. La estrategia es obvia, cuando se haga el conteo aparecerán más votos que los ciudadanos legalmente inscritos y entonces deberán excluirse al azar los sobrantes. Ello quiere decir que las probabilidades de obtener más votos son inmensas. Mejor dicho, todo esto a mí me deja muy tranquilo.

Los resultados de los comicios se conocieron a las siete y treinta de la noche. El Registrador Municipal anunció que Roque Peñalisa había sido el ganador y que el Coronel Cienfuegos había ocupado el segundo lugar. Dopto estaba feliz, había doblado en votos al Coronel, su adversario mas cercano. Obtuvo cinco mil doscientos treinta y cuatro votos contra dos mil quinientos seis de su más cercano opositor. Fabio Villanegra solo obtuvo 501 votos. Su victoria le aseguraba a Roque una mayoría suficiente en el Concejo Municipal que le permitía la aprobación de

sus principales iniciativas como gobernante. Obtuvo también ocho de los 13 Concejales que se elegían para la Corporación.

Dopto salió de la Registraduría acompañado de un nutrido grupo de sus partidarios que estaban ansiosos de celebrar esta primera victoria de su jefe. En el parque lo esperaban otros quinientos seguidores que coreaban su nombre y el de su grupo político. Aquella noche en la sede de la campaña de Dopto hubo una pequeña celebración y acompañaron al recién elegido alcalde sus más cercanos colaboradores. Entre ellos estaba Sofía quien había sido la más entusiasta y aguerrida colaboradora en el arduo trabajo que acababa de finalizar con la elección de Dopto. Extenuado por la intensa actividad que había desarrollado ese domingo de elecciones y los días que le antecedieron, Roque se recostó en el amplio y cómodo sofá que había acondicionado en la sede de su campaña y quedó profundamente dormido. Uno a uno el pequeño número de asistentes que aun quedaban en el recinto fueron saliendo y al filo de la media noche solo Dopto y Sofía permanecía en aquella vieja casona que había sido testigo de largas conversaciones, de admiraciones mutuas y de miradas enigmáticas que delataban una atracción íntima nunca confesada. Sofía intentó varias veces sin éxito despertar a Dopto, pero éste en la profundidad de su sueño parecía estar más de la otra vida que de ésta. Sofía decidió entonces recostarse al pie de quien ya roncaba y no tardó mucho en correr la misma suerte de Dopto: dormir profundamente. Sin saber como, ni cuando, ni porque, el amanecer de ese lunes de mañana calurosa los sorprendió haciéndose el amor. No pasaron muchos minutos cuando el gallo del vecindario les anunciaba con su vigoroso canto de las cinco y media de la mañana, que el romance de la victoria tenía que terminar y Roque debía empezar su primer día como alcalde electo.

La semana siguiente transcurrió en medio de “tomatas” en casa de partidarios de Dopto, ahora todos ellos candidatos a ocupar cargos en la Alcaldía. Pero la gran fiesta estaba reservada para ocho días después, cuando llegaran los invitados especiales y las orquestas internacionales. “Honestidad Costeña” divulgó así la noticia de la elección de Dopto: Elegido Roque Penalisa alcalde de Villalobos. El popular “Dopto” se posesiona el próximo primero de Enero en acto que se llevará a cabo en el parque principal del puerto petrolero. Se prepara gran fiesta de celebración. Expectativa por el inicio de su gestión.

La fiesta para celebrar la llegada de “Dopto” a la Alcaldía no tenía precedentes en Villalobos. Llegaron a la población personalidades y políticos de toda la región, los senadores y representantes que habitaban en la capital del departamento, las más famosas orquestas del interior del país y del Caribe, delegaciones de los municipios circunvecinos y muchos curiosos que querían gozarse esta gran fiesta. A las diez y treinta de la mañana se inició el desfile de carrozas y comparsas que recorrió las calles adyacentes a las playas. En la parte central del desfile iba la máquina del Cuerpo de Bomberos y encaramado en ella aparecían Dopto, su familia, sus más cercanos allegados y los amigos políticos que lo acompañaron en la campaña, entre ellos, Sofía, que lucía radiante de felicidad y de belleza. Detrás de la máquina de los Bomberos se ubicaron varias bandas ‘papayeros’ que

alegraban esta fiesta popular. Cerraba la manifestación un grupo numeroso de partidarios de Dopto que gritaban incesantemente:Roque,Roque...Roque...Roque...Roque...Roque...Roque.

El desfile culminó en el Parque Principal donde el homenajeado era esperado en un estrado por los invitados especiales y adyacente a el, por tres orquestas internacionales contratadas para amenizar el importante acontecimiento. La celebración duró tres días y tres noches, algo nunca visto en una población de este tamaño en la región. Hubo ron y comida para todos. La fiesta terminó no porque se hubiera acabado el trago o la comida, simplemente se acabó, porque no hubo cuerpo humano que pudiera resistir el tremendo desgaste físico de comer, tomar y bailar durante tantas horas sin descanso. El acto central de la festividad fue el discurso de “Dopto”, al decir de algunos, una pieza maestra por su contenido ideológico y la vehemencia como lo pronunció. Los discursos de Roque siempre estuvieron al nivel de las gentes sencillas que lo seguían con entusiasmo desbordante. Era un líder carismático, un hombre capaz de provocar grandes emociones en la gente de su tierra, les llegaba al alma, les hablaba a sus seguidores de lo que ellos siempre quisieron escuchar de sus dirigentes. Apartes del contenido de su discurso fueron los siguientes:

Pueblo de Villarrobos:

Honorables Senadores de la Republica, Representantes del Congreso, diputados del Departamento, invitados especiales. Hermanos de mi raza. Ciudadanos de Villarrobos. Entrañables amigos.

Todos ustedes me conocen, yo Soy Roque Peñalisa. Gracias a sus votos he resultado elegido Alcalde de este pueblo amado. A partir de hoy, seré “su hermano, el alcalde”.

Como decía Jorge Eliécer Gaitán, “yo no soy un hombre... soy un pueblo” y encarno hoy y encarnaré siempre la gente de Villarrobos. Yo no soy un hombre ¡Yo soy ustedes!: Represento a todos mis hermanos del municipio. Represento la voluntad popular de esta Villa. Desde la alcaldía estaré para defender sus intereses, sus necesidades y para lograr sus ilusiones y sus sueños.

En los últimos seis meses he estado trabajando palmo a palmo con mi gente, conociendo sus dificultades, sus problemas, sus aspiraciones, sus sueños. Hoy puedo decir con realismo doloroso que conozco a fondo el drama y la tragedia que les ha correspondido vivir por tantos años.

En esta mañana radiante cuando la brisa del Caribe a todos nos abraza y el sol nos ilumina, Juro hoy, ante Dios y ante mi pueblo, aquí en la plaza de Villarrobos, que reivindicaré para ustedes todos los derechos que la centralización y la oligarquía blanca les ha negado. Y entregaré hasta mi propia vida para que el hambre y la miseria que todos en Villarrobos padecemos desaparezca para siempre. Repito: el pueblo me ha entregado un mandato. Y Roque Peñalisa es

ahora un pueblo, me esforzaré por cumplir ese mandato y en todos los actos de gobierno actuaré siempre pensando en sus necesidades.

Mi Plan de desarrollo estará estructurado con base en las siguientes líneas estratégicas:

primero, erradicar el hambre y la miseria dándole a los ciudadanos más pobres los recursos para que ellos adquieran lo que se necesite para calmar el hambre. Segundo, con los recursos provenientes de las regalías petroleras contrataremos la construcción del acueducto y alcantarillado, viejas aspiraciones de los habitantes de Villarrobos pero que nunca se pudieron realizar por falta de voluntad política de los gobernantes de turno. La salud y la educación serán otras prioridades importantes en mi gobierno y para ello contaremos con las transferencias de la Nación a los municipios. Prometo a mis coterráneos que esas inmensas polvaredas que se levantan en las calles, activadas por la brisa marina en las tardes de esta Villa, terminarán definitivamente. Pavimentaremos todas nuestras calles y haremos de este pueblo un lugar agradable para nuestros habitantes, y un atractivo balneario para el turismo de los colombianos. Todo lo anterior acorde con nuestros principios y valores culturales. No lo haremos al estilo "cachaco", lleno de normas, procedimientos, licitaciones, contrataciones engorrosas, venias, formalidades, repleto siempre de un burocratismo ineficiente y con la frialdad prestada de las culturas gringa y europea. ¡No estamos en Cundinamarca señores, ni en Antioquia, ni en Santander, ni en el Valle del Cauca, ni en Los Llanos, tampoco somos los negros del Pacífico o mucho menos boyacenses o pastusos, ¡estamos en el Caribe colombiano!, aquí en esta tierra donde se vive la existencia con ¡la alegría de una fiesta que nunca termina! Estamos en la tierra del Vallenato, que es la música mas autentica de Colombia y el ritmo más escuchado del país.

La nuestra será una administración ágil, eficiente que tenga en cuenta las necesidades de la gente y nuestra cultura informal, alegre y caribeña que tanta admiración produce en el mundo entero a raíz de la obra de nuestro inmortal premio Nóbel de literatura Gabriel García Márquez.

Cuando era niño mi padre me llevo a visitar Cartagena, y allí tuve la oportunidad de conocer la historia de San Pedro Claver. Quiero ser el Pedro Claver de mi gente en este pueblo de Villarrobos. Alguien que se preocupe por los ancianos, por los más pobres, por las mujeres, por los niños, por los enfermos".

Hermanos de Villarrobos: Me han entregado ustedes la bandera de este pueblo. Con ella en mis manos y en mi corazón encabezaré la marcha que nos habrá de conducir a eliminar el atraso y la injusticia social que tanto hemos padecido. Y a mi lado, marcharán ustedes, hombres y mujeres de Villarrobos hasta que llegemos victoriosos a nuestro puerto de destino que no puede ser sino el tener una vida digna.

¡Viva Villarrobos! ¡Viva Villarrobos!

Quince días después, pasada la fiesta y euforia de la celebración de la victoria, “Dopto” y el ya nombrado Asesor Político del Despacho, Sabio Ladrón, se encontraron en la sala de juntas de la Alcaldía, para conversar acerca del desarrollo de su Programa de Gobierno. “Y ajá viejo Dopto” dijo Sabio, dirigiéndose al recién elegido Alcalde, “es necesario empezar a gobernar este pueblo”. “Escucha lo que tengo pensado acerca de este proyecto”.

Y Sabio continuó: “Lo primero que tenemos que atender es el ‘cipote’ problema que se presenta en la salud, pues la gente ya no resiste mas enfermedades.”

- “Un momento. No seas ingenuo Sabio, esta gente está vaciada” lo que necesita ahora es “billete”, sí, así como lo oyes, “bi-lle-te”... Y recuerde compadre, aquí en este pueblo... y en toda la region ...todo se compra con “billete”. El próximo viernes voy a pedirle tres millones de pesos a Sofía, a quien he nombrado Tesorera, que los saque de la caja fuerte me entregue esta plata y saldré a repartirla personalmente entre la gente más necesitada. Empezaré por los mendigos que normalmente se la pasan sentados en las bancas del parque, luego iré a las tiendas donde los ciudadanos estén adquiriendo sus remesas y les diré: ¡todo lo que compren en víveres corre por cuenta de la Alcaldía! Finalmente, recorreré en la noche las tiendas y bares del pueblo y me acercaré donde los paisanos se toman su “roncito” y les diré: esta tanda de ‘chirrinche’ y la próxima corren por cuenta de Roque Peñalisa y la Administración Municipal.

- Pero Dopto, ¿de donde vamos a sacar la plata? Tú sabes, jefe, en Tesorería no hay una sola moneda. Recuerda primo, debemos un “billete largo” por concepto de la financiación de la campaña y de la magnífica fiesta de celebración de la victoria.

Quienes conocían a Dopto sabían perfectamente que en esta decisión -la de entregar la plata directamente a la gente- no lo animaba ninguna acto perverso, ni malévolo, ni corrupto sino el deseo de hacer la cosas rápidas para atender necesidades humanas imperiosas. No quería que el burocratismo, ni los papeleos ni la tramitología se apoderaran de su administración. El hambre no da espera. “Sería absurdo pretender que ante una necesidad básica como ésta –comentaba Roque- tenga que presentar un acuerdo al Concejo Municipal, esperar que los Concejales se reúnan, luego el debate en la Comisión y después el de la Plenaria, si es aprobado el acuerdo, la sanción del Alcalde, la reglamentación del mismo para determinar la manera de repartir la comida, si es a través de unos comedores comunitarios o entregarles la plata directamente, posteriormente hacer una licitación o una contratación directa, luego hacer el tortuoso tramite presupuestal y en tesorería. Y si se cuenta con suerte sale la plata para pagar la comida, pero el ciudadano ya no existe...murió de hambre. ¡Eche no joda, eso no sirve! En mi administración será “diciendo y haciendo”.

- Bueno, esa vaina no la sabía- manifestó Sabio- pero esa plata la puedo conseguir con unos amigotes que también hacen política en “Curramba la Bella”. Por supuesto Sabio, este préstamo no será gratis, ellos cobran un “modesto” 10% mensual, pero con la plata de las Regalías, que llega el próximo mes, todo se habrá solucionado. ¿De acuerdo Dopto? Lo primero es lo primero, esto es, el billete para el pueblo. Es a ellos a quienes les debemos la victoria.

- “Okey, Dopto” en términos corrientes esos amigos tuyos se llaman usureros y eso está bien siempre y cuando tú lo apruebes. Pero, ¿qué se te ocurre para darle empleo a esta gente? Recuerda que esa fue una de las promesas que hiciste en la campaña, darle trabajo a tantos desempleados. “Listen” mi querido Dopto, tengo una idea: como la gente necesita trabajo “pa ya”, no “para mañana” pienso que tu puedes firmar “órdenes de trabajo” para laborar en obras públicas. Estas pueden ser por cinco, por ocho o por 10 días al cabo de los cuales el trabajador obtiene el salario correspondiente. Las “ordenes” serían simplemente una forma de legalizar un pago que tendría que hacer la Tesorería. Obviamente el trabajo no existe y no creo que ellos estén realmente interesados en trabajar sino en devengar. Pienso que esta es una mejor forma de ayudar a la gente, no dándole la plata directamente como piensas hacerlo sino creándole la idea que es una retribución por un trabajo que han tenido que realizar. ¿Me entiende mi querido “Dopto”?, esta es la forma de generar empleo “real”.

- Esta es una idea “chévere”, fabulosa. La implementaré lo más pronto posible. Sabía que no me equivocaba cuando te escogí para que fueras mi jefe de campaña y ahora mi Asesor Político.

- ¿Bueno, y que hacemos con los problemas del acueducto y el alcantarillado? , preguntó Sabio.

“Tu sabes primo que esos problemas son pan comido”. Recuerda, el municipio recibe el próximo mes, es decir en apenas días, 2.000 millones de pesos que están destinados a financiar la construcción de ambos servicios. Como las obras hay necesidad de contratarlas con firmas privadas, “la mano” de contratos que se nos viene encima es “bacana”. Pero de esa plata pienso destinar para pagar las deudas de la campaña unos quinientos millones. Financiar el “chirrinche”, la compra de votos, la música y comida para tanta gente no es barato, Sabio. Tú lo sabes por tu experiencia en Barranquilla. Mira Sabio, Villarrobos es una mina de oro, con esa cuestión de las regalías, es mucho el billete que se puede conseguir, no para mí, sino para acabar con la pobreza y miseria de este pueblo. Según los cálculos que se han realizado por Planeación Nacional, Villarrobos recibirá mensualmente cinco mil quinientos millones de pesos!

-Eche, Dopto, y ¿cómo vas a hacer para que tanta gente aprenda a leer y escribí?
¿No crees que se te fue la mano en esa promesa?

-¡Miejda...! ¡Esa vaina la había olvidado!

-Tranquilo Dopto, no te preocupes. Entiendo la preocupación por tus paisanos por resolver los problemas sociales. Tú sabe, Alcalde, que en campaña se hacen promesas para cumplir unas y otras para “mamarle gallo” a la gente. Esta es una de las últimas. Sé que los habitantes de este tu pueblo no son muy aficionados ni a escribir, ni a leer. Lo importante es ponerles mucha música, programarles rumba y darles unas cuantas botellas de ron y ahí los tienes felices y contentos. Además a los viejos no les gusta aprender, eso sería una pendejada gastar pólvora en gallinazos.

-Bueno, Sabio hay algo que quiero enfatizar: hay que producir resultados contantes y sonantes en los primeros cien días. “Aquí no hay tú tía” o producimos resultados o la gente no va a creer en nosotros. Y pienso que el primer resultado que debemos producir es la pavimentación de las calles este pueblo, Y como no hay plata, pues tenemos que endeudarnos! El organismo encargado de estos préstamos es algo que se llama La Financiera Territorial. De modo pues, que manos a la obra. Encárgate tú de este asunto.

-Alcalde, tus deseos serán cumplidos.

- Un último asunto Sabio, ¿Por dónde comenzamos? Hay que fijar prioridades y sobretodo mostrar resultados. Creo que debemos empezar por la pavimentación de las calles. Es posible que no sea la necesidad mas sentida de la población pero es esencial mostrar resultados... resultados, oye, resultados... Sabio.

- Ojo mi querido Dopto. Consulta esa vaina con el Jefe de Planeación porque primero vamos a abrir las calles para colocar la tubería del acueducto, luego cerrarlas y, posteriormente tendremos que abrirlas nuevamente cuando se inicie la reconstrucción del alcantarillado.

- No Sabio, pueda que tengas razón, pero los resultados son resultados y yo soy el que mando en este pueblo.

En la tienda donde se expendía el diario “El Tiempo”, ubicada en una de las esquinas del parque principal, un ciudadano pregunta al dependiente:

¿A quien nombraron como Jefe de Planeación?

- A Enriquito el hijo del compadre Felipe.

-¿Y en la Tesorería?

- A la “mona” Sofía, que según las malas lenguas ahora es la ‘querida’ de Dopto.

- No que va, Sofía es una buena “pelaa”, con frecuencia veo que sale de la iglesia.

- ¿Tu me ves cara de marica a mi? Sofía... cipote de hembra, no joda! Ya Dopto le hizo el "mandao"

- ¿Y de Almacenista?

- Al hijo de la hija del viejo Juancho, "Fosforito", le apodan.

-¿Cómo así...el hijo de la hija? Aclárame ese enredo... ¿Y quien es el papá de ese fulano?

- Pues, ajá, ¿Tú no sabe? Eche, no joda, ¡el mismo viejo Juancho!. Primo, en este pueblo el que menos corre vuela! El 'viejo' es al mismo tiempo el papá y el abuelo del 'pelao', ¿tu me entiende? Eche, esa vaina que es ah?

- ¿El papa y el abuelo del "pelao" al mismo tiempo? No puede ser ...No puede ser...

- ¡Asi como lo oyes!

- ¿Y ese tal "Fosforito" donde vive?

- ¿Y a donde va a viví...? Pue en la misma casa de Juancho, al lado de la tienda de Demetrio y al frente de los Buevas.

- ¿Y de Secretario General a quién nombraron?

- A la niña "Ceci", la hija de "Goyo", que estudió en la Universidad de Cartagena.

- Y Secretario de Gobierno?

- A mi compadre Simón, un hombre que si conoce del asunto, ya ocupó el mismo cargo en una Administración anterior.

-¿Y a quien mas han nombrado?

- Eche ¿tu no sabe?... Dopto se trajo de Barranquilla a un tal Sabio Ladrón, un man mas resbaladizo que un bocachico vivo, un verdadero zorro. Lo nombró dizque Asesor Político de la Alcaldía. Esta bien conectado con los "paras", y si "Dopto" le hace caso seguro que va a quedar envainado.

-Otra cosa, Dopto dijo en la campaña que iba a implantar la carrera administrativa en el Municipio. ¿Qué paso con esa joda?

- Dopto cambió de opinión. Y tiene motivos suficientes para ello. Primero, la Ley no obliga a los municipios pequeños a adoptar las normas de carrera. Segundo, aquí en Villarrobos no hay gente preparada que reúna los requisitos de educación y experiencia para ocupar los cargos. Tercero, Roque piensa que es mejor realizar contratos administrativos y no que los rija el Estatuto de los Empleados de Carrera, así tendrá las manos libres para declarar la insubsistencia a cualquier momento. ¡Yo creo que eso hay que mirarlo con lupa!

Los primeros días de la gestión de “Dopto” fueron bien difíciles, por la carencia absoluta de fondos en la Tesorería. El alcalde consultó entonces a Sabio, “el cerebro gris” de la Administración, para que le diera una fórmula rápida y efectiva de conseguir el dinero necesario para atender los gastos más indispensables. Y “cerebro gris” pronto respondió con una fórmula que dejó “boquiabierto” a “Dopto”. “Mire, Dopto, lo que debes hacer es mandar a imprimir para mañana mismo una docena de talonarios de recibos paz y salvo del impuesto predial del municipio. Estos recibos llevarán tu firma como alcalde y la de Sofía, como Tesorera y certifican que el ciudadano contribuyente está a paz y salvo con el fisco por este concepto. Yo tengo en Barranquilla el cliente que nos compra esta “mercancía” por 300 millones de pesos. Como la gente de clase media y alta en este pueblo no ha pagado el impuesto desde hace mucho tiempo, estarán interesados en ponerse a paz y salvo a un bajo costo. Nosotros recibimos la plata, y ellos hacen su negocio con los talonarios; y por supuesto, deben conseguir sus propios vendedores.

La negociación se llevó a cabo y a los pocos días, tres ex funcionarios de la Alcaldía, provistos de un talonario de paz y salvo de impuesto predial se apostaban en la puerta de entrada de la Tesorería y preguntaban a los ciudadanos si deseaban el “paz y salvo del impuesto predial”. Si el ciudadano manifestaba algún interés en la oferta, era llamado aparte y se le preguntaba acerca del número de años y el monto de la deuda con la Administración municipal y se fijaba el valor de la compra del recibo, dependiendo usualmente del “S.M.” (Según el marrano) En menos de dos semanas los “inversionistas” de Barranquilla habían vendido todos los recibos y realizado pingües ganancias. Mientras tanto Dopto tenía resuelto su problema de liquidez.

Dopto era sin duda el alcalde más popular que había tenido Villarrobos en los últimos cincuenta años, incluyendo obviamente los tiempos en que los alcaldes eran nombrados por el Gobernador del Departamento y no elegidos por votación popular. Conocedores de su generosidad y su espíritu caritativo, los habitantes de la población sin distinción de edad o de sexo lo abordaban en su despacho de la Alcaldía, en su casa, en la calle, en cualquier parte, ... mire Dopto, no tengo para la matrícula de mi hija en la universidad en Barranquilla, ayúdeme son apenas ciento cincuenta mil pesos que me exigen como cuota inicial para la matrícula, ayúdeme, Dios le sabrá agradecer; ...Dopto mi hijo murió de hambre esta mañana

y no tengo el dinero para comprar la caja para enterrarlo...Dopto me hacen falta sesenta mil pesos pa' el arrendamiento de este mes, por favor colabóreme, usted sabe todo lo que le ayudé en la campaña; ...alcalde, necesito un remedio para el embarazo, tengo seis hijos y no puedo tener más, el remedio apenas me vale veinte mil; ...Dopto, estoy enfermo de la próstata y necesito ir al medico, no tengo seguro médico y estoy desempleado;Dopto ... que necesito veinte mil pesos para comer esta semana, le manifestaba otro coterráneo; ...que necesito treinta mil pesos para comprar un repuesto para el bici-taxi, pero Dopto, los necesito urgente para poder volver a trabajar, ... que necesito para la leche de mi recién nacido ... pues ya no me 'sale naa'; ...que necesito para el diario...que necesita para tal cosa...que necesito... No importa quien fuera, Dopto siempre los escuchaba y en alguna forma a todos ayudaba y sus bolsillos terminaban al finalizar el día sin un solo centavo. Era siempre generoso con su pueblo, entre más necesitada fuera la persona, mas era el valor de su ayuda y mas alta era la denominación del billete que entregaba! ¿De dónde salía la plata que Dopto entregaba a los mas necesitados?, ya no solo los viernes sino casi todos los días? Nadie lo sabía. "Es plata del pueblo y es a ellos a quienes les corresponde", contestaba Dopto.

Cuentan los habitantes de la población que Roque Peñalisa era un alcalde de 24 horas diarias al servicio de la comunidad. No tenia horario para el ejercicio de sus funciones como alcalde: tres de la mañana... tun, tun, tun, golpeaban en la puerta de su casa, quien es? preguntaba desde de adentro..., mire Dopto mi mujer tiene un dolor de muela terrible y necesita un dentista para que se la saque. Roque se levantaba, se medio-vestía y llevaba a la paciente a su odontóloga particular y le solucionaba el problema, ¿Cuanto le debo Dopto? y Dopto le responde con la alegría que produce el dar, el servir: ¡un abrazo!; un viernes en la madrugada, de nuevo golpean en la puerta de su residencia, Dopto, mi mujer va a parir y no tengo quien la ayude. Espera, contesta Dopto, ya te ayudo. Toma su automóvil particular, recoge la mujer y la conduce al hospital de la Capital pues en Villarrobos no hay un centro medico especializado para atender esas urgencias. Espera todo lo que demora un trabajo de parto y solo cuando se cerciora que la madre ha dado a luz, abandona el hospital.

Y cuando llegó la época de las vacas flacas, de los problemas, de las dificultades, Roque Peñalisa ya no les regalaba plata pero si el tiempo y la paciencia para escuchar sus quejas, sus lamentos, sus tragedias, los pecados que trae consigo la desesperación, la pobreza, la miseria y que no se confiesan a los curas.

La medida implantada por Dopto de repartir dinero en efectivo durante los fines de semana, tuvo un gran éxito y fue recibida con agrado y entusiasmo por los habitantes de la población. Su popularidad aumentó y los ciudadanos comenzaron a verlo como un redentor, un verdadero "Mesías del Caribe". Dopto era muy caritativo. La gente lo quería mucho porque les obsequiaba plata a los pobres. A cualquiera le ponía un billete en sus manos. Pero el procedimiento utilizado por "Dopto" iría a tener pronto gravísimas implicaciones para Sofía, la Tesorera del Municipio. El mecanismo utilizado por Dopto era simplemente solicitar, cada

viernes a Sofía, la entrega en efectivo de tres millones de pesos para repartir entre las personas más necesitadas de Villarrobos. Por supuesto, la Tesorera nunca exigió a su jefe ningún recibo para justificar la erogación pues creía que era una situación transitoria; pero además, y fundamentalmente, por el amor y la admiración que profesaba al ser más excepcional que había llegado a su vida. Ignoraba que su actuación en este caso configuraba un delito gravísimo contra la administración Pública llamado Peculado por Apropiación. Sólo vino a conocerlo cuando la Contraloría y la Fiscalía le pasaron pliego de cargos y meses más tarde la condenaron a 18 años de prisión.

“Honestidad Costeña”, divulgó así, en primera página, la noticia sobre el enjuiciamiento y condena de Sofía: **Condenan a 18 años de cárcel a la Tesorera de Villarrobos. Peculado por Apropiación, el delito. La sancionada pertenece a prestante familia de la población. El Alcalde declarado inocente y continúa ejerciendo el cargo.**

La pena impuesta por la justicia debió de pagarla en la Penitenciaria “La Buena Pastora”, ubicada en la capital del Departamento. Religiosamente Sofía recibía la visita de “Dopto” todos los fines de semana, pero ya ni siquiera este hecho la consolaba. Para Sofía la circunstancia de estar privada de la libertad en una cárcel de mujeres era una situación absurda, ultrajante, injusta, difícil, humillante y deshonorosa para ella y su familia hasta más no poder. Pero faltaba todavía que pasara por otra gran vergüenza, según ella, la más grande de todas: ¡estaba embarazada de Dopto!.

Sentimientos de frustración, de impotencia, de angustia por el futuro de su hijo, de deshonra para su familia y sus paisanos. No podía creer que esto le hubiera podido suceder. En la fría y estrecha celda de la penitenciaria Sofía lloró amargamente su triste desventura.

A principio del mes de noviembre, la secretaria del despacho de Dopto recibió una llamada telefónica de un hombre con voz de militar que se identificó como el jefe del frente “Caribe Soy” de las MARC. La funcionaria le comentó que el Alcalde se encontraba ausente fuera de la ciudad, pero que llegaría al día siguiente. “Mire señorita”, dijo el guerrillero con voz ruda, enérgica y casi gritando, “¡dígame a ese hijueputa alcalde que ha sido declarado objetivo militar por todos los robos que ha hecho en el municipio. Que renuncie y desaparezca de Villarrobos o lo ejecutamos!”

Al día siguiente apenas llegó Dopto a la oficina, la secretaria, angustiada, desconcertada y sin poder contener las lágrimas del susto, le comentó a Dopto sobre la llamada que había recibido la tarde anterior. Dopto quedó frío y atortolado. Fue tanto el impacto de la noticia que no pudo pronunciar palabra alguna. Roque Peñalisa quedó mudo. Estremecido por el informe que le comunicaba la secretaria salió de inmediato para su casa y ni los empleados de la Alcaldía ni sus allegados, por mucho tiempo, volvieron a tener noticias suyas.

La ausencia del Alcalde y el hecho de no haber encargado a nadie para que lo reemplazara en su ausencia, hizo que el desorden administrativo aumentara en las diversas dependencias de la Administración del Municipio.

Como consecuencia de la mala Administración y de los malos manejos financieros, la Administración Municipal entró entonces en bancarrota pues no había recursos para el pago de los proveedores, para atender los compromisos con los contratistas y especialmente para el pago de la nómina de los empleados de la Alcaldía. Era tan crítica la situación que el 15 de diciembre del año en que quemaron la Alcaldía se les adeudaba a los empleados siete meses de sueldo y no se veía ninguna posibilidad de que la Administración pudiera obtener los recursos necesarios para el pago de tan abultada deuda.

La situación crítica de las finanzas municipales hizo que Villarrobos debiera someterse a la Ley de Quiebras que permitía conciliar las deudas con los acreedores y cuyo monto en esa fecha sumaba varias veces el total del presupuesto. Las demandas contra el Municipio ascendían a más de mil millones de pesos.

Mientras tanto la situación de los empleados de la Alcaldía y sus familias continuaba insoportable pues el salario era el único recurso para atender sus necesidades básicas y hacía ya siete meses que no recibían un solo peso por este concepto.

A los oídos de algunas de las personas prestantes y ricas de la población llegó la noticia de la situación difícil que atravesaban los empleados de la Alcaldía. Algunos de ellos vieron en este escenario la posibilidad de resolver viejas cuentas pendientes que las familias más ricas de Villarrobos tenían por concepto de impuestos... Pero también, en el edificio de la Alcaldía funcionaban los Juzgados Penales, donde se llevaban casos graves de delitos de homicidio, robos, delitos contra la Administración Pública y contrabando. De inmediato se pusieron en contacto con los empleados líderes del movimiento que solicitaba a la administración municipal el pago de sus salarios y prestaciones. Sin pensarlo dos veces, les propusieron a los empleados "desaparecer" todos los documentos, declaraciones de impuestos, bases de datos y demás archivos que pudieran comprometerlos en futuras investigaciones tributarias. A cambio de ello "los poderosos del municipio" se comprometían a pagar a este grupo de empleados todos los salarios y prestaciones que les adeudaba el municipio, más una bonificación especial. Uno de los empleados del municipio sostuvo que para ello sería necesario prender fuego a toda la Alcaldía, pues muchos de los archivos y documentos de impuestos se encontraban en diferentes dependencias, y no estaban localizados únicamente en la Tesorería como la gente suele suponer.

Una comisión integrada por personas de los dos grupos se encargó de ultimar los detalles de esta original operación y se acordó que fuera el 24 de Diciembre la fecha ideal para ejecutar el incendio pues era la época en que la vieja casona

donde funcionaba la Alcaldía estaba desocupada y ningún ciudadano se acercaba a ella a realizar diligencias. Así pues, varios hombres se encargaron de rociar la gasolina en todas las dependencias de la vieja casona y esperaron que fuera la hora señalada para prender fuego a la edificación.

Un mes después del incendio de la Alcaldía, "Honestidad Costeña" publicaba en sus pagina interiores una crónica judicial sobre el acontecimiento ocurrido en Villarrobos, así: En torno al incendio de la alcaldía en Villarrobos: **Investigadores plantean la hipótesis de que existe conexión entre el incendio de la Casona el 24 de Diciembre y la desaparición de Dopto. La investigación de la Fiscalía toma un nuevo rumbo. Se sospecha de los mismos funcionarios de la Alcaldía. Se presentan pruebas.**

El 15 de Febrero del año siguiente a la quema de la Alcaldía, Villarrobos amaneció conmocionado con la noticia del matutino de la Capital que decía: **"Secuestrado por las FARC Alcalde de Villarrobos. Comandante de la agrupación guerrillera lo acusa de millonario defalco a las arcas municipales. Será fusilado si lo encuentran culpable. Detalles de esta noticia en la página 7ª"**.

Dopto, a pesar de todas sus fallas y de los hurtos cometidos a la organización municipal, era un hombre del terruño, muy querido por la comunidad de Villarrobos. Seguía siendo un líder natural, un ídolo, un Dios, la única esperanza de vivir. La noticia de su inminente fusilamiento alarmó a todos los ciudadanos y por esto intentaron salvarle la vida. Y ocurrió algo sorprendente nunca visto en la región. Numerosas personas, hombres y mujeres, muchachos, jóvenes y viejos, comerciantes, obreros, profesores, el mismo cura de la población, en una manifestación pública realizada en el parque de Villarrobos, le imploraron al MARC que le perdonaran la vida a Dopto a cambio de entregarlo a la Fiscalía para que fuera legalmente juzgado. El MARC impresionado por el tamaño de la manifestación, decidieron convocar a un referendo en el cual la gente votaría por el SI, en caso de que aprobara la ejecución del alcalde y, por el NO, para que Dopto fuera liberado por la guerrilla.

En medio de la expectativa ciudadana y del terror que inspiraban los uniformados ilegales el domingo siguiente se inició la consulta popular. Al frente de lo que quedaba de la Alcaldía, se montó un estrado donde se sentaron varios jefes guerrilleros y algunos ciudadanos. Unos y otros controlaron el desarrollo de las elecciones.

El Comandante del grupo guerrillero inició el singular evento dirigiéndose así a los ciudadanos concentrados en el parque de la población: "Pueblo de Villarrobos: Les brindo a todos ustedes un caluroso saludo en nombre del MARC, Movimiento Armado Revolucionario de Colombia, Desde mayo de 1964, el MARC no ha dejado de luchar ni un solo instante con la mayor decisión y optimismo revolucionario en defensa de los intereses mas sentidos de nuestro pueblo y en la búsqueda de soluciones para eliminar la pobreza y las desigualdades sociales que permitan su desarrollo. Somos una organización de izquierda, que hemos tomado

las armas porque el Estado colombiano nos condujo a través de sus políticas antidemocráticas a escoger esta alternativa. Nos cerraron todos los caminos. Nos acusan de "subversivos", "comunistas" o "terroristas" por haber tomado esta decisión. Rechazamos las políticas neoliberales que se están estableciendo en Colombia. Por cuenta de los ricos en Colombia la salud y la educación dejaron de ser una obligación del Estado para convertirse en turbios negocios del capital privado; las telecomunicaciones, años atrás patrimonio de todos los colombianos, han sido descuartizadas y lanzadas a la voracidad de la competencia, contra poderosas transnacionales que presionan su privatización; proceso similar al de ECOPETROL donde liquidaron la empresa como bien colectivo de todos los colombianos y regalaron la riqueza de nuestro subsuelo a las grandes empresas internacionales del petróleo; lo que era público se volvió privado; proceso privatizador que también cobija a las empresas de servicios públicos donde dejan en manos del capital privado especulador las tarifas de la luz, el agua y las basuras; al igual que hicieron con la red vial nacional y con el transporte público. Colombia es un polvorín social a punto de estallar. Casi 30 millones de compatriotas viven la pobreza, más de 3 millones no tienen empleo y 6 millones 800 mil sobreviven del rebusque, que es desempleo disfrazado. Y remata este sombrío panorama la quiebra empresarial, la fuga de capitales, el déficit fiscal, y una deuda, cuyos intereses de amortización, consumen el 70 % de los ingresos totales del Gobierno.

La financiación de la guerra está saliendo del bolsillo de la gente, de los fondos de los programas sociales y de los empréstitos y la "ayuda" norteamericana. Esta última es al mismo tiempo el boquete de la intervención y el eslabón de la dependencia, el mercado de la industria militar yanqui y el zarpazo a las riquezas del país.

No queda otro camino que el de la resistencia de todo el pueblo a las pesadas y cada vez mayores cargas tributarias, a las tropelías de las reformas laboral y pensional que arrebatan al trabajador, sin ninguna consideración, parte de su salario y conquistas; resistencia para evitar que decretos liberticidas emanados de la conmoción interior sean incrustados en la legislación permanente como sustento jurídico de la dictadura; resistencia a la aprobación del estatuto anti-terrorista, con el que se encubren los fascistas del Congreso y del Gobierno, porque al desfigurar el delito político y las causas del alzamiento armado, refuerza el cerrojo contra toda posibilidad de solución política del conflicto.

Estas bellaquerías que han sido el pan diario de los colombianos, buscan generar un medio ambiente libre de oposición para imponer cómodamente sus medidas económicas y sociales, que benefician a las más poderosas empresas transnacionales, a un pequeño grupo de colombianos ricos oligarcas y a políticos, alcaldes, gobernadores y administradores corruptos que se embolsillan los dineros públicos. Este es precisamente el caso de esta querida población de Villarrobos donde su alcalde con el argumento de que quiere favorecer a los más pobres, se esta robando los dineros que ingresan al Municipio por concepto de las regalías a las cuales tiene derecho. Ni el MARC, ni el pueblo de Villarrobos vamos a permitir

que esto suceda. Por esta razón los hemos convocado para que sean ustedes mismos quienes determinen si debemos fusilar a este malparido alcalde o lo vamos a dejar libre para que siga haciendo de las suyas. ¡El pueblo tiene la palabra!

Terminado el discurso del Comandante del MARC, comenzó entonces la votación propuesta por los alzados en armas. Utilizando un megáfono los ciudadanos iban pasando uno a uno, daban su nombre y votaban oralmente por la alternativa elegida. La contabilización de los votos la hizo el mismo grupo guerrillero.

El primero en cantar su voto fue el cura de la población, quien fué sin sotana y vestido de civil, y al emitir su opinión dijo: Voto por la no ejecución del Alcalde pues el quinto mandamiento de la Iglesia prohíbe matar y no se puede desobedecer este mandato divino. Además, el alcalde es un buen tipo y a mi me consta que ha ayudado a la gente más pobre de la población. El segundo fue el sacristán, quien dijo: voto por lo mismo que votó mi cura párroco. Luego vino el voto de la doctora Fabiola, la juez municipal, quien como impartiendo una sentencia legal expresó: el alcalde debe ser juzgado de acuerdo con las leyes, no con el deseo de un grupo de personas al margen de la ley, en consecuencia voto por el NO. Pasaron luego los partidarios de Libardo uno de los rivales de Dopto en las elecciones. Todos votaron por el SI y en cada una de las intervenciones no le rebajaron un madrazo al alcalde secuestrado, solicitándoles a los guerrilleros que lo fusilaran esa misma tarde, pues era un corrupto y un cobarde por haber huido de la población. Luego, votaron los mendigos quienes agradecieron la generosidad que Dopto había tenido para con ellos e imploraron al MARC que no lo fueran a matar. Les siguió don Richi, el dueño de una de las peluquerías del pueblo, quien se expresó así: Al alcalde lo acusan de robar y yo pregunto: ¿Quién en este pueblo, ocupando un puesto público importante, no ha robado? Un buen alcalde es el 'que roba pero hace', este es el caso de nuestro querido Dopto, alcalde popular de Villarrobas. Señores guerrilleros: voto por el NO. La casi totalidad de los comerciantes votaron como lo había hecho Don Richi, el viejo peluquero que era un personaje popular y una especie de filósofo frustrado. Nunca se cansaba de hablar y había adquirido prematuramente la costumbre de los viejos -repetir una y otra vez los mismos chistes e historias-. Les charlaba tanto a sus clientes que cuando el peluquero les preguntaba ¿Cómo quiere la motilada hoy, don fulano? Ellos invariablemente le contestaban: ¡en silencio..., don Richi! Inmediatamente después de la intervención de Don Richi, se presentó un individuo con apariencia de guerrillero quien explicó su opinión por el SI diciendo: voto por la ejecución de ese malparido alcalde que se ha enriquecido a costa de la pobreza de la gente de este pueblo. Se ha robado toda la plata de las regalías y solo merece que lo maten! Aquí tenemos este documento que comprueba que el manejo del 50% del presupuesto del municipio corre por cuenta de los "paras" y además este "alcalde-gonorrea" cobra el 10 por ciento de cada contrato que realiza el municipio y se embolsilla todo ese dinero.

"No entendí bien el largo y complejo discurso del respetado Comandante Guerrillero" –empezó diciendo el Jefe de Planeación del Municipio y siguiente

orador en el dramático e inusual acto – “pero este no es un problema del Comandante, -continuó- es mas bien un problema mío pues no soy un político y nunca me he metido en esos asuntos. Soy un técnico y me ha correspondido elaborar y poner en marcha el Plan de Desarrollo del Municipio de conformidad con el Programa de Gobierno que presento el Doctor Roque Peñalisa a consideración de los electores en su campaña electoral. El Doctor Peñalisa se propuso llevar a cabo los siguientes objetivos, **PRIMERO**, pavimentar las calles de la población durante el primer año de su gestión. Todos ustedes pueden ver que estas obras se ejecutaron de acuerdo como estaba previsto y el municipio hoy tiene todas sus calles pavimentadas y las terribles polvaredas que se levantaban antes son cosa del pasado. Señores Guerrilleros: ¡están parados sobre la obra realizada por Roque Peñalisa! **SEGUNDO**, construir el alcantarillado que era una necesidad básica y la más sentida de los habitantes de Villarrobos. Imagínense ustedes ¡un pueblo sin alcantarillado! ... terrible...terrible y Villarrobos soporto esta situación durante todos los años de su existencia, hasta que llego Roque y resolvió el problema. **TERCERO**, la reconstrucción y ampliación de la cobertura del acueducto. Todavía tenemos problemas con la cobertura por asuntos relacionados con la contratación, eso es normal, los asuntos jurídicos son complejos y requieren tiempo. **CUARTO**, Atender el problema de la pobreza de la población de Villarrobos. La gente del interior, los “cachacos” no conocen la miseria de este pueblo simplemente porque no conocen el país. Aquí en este pueblo muere más gente de hambre que en muchos municipios del Choco. ¿Y como abordamos el problema? Dándoles billete a las personas, regalándole el mercado, pagándole sus remesas, dándole la medicina que requieren. Este es un caso extremo, de vida o muerte de centenares de personas, señores. ¡El hambre no da espera! Entiendan que este es un problema terrible que no se resuelve con acuerdos municipales, con decretos, con procedimientos burocráticos. ¿Es un delito no dejar morir a la gente de hambre? No dejar morir a la gente de hambre no solo no es delito sino que constituye un acto de humanidad, de caridad, de amor al prójimo. La solidaridad humana es uno de los valores de nuestra cultura y las leyes de un país o de una región deben estar basadas en sus propios valores y principios. Un señorito sentado en un escritorio en un Ministerio en la Capital o aquí mismo, un rico sentado viendo televisión, no se imagina el sufrimiento de la gente. **QUINTO**. Roque en su campaña ofreció también a sus coterráneos un programa cultural de rumba y música durante los fines de semana. Los costos de este programa estaban contenidos en el presupuesto del municipio y figuraban también en el Programa de Gobierno que se sometió a consideración de los ciudadanos y en el plan de Desarrollo aprobado por el Concejo Municipal. Implica muchos costos pero la gente esta feliz, “No solo de pan vive el hombre” dice la Biblia y... yo diría que las personas de nuestra tierra necesita también de su música, de su baile, de su ron. Pregunto nuevamente ¿Dónde esta el delito? Estos son a grandes rasgos los logros que puede mostrar la gestión de Roque Peñalisa. ¿Les parece poco? Bueno,...en términos de Gerencia Publica esto ha sido una administración por resultados, mirando siempre el interés general, y con participación nutrida y entusiasta de los ciudadanos de Villarrobos. ¡Lo que prometió que iba a hacer lo ha hecho! No digo que haya sido una administración perfecta, hemos cometido errores, pero son leves en comparación con las obras

realizadas. Por ejemplo, el Doctor Roque ha tenido que endeudar al Municipio y estamos con el agua al cuello...pero saldremos adelante! Me siento orgullo de pertenecer al equipo de gobierno del Alcalde Roque Peñalisa!

Terminada la intervención del Jefe de Plantación se escucho un atronador aplauso por la detallada y pausada intervención del funcionario municipal. En el rostro de la gente se veía gestos de aprobación por la intervención realizada. Las cosas “pintaban” bien para Roque.

Después intervino una maestra de escuela primaria: Hoy he venido a decirles a mis queridos coterráneos, comenzó diciendo la educadora, que en mis cuarenta y dos abríles que ya tengo, nunca había conocido un alcalde que se preocupara más por el bienestar de este pueblo. La historia de Villarrobos se divide en dos: el antes y el después de Roque Peñalisa, su alcaldía marca el principal hito histórico de este pueblo en muchos años. ¡Dopto ha sido el mejor alcalde que ha tenido Villarrobos en mucho tiempo! El elogio arrancó una nutrida ovación de las personas que observaban el desarrollo de la consulta popular. Como la ovación se repetía y la justificación del voto de la maestra se tornaba en un discurso político con énfasis en elogios para Dopto, el líder guerrillero se levantó del asiento y visiblemente enojado grito a la muchedumbre:....!silencio! ¡Silencio!... ¡pueblo imbecil!, ¡animales! no saben lo que hacen, ni lo que dicen. Saben que los están jodiendo y explotando y siguen adorando a este malparido e hijueputa alcalde. Y usted “seño”, calle esa jeta y piérdase de aquí si no quiere sufrir las consecuencias de su brutalidad! El corresponsal de “Honestidad Costeña” en Villarrobos justifico así su voto negativo: el alcalde debe ser juzgado de acuerdo con la ley, pero Roque debe responder por todas las ilegales y fraudulentas contrataciones que se han hecho con motivo de la construcción del acueducto y el alcantarillado, donde prácticamente se han violado casi todas las normas contenidas en el Estatuto de Contratación Administrativa. El alcalde y su Jefe de Planeación deben también responder por la pérdida de uno de los mejores sitios turísticos del Caribe, al autorizar que las aguas negras del alcantarillado fueran a desembocar a sus hermosas playas. ¿Y que pasó con el acueducto? ¿Por que no está en funcionamiento? El alcalde le debe una terrible y dolorosa explicación a su pueblo, pues sé de buena fuente, que en el afán de firmar jugosos y fraudulentos contratos para la instalación de la tubería, se les olvidó dónde iban a captar el agua! ¿Qué tal esa? ... Señores Guerrilleros: Liberen a este señor para que nos explique todas estas situaciones, para que enfrente la justicia y sepamos cuántas otras personas están comprometidas en el robo de esta Villa que hoy, desafortunada, pero justicieramente, merece su nombre!

Hablo luego el representante de la Veeduría Ciudadanía, que recientemente se había constituido en la población. “Escúchenme, señores, en esta administración han ocurrido cosas graves, gravísimas. Miren esto: dos contratos exactamente iguales, por un monto de cuarenta millones de pesos, ejecutados en el mismo periodo de tiempo, para realizar la misma obra en la construcción del acueducto. Fueron pagados con cheques números 0026457989 y 0026457992 del Banco N y girados a nombre de un ingeniero civil y saben a quien se le giró el

segundo?... A su señora esposa! Copias de estos documentos fueron enviadas por la Veeduría a la Fiscalía, la Procuraduría y la Contraloría. De esto ya hace casi un año y... nada de nada. ¿Quién vigila a estas entidades a nivel regional? ¡La justicia no opera en este país! No le pedimos a las FARC que lo fusilen, pero si que lo entreguen a las autoridades.

La consulta ciudadana terminó pasadas las cuatro de la tarde. Los guerrilleros dieron a conocer de inmediato los resultados de la votación. El triunfo del NO fue apabullante.

Días más tarde, en una impresionante ceremonia, los guerrilleros hicieron entrega del Alcalde al pueblo.

La prensa de la capital del Departamento destacó así la noticia:

Se salvó el alcalde de Villarrobos de ser fusilado por parte de la Guerrilla. En un novelesco juicio popular dirigido por el MARC y en pleno parque principal de la población, Roque Peñalisa escapó a la muerte. Los asistentes a la consulta popular votaron por que no lo fusilaran. Inexplicablemente, en el acto no hubo presencia de las fuerzas militares. El Comandante de la Policía en la capital del Departamento dice no tener conocimiento del grave hecho.

El alcalde será juzgado por la justicia ordinaria.

Preguntas de análisis

1. Compare el programa de gobierno, resumido en el discurso de posesión con los resultados obtenidos y evalúe su gestión.
2. De que manera influyen los aspectos culturales de la región en la gestión administrativa del alcalde de Villa robos.
3. Evalúe la intervención del grupo guerrillero “MARC” en el juicio del alcalde Peñaliza.

INVESTIGACIÓN FORMATIVA

Identifique y describa los principales elementos (Valores, símbolos, mitos, costumbres, etc.) de la cultura de la costa atlántica colombiana.

PRUEBAS DE EVALUACIÓN
Capitulo Seis

- 1.- La Teoría de la Cultura sostiene que
- a) La gente en las organizaciones actúa como actúa de acuerdo con sus ideologías, valores, creencias, Tradiciones, costumbres y rituales del grupo humano al cual pertenece.
 - b) La gente en las organizaciones publicas actúa como actúa de acuerdo con las normas legales y Administrativas haciendo caso omiso de las costumbres culturales.
 - c) Todas las anteriores
 - d) Ninguna de las anteriores

Complete:

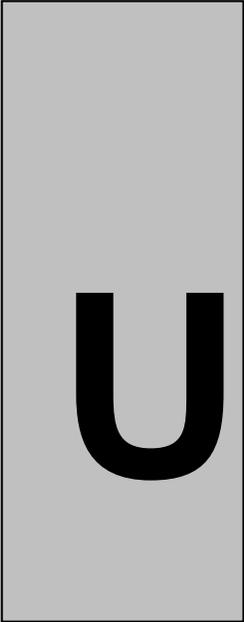
Se puede establecer que los principales elementos de una Cultura Organizacional son:

Los Valores	Las creencias.
	Las costumbres
Las tradiciones	
Los rituales	
	Las normas y reglas de juego organizacional
Los supuestos básicos	Los pensamientos comunes
Las necesidades	Las expectativas

Menciones cinco funciones de la cultura organizacional:

- 1. _____
- 2. _____
- 3. _____
- 4. _____

5. _____



UNIDAD VII

CONTROL DE LA GESTION

Introducción

El Control a la Gestión se define, según el art. 12 de la Ley 42 de 1993 como “el examen de la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los

recursos públicos, determinada mediante la evaluación de los procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de la actividad”.

El Control a la Gestión ha sido definido por varios autores que se han ocupado del tema, entre los cuales encontramos a:

Dario Abad²⁸ que lo define como *“un instrumento gerencial, integral y estratégico que, apoyado en indicadores, índices y cuadros producidos en forma sistemática, periódica y objetiva permite que la organización sea efectiva para captar recursos, eficiente para transformarlos, y eficaz para canalizarlos”*.

“Es un sistema de evaluación estadística, financiera, administrativa y operativa que puesta al servicio de la directiva de la organización, le permite tomar decisiones acertadas y oportunas, adoptar las medidas correctivas que correspondan y controlar la evolución en el tiempo de las principales variables y procesos”.

Octavio Barbosa²⁹ afirma que el control de las acciones de una entidad a su misión y objetivos de acuerdo con las prioridades fijadas en los planes de desarrollo debe ser una evaluación por cuenta del mas alto nivel de dirección, en forma sistémica y objetiva para corregir cualquier pérdida de rumbo, control llamado también medición del desempeño, evaluación de resultados, índice de eficacia, coeficiente de productividad o indicador de rendimiento. Anota también que *“el Control a la Gestión está más relacionado con el entorno de la organización pública, por su énfasis en los resultados, mientras que el Control Interno, atiende a los procedimientos, dado su carácter más administrativo; pero ambos confluyen el Sistema Gerencial de Control, pues permiten a la vez, la evaluación y el monitoreo en una suerte de subsistemas interdependientes.”*

Cabe aclarar que existen varios tipos de control entre los cuales se cuentan: el control Disciplinar, Fiscal, y Social, entre otros, se parte del punto que en el Control a la Gestión confluyen todos ellos, con el objeto de verificar y determinar el cumplimiento de características deseadas dentro de un conjunto de procesos y/o sistemas que constituyen la Administración.

El Control a la Gestión es pues un ejercicio de verificación, comparación y ajuste para lograr los objetivos y fines de la administración.

Otras formas de control Público		
Control Disciplinar	Control Fiscal	Control Social

²⁸ Abad Arango, Dario. *“CONTROL A LA GESTIÓN Metodología para diseñar, validar e implantar sistemas de Control a la Gestión en entidades del sector público”*. Interconed. 1996. pp 12

²⁹ Barbosa Cardona, Octavio. *“LOS INDICADORES DE GESTIÓN Y SU CONTEXTO”*. Esap. 2001. pp 45.

<p>Vigila la función administrativa (Art. 209 C.P.) en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Cumplimiento de la Constitución y la Ley. • El ejercicio diligente y eficiente de la Entidad Pública • Defiende los intereses de la sociedad y los intereses colectivos, en especial el ambiente. 	<p>Vigila la gestión Pública en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluar la calidad, eficiencia y efectividad del Control Interno. • Realiza control Financiero, de Gestión, de Resultados, de Legalidad • Evalúa Planes de Mejoramiento. • Establece responsabilidades fiscales. 	<p>Vigila la gestión Pública en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El cumplimiento de los fines esenciales del Estado • El cumplimiento de Planes, Programas y Proyectos • El impacto de la Gestión Pública en las comunidades
--	--	--

El control interno en la gestión local

¿Que es el Control Interno?

El Control Interno es un sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes, dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.

MECI

¿Qué es el MECI?

El MECI es el Modelo Estándar de Control Interno que permite el diseño, desarrollo y operación del Sistema de Control Interno en las Entidades del Estado.

El MECI Se fundamenta en la construcción de una Ética pública en procura de la prevención de riesgos, lo cual se hace efectivo en una Organización por Procesos.

El MECI busca encauzar a la Organización Pública hacia un Control y autocontrol permanente que disponga a la entidad hacia una medición de la gestión en tiempo real.

El MECI hace énfasis en la necesidad que las organizaciones generen permanentemente información suficiente, pertinente, oportuna y de utilidad organizacional y social.

Así mismo el MECI busca controlar la efectividad de los procesos de Comunicación Pública y Rendición de Cuentas. Fortaleciendo la función de evaluación independiente a la gestión pública.

Y finalmente el MECI se orienta hacia la estandarización de metodologías y procedimientos de evaluación del Control Interno y de Auditoría. Y en tal sentido le da un papel preponderante a los Planes de Mejoramiento de las Organizaciones Públicas.

Objetivo General del MECI

Su objetivo es constituirse en una herramienta de gestión que permite establecer las acciones, las políticas, los métodos, procedimientos y mecanismos de prevención, control, evaluación y de mejoramiento continuo de la Entidad Pública.

PRINCIPIOS DEL MECI

Autocontrol

Es la capacidad de cada servidor público para controlar su trabajo, detectar desviaciones y efectuar los correctivos necesarios para el adecuado cumplimiento de los resultados que se esperan en el ejercicio de su función.

Autorregulación

Es la capacidad institucional de la Entidad Pública para aplicar de manera participativa los métodos y procedimientos establecidos en la normatividad que permitan el desarrollo e implementación del Sistema de Control Interno –SCI-

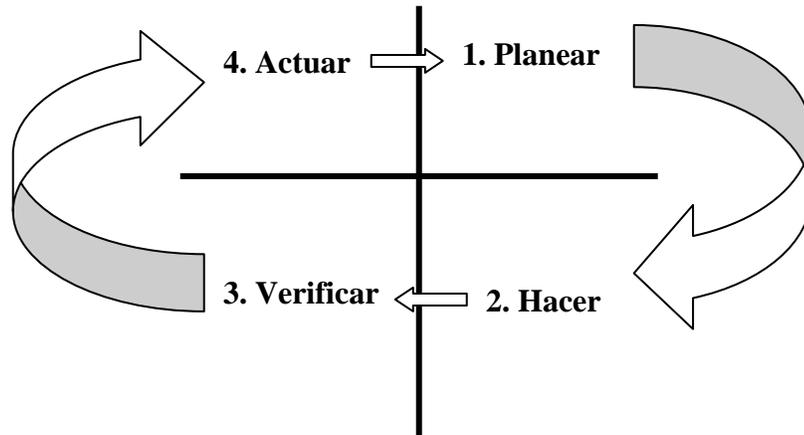
Autogestión

Es la capacidad de la Entidad Pública para interpretar, coordinar, aplicar y evaluar de manera efectiva, eficiente y eficaz la función administrativa que le ha sido asignada.

EL MECI Y EL CICLO DE LA GESTIÓN (PHVA)

El MECI se basa en el seguimiento al ciclo de la gestión, el cual es un proceso continuo y que se retroalimenta al transformar sus resultados en insumos para su gestión.

El ciclo de la gestión tiene cuatro etapas, anteriormente analizadas que son:



(Modelo PHVA)

1. Planear:

El MECI contempla un **Subsistema de Control Estratégico**, el cual busca establecer acciones de control al cumplimiento de la orientación estratégica y organizacional de la entidad. Este subsistema busca generar las bases para que el control sea una práctica cotidiana y corriente en la organización, creando una cultura organizacional orientada al cumplimiento de la misión de la organización, del respeto por los recursos públicos y con conciencia de la importancia del control para lo público.

Este subsistema también busca establecer los riesgos que constituyen la base para el diseño de las acciones de prevención y/o corrección que garanticen una efectiva Planeación estratégica y organizacional.

Sus componentes son:

a. Ambiente de Control:

Acuerdos, compromisos o protocolos éticos.
Estilos de dirección y liderazgo.

b. Direccionamiento estratégico

Planes y programas
Modelo de operacionales por procesos
Estructura organizacional

c. Administración del riesgo

Contexto estratégico
Identificación del riesgo
Análisis de riesgos
Valoración de riesgo
Políticas de administración de riesgos

2. Hacer:

El MECI contempla un **Subsistema de Control de Gestión** el cual busca controlar a la gestión de las operaciones orientándolas hacia la consecución de los **resultados y productos** para el cumplimiento de sus objetivos institucionales.

El **Subsistema de Control de Gestión** determina los procedimientos de prevención, detección y corrección que permitan mantener las funciones, operaciones y actividades institucionales.

También procura porque las actividades y recursos estén orientados al cumplimiento de su misión.

- Establecer procedimientos que garanticen la generación y registro de información oportuna y confiable para la toma de decisiones.
- Diseñar procedimientos que permitan llevar a cabo una efectiva comunicación interna y externa.

3. Verificar:

El MECI contempla también un **Subsistema de Control de Evaluación** el cual busca: a) valorar en forma permanente la efectividad del Sistema de Control Interno, b) Medir el nivel de ejecución de planes, programas y proyectos, y c) detectar desviaciones y corregirlas.

Lo cual se desarrolla mediante, el cumplimiento de los siguientes objetivos específicos:

- Garantizar la existencia de mecanismos y procedimientos que permitan realizar seguimiento a la Gestión por los diferentes niveles de autoridad.
- Establecer los procedimientos de verificación y evaluación permanente del Control Interno.
- Garantizar la Existencia de la función de Evaluación Independiente de las Oficinas de Control Interno.
- Propiciar el Mejoramiento Continuo del Control.

- Establecer los procedimientos que permiten integrar las observaciones de los órganos del Control Fiscal a los Planes de Mejoramiento.

4. Actuar:

Dentro del **Subsistema de Control de Evaluación** también se encuentra incorporado el desarrollo de planes de mejoramiento, los cuales buscan mejorar el desempeño de la entidad y garantizar el uso transparente y eficiente de los recursos públicos. Así como generar conductas positivas y proactivas de acatamiento a las normas de mejoramiento institucional por parte de los servidores públicos, que mejoren la efectividad de la gestión e incrementen la satisfacción de los grupos de interés. Estos planes son la base de la planeación futura de la entidad. Y se dividen en:

Planes de Mejoramiento Institucionales. (Instrumento con las Acciones de Mejoramiento a nivel corporativo)

Planes de Mejoramiento por Procesos. (Instrumento con las Acciones de Mejoramiento a nivel de los procesos y de las Áreas Organizacionales)

Planes de Mejoramiento Individuales. (Acciones de Mejoramiento del Desempeño de los Servidores Públicos).



(Modelo MECI – PHVA)

Indicadores de Gestión

Como herramientas de un sistema de Control a la Gestión Pública se encuentran los indicadores de gestión entendidos como instrumentos que sirven a la administración, toda vez que permiten diagnosticar, medir, valorar, cualificar y cuantificar, la intervención de ésta. De igual manera, determinar el impacto y alcance que tienen sus acciones como producto de las relaciones e interacciones dinámicas que sostiene con la sociedad.

Un indicador es pues, la relación de variables que muestra comportamientos, tendencias, cambios, diferencias y variaciones de una situación dada. Al confrontar esta situación dada -diagnóstico del estado de una entidad, organización, institución, etc.- con la situación deseada -visión, misión, expectativas, objetivos, metas, etc.-, se pueden prescribir recomendaciones, aplicar los correctivos y hacer los ajustes necesarios para alcanzar la situación deseada.

Los indicadores no solo permiten controlar los procesos que se adelantan y determinar cómo es y ha sido su comportamiento frente a niveles de referencia establecidos. Así mismo, los indicadores son prospectivos, es decir, que también son elementos de planeación que brindan a la Administración la oportunidad de adelantarse al futuro y pensar por anticipado las acciones que deberían emprenderse para lograr el cumplimiento de la misión institucional y hacer efectivos los fines esenciales del Estado en la búsqueda del interés colectivo.

Los indicadores de gestión son claves para el pilotaje de los procesos, nos permiten ver la situación del proceso en todo momento y administrar los recursos necesarios para prevenir y cumplir realmente con los objetivos y metas de la administración para dar cabal cumplimiento a la misión institucional.

Los indicadores además de ser instrumentos de regulación de la Administración, sirven para orientar los procesos adelantados por ésta y dar cuenta de la gestión obedeciendo a los principios establecidos constitucionalmente en el artículo 209 para la Función Administrativa, a saber:

Igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.
--

En este sentido es preciso que un Sistema de Indicadores de Gestión brinde la posibilidad de medir y regular la administración. *“Las medidas permiten al individuo desarrollar un sentimiento de logro y superación. Las medidas acompañadas de un buen sistema de recompensas estimulan al individuo y al equipo a realizar un esfuerzo adicional, que se necesita para que la organización se aparte de lo común.”*³⁰ Cabe anotar que los indicadores como instrumentos no reemplazan la definición de políticas sino que están al servicio de quienes tomen las decisiones que direccionan el devenir organizacional.

Es función básica del Estado proporcionar los sistemas que permitan evaluar las acciones emprendidas por la Administración y establecer el logro de las metas, objetivos y propósitos, así como el impacto que dichas acciones tienen en el conjunto de la población.

Tipos de indicadores: Indicadores Puntuales – Indicadores Acumulados

³⁰ Domínguez Giraldo, Gerardo. *INDICADORES DE GESTIÓN Y RESULTADOS UN ENFOQUE SISTÉMICO*. Biblioteca Jurídica DIKE, 4ª. Edición. Medellín – Colombia, 2002. pp. 54.

Existen varias diferencias y clasificaciones cuando de diseño de indicadores se trata. Muchas de ellas pueden ser consideradas para el funcionamiento de un Sistema de Control a la Gestión Pública.³¹ :

Indicadores puntuales: Son de verificación diaria o semanal y se estiman a partir de una información operativa sobre la que se realizan cálculos rápidos manuales o a través de un computador.

Los indicadores puntuales, deben permitir medir en forma diaria o semanal:

- El nivel de actividad de una organización.
- La gestión administrativa, según niveles definidos en la metodología planeación.
- El cumplimiento de la meta propuesta.
- Eficiencia, eficacia y efectividad

Indicadores acumulados: corresponden a la evolución cronológica del indicador puntual, constituyéndose en un resumen de la historia de la entidad y del esfuerzo realizado dentro de ella; éstos constituyen los indicadores de gestión de la entidad. Por este motivo, el indicador acumulado representa la mejor herramienta de análisis y de sustentación de logros de una administración. Los indicadores acumulados permiten medir:

- La actualidad. Corresponde a la situación real lograda hasta la fecha, dados los recursos y las limitaciones de corto plazo.
- La capacidad. Es el excedente que se debe lograr para cumplir con las metas del plan. Es decir, la diferencia entre la actualidad y lo planeado, teniendo en cuenta las restricciones de corto plazo.
- La potencialidad. Corresponde a lo mejor que podría alcanzarse de acuerdo con los registros históricos, entre la meta propuesta y la meta teórica más alta posible, con un mínimo de restricciones, removiendo las limitaciones de corto plazo.
- La gestión. Corresponde al índice logrado entre lo real y lo planeado una vez cerrado el período evaluado.

³¹ Martínez Lozano, Guillermo Hernán. CONTROL GLOBAL DE GESTIÓN UN ENFOQUE INSTRUMENTAL. Biblioteca Jurídica DIKE, primera edición, 1999. pp. 88 - 89. Por no ser objeto de este documento, no se toman en cuenta las fórmulas expuestas en el texto para la definición de la actualidad, la capacidad, la potencialidad y la gestión.

Al diseñar y aplicar Indicadores de gestión surgen varios interrogantes que deben ser abordados:

¿Qué medir?

Medir es comparar una cantidad con respecto a un patrón determinado.

“Una persona mide 1.74 m. Porque hemos comparado su longitud con respecto al patrón universal del metro. Una persona pesa 72 kilos, porque hemos comparado su peso con el patrón universal del kilo.”³²

La forma más fácil y útil de medir los resultados de la Gestión es comparar las metas establecidas en los planes, programas y proyectos.

Para el caso de la gestión por dependencia se considerarán las metas planteadas en los Planes de Acción elaborados al inicio de cada vigencia con los resultados logrados parcialmente al finalizar un periodo.

Entonces, se debe comparar la meta definida por cada una de las dependencias en los planes de acción con los avances parciales que se obtienen cada mes, a la mitad del año y al finalizar el año.

¿Por qué medir?

El diseño de un sistema de indicadores de gestión se base en que se fundamenta en la medición, bien sea **cuantitativa o cualitativa** y en el establecimiento de acciones y factores encaminados al éxito. Es necesario que en cada unidad organizacional o dependencia y para cada indicador se cuente con un referente ya sea histórico, definido normativamente, o calculado según un ‘deber ser’ por el responsable que maneje el tema. Lo anterior, para permitir la comparación de los resultados obtenidos en el periodo (mes, semestre, año, y otros) con dicho referente, de esta forma hacer el análisis respectivo de la situación y aplicar ajustes de ser necesario. Por estas razones se mide, para comparar y tomar los correctivos según sea el caso.

“La medición debe buscar que el análisis de las mediciones tienda a identificar responsabilidades de mejora y no a establecer culpables”³³

³² *ibid.* Pp. 52.

³³ *ibid.*, pp. 53.

¿Qué debemos medir?

Se debe medir el avance de las acciones que en cada unidad organizacional se adelantan tomando como punto de referencia las expectativas que se tienen frente a la realización de cada proceso. Es decir que se debe medir el grado de desarrollo de los planes establecidos por cada unidad para determinado periodo según criterios de valoración como son: Eficacia, eficiencia, efectividad, cobertura, entre otros.

Por ejemplo: Si la expectativa de la Unidad de desarrollo de Proyectos frente al proceso de formulación de proyectos es: Tener todos los proyectos formulados en el primer semestre del año. Debemos medir si esta expectativa se cumple o no. Entonces, debemos comparar durante los seis primeros meses, mes a mes, la cantidad de proyectos formulados frente a la meta establecida. Si para el quinto mes vemos que no se han formulado ni una tercera parte de los proyectos, indicaría esto que no se es **eficaz** y hay retrasos considerables en la consecución de las metas fijadas. **Debe definirse qué ocasiona el retraso**, si es responsabilidad sólo de la unidad de desarrollo de proyectos o hay otras causas que producen el retraso a fin de hacer los **ajustes respectivos**.

¿Cuándo hay que medir?

Todo el tiempo, considerando que se debe medir durante todo el desarrollo de los procesos, actividades o tareas objeto de la medición. La importancia de presentar informes mensuales de **medición e interpretación** de la información tiene como finalidad convertir la medición en una acción de monitoreo constante, no se puede medir al final del proceso, ni del periodo de análisis, para el caso de las entidades públicas colombianas al final de la vigencia fiscal (Fin de Año).

¿En qué momento o con qué frecuencia medir?

La periodicidad que se propone para realizar las mediciones coincide con la presentación de informes mensuales, semestrales y anuales, esto de ninguna manera reemplaza la organización diaria que cada responsable de unidad organizacional debe hacer de la información que maneja.

¿Quién es el responsable de la medición?

Todo indicador de gestión de llevar una **hojas de vida** por unidad en el que se señala el responsable de su aplicación, que a su vez es el más interesado en diagnosticar el estado y desarrollo de su trabajo para así corregir las fallas, evitar acciones innecesarias y establecer los correctivos que considere necesarios, para así poder mejorar encaminar sus acciones al éxito. Luego, si el personal de la unidad se cambia, el nuevo responsable de la misma debe dar continuidad al proceso de medición.

¿Cómo se debe medir?

Para medir, un sistema de indicadores de gestión debe alimentar una **base de datos** que arroje el resultado de la medición. Así mismo, si se desea cambiar algún indicador que ya no tenga mayor significado para la gestión, se debe brindar la oportunidad de eliminar indicadores y de la misma forma construir otros.

¿Quién y con qué frecuencia se deben revisar los resultados de la medición y se deben establecer las indicaciones sobre cambios y/o ajustes?

Los responsables de cada grupo o unidad organizacional deben revisar los resultados de la medición. Como valor agregado los responsables deben hacer un análisis global de los resultados y así presentarlos en las reuniones de grupo que se establezcan según cronograma al inicio de un periodo de gestión (Ej. Vigencia Fiscal).

Instrumentos claves para la construcción de un sistema de indicadores de gestión

Hoja de Vida de Indicador:

Contiene la información básica del indicador, como es su tipo, nombre, objetivo, responsable, formula de calculo, periodicidad de la medición, definición de sus variables, su fuente de verificación, interpretación y observaciones de quien lo formula.

TIPO DE INDICADOR	
NOMBRE DEL INDICADOR	

OBJETIVO	
RESPONSABLE DE SU APLICACIÓN	
PERIODICIDAD	
FÓRMULA DE CÁLCULO	
DEFINICIÓN DE VARIABLES	
FUENTE DE VERIFICACIÓN	
INTERPRETACIÓN	
OBSERVACIONES	

Tableros de Control

Los Tableros de Control, permiten al momento de su uso que los indicadores conformen un Sistema de Indicadores, en donde se pueda realizar un continuo monitoreo de los procesos y las actividades en cada unidad organizacional. De tal forma que se establezcan unos Rangos de Alerta donde se señale cómo se comporta cada uno de los indicadores según los umbrales definidos conforme a las metas.

Por ejemplo³⁴:

Para la Oficina de Planeación Local se formuló un indicador de Eficacia-Cumplimiento con el objeto de determinar el grado de cumplimiento en la formulación de proyectos del Plan de Inversiones de la vigencia.

Se calcula con la siguiente fórmula:

No. De proyectos formulados entre el primer trimestre de la vigencia *100

Total de proyectos incluidos en el Plan de Inversiones

El resultado nos establece el porcentaje de proyectos incluidos en el Plan de Inversiones que se formulan en el primer trimestre de la vigencia y se interpreta así: Porcentajes inferiores al 60% significa que no se ha cumplido el objetivo, lo cual implica retrasos considerables en la consecución de las metas de la dependencia. Debe definirse qué ocasiona el retraso; si es responsabilidad sólo de esta dependencia o hay otras causas que producen tal retraso a fin de hacer los ajustes respectivos –**Alerta Roja**-. Porcentajes entre 60% y 80% son aceptables y se considera que el cumplimiento está cercano al objetivo propuesto, habría que evaluar los posibles ajustes para lograr la

³⁴ Sigale. Localidad de Engativa.

condición ideal –**Alerta Amarilla**-. Porcentajes superiores al 80% muestran un cumplimiento satisfactorio (y más que satisfactorio) del objetivo propuesto – **Alerta Verde**-

Establecidos así los **Rangos de alerta**, el tablero de control nos permite observar cómo se comportan todos y cada uno de los indicadores que se vayan a aplicar ya hacer continuamente un monitoreo del desarrollo y cumplimiento de actividades y procesos con relación a las metas propuestas en los Planes de Acción.

Vale aclarar que los umbrales y rangos de alerta se definen para cada indicador y en consecuencia para cada uno de éstos los umbrales y rangos pueden ser diferentes.

El Tablero de Control contiene, entre otros, los siguientes elementos:

Componentes Críticos de éxito RESULTADOS-PRODUCTOS	INDICADOR	RESULTADO DEL INDICADOR	RANGOS DE ALERTA			FRECUENCIA DE MEDICIÓN
			Alerta Verde	Alerta Amarilla	Alerta Roja	

Hoja Reporte

Formato para la presentación de los informes de gestión, que contendrá, entre otros, los siguientes elementos.

Grupo:

Unidad Organizacional:

Período de evaluación (mensual, semestral, anual, otro):

Nombre indicador:

Objetivo:

¿Cuál es la expectativa para este período de evaluación?

¿Cuál es la meta propuesta?

Forma de Cálculo:

Numerador:

Denominador:

Resultado del indicador:

Comentarios, observaciones:

Responsable de su aplicación:

FORMULAS GENERALES PARA EL DISEÑO DE INDICADORES DE GESTIÓN

Índice simple de Gestión (ISG)

$$\text{ISG: } \frac{\{\text{eficiencia} + \text{Eficacia} + \text{Efectividad} + \text{Economía} + \text{equidad} + \text{Ecología}\}}{6}$$

Índice de Gestión Ponderado (IGP)

$$\text{ÍGP: } \frac{\{\text{eficiencia} + \text{Eficacia} + \text{Efectividad} + \text{Economía} + \text{equidad} + \text{Ecología}\}^*}{100}$$

*Nota: 1. Cada una de las variables se multiplica por un valor discrecional entre 0.01 y 0.99.

2. La suma total de los valores discrecionales a multiplicar por cada una de las variables debe ser igual a 1.

Índice de Eficiencia Total (IEt)

ÍEt: $\frac{\{\text{Índice de Eficacia Total}\}}{\text{Optimización de recursos}}$

Índice de Eficiencia Simple (IEs)

ÍEs: $\frac{\{\text{Realización}\}}{\text{Optimización de recursos}}$

Índice de Eficiencia (IE1)

E1: Realización: $\frac{\{\text{Resultados Obtenidos}\}}{\text{Resultados Programados}}$

Índice de Eficacia Simple (IE2s)

E2s: $\frac{\{\text{Calidad} + \text{Oportunidad} + \text{Satisfacción} + \text{Confianza} + \text{Comunicación} + \text{Costo}\}}{6}$

Índice de Eficacia Ponderado (IE2p)

E2p: $\frac{\{\text{Calidad} + \text{Oportunidad} + \text{Satisfacción} + \text{Confianza} + \text{Comunicación} + \text{Costo}\}^*}{100}$

100

*Nota: 1. Cada una de las variables se multiplica por un valor discrecional entre 0.01 y 0.99.

2. La suma total de los valores discretionales a multiplicar por cada una de las variables debe ser igual a 1.

Índice de Calidad (IC)

IC: $\frac{\{\text{Resultados Dados}\}}{\text{Resultados Esperados}}$

Índice de Efectividad (IE3)

ÍE3: $\frac{\{\text{Realización}\}}{\text{Optimización de recursos}} \times \text{Impacto}$

Índice de Efectividad Total (IEt3)

Et3: {Índice de Eficacia Total } x Impacto
Optimización de recursos

Índice de Economía (IE4) – Optimización de Recursos

ÍE4: Optimización de recursos: $\frac{\{\text{Recursos Empleados}\}}{\text{Recursos Dados}}$

Índice de Equidad Simple

**Índice de
Equidad
Simple:**

(Participación (sector X) en Aportes / Total población)

(Beneficios recibidos (sector X) / Total Beneficios)

Índice de Equidad Total

**Índice de
Equidad
Total:**

(Participación (sector X) en Aportes / Total población)

(Beneficios recibidos (sector X) / Total Beneficios)

X Esfuerzo
Total

**Índice
De
Esfuerzo
Total:**

Esfuerzo Efectivo – Esfuerzo Mínimo

Esfuerzo Máximo – Esfuerzo Mínimo

**Índice
De
Esfuerzo
Efectivo:**

$$\frac{\text{Ingreso Recaudado Propio}}{\text{Ingresos Totales}}$$

Ingresos totales: Ingresos recaudo Propio (Ingresos Corrientes: Impuestos, rentas, créditos, otros) + Sistema de Participaciones + Regalías + Otros aportes

**Índice
De
Impacto:**

$$\frac{\text{Impacto Real}}{\text{Impacto Proyectado}}$$

**Índice
De
Impacto
Tiempo:**

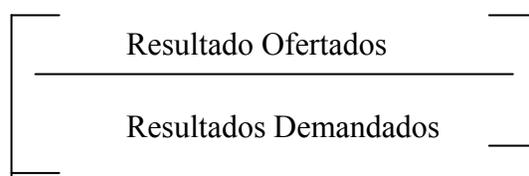
$$\frac{\text{Tiempo Real Empleado}}{\text{Tiempo Proyectado}}$$

**Índice
Ecológico
(Impacto
Ambiental):**

$$\frac{(\text{Grado Beneficios Ambientales}) \text{ Agua + Suelo + Aire + Forestal + sonora + Visual + Cultura Ambiental + Otros}}{(\text{Grado Contaminación Ambiental}) \text{ Agua + Suelo + Aire + Forestal + sonora + Visual + Anti Cultura Ambiental + Otros}}$$

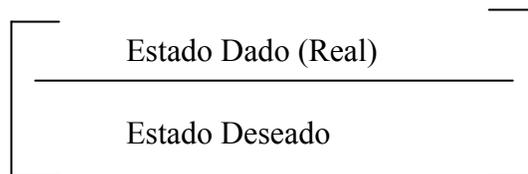
Componentes del Índice de Eficacia:

**Índice
De
Oportunidad:**

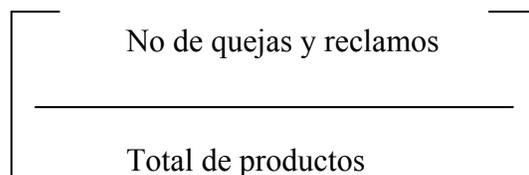


Índice de Satisfacción: Mediación por encuestas maestras.

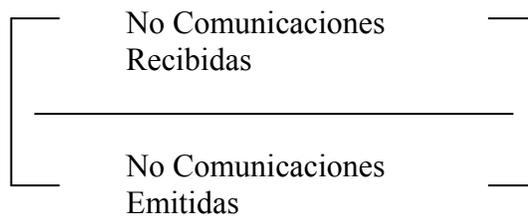
**Índice
De
Satisfacción:**



**Índice
De
Confianza:**



**Índice
De
Comunica
ción:**



**Índice
De
Costo
Comercial:**

$$\frac{\text{Valor Venta}}{\text{Valor Real}}$$

**Índice
De
Costo
Publico:**

$$\frac{\text{Valor Real unitario}}{\text{Presupuesto total}}$$

INDICE DE GOBERNABILIDAD:

El índice de gobernabilidad, el cual fue desarrollado por el Programa de la Naciones Unidas para el desarrollo, PNUD, mide la capacidad institucional de un municipio y se expresa así:

**Índice
De
Gobernabi
lidad:**

$$\frac{\text{Pretesta} + (0.7 * \text{Esf. Fis}/100 - 0.3 * \text{Dep. Fis.}/100) + \text{Efect. Gasto}/100 + (\text{DE} + \text{DD}) + \text{IDH}/100}{5}$$

Componentes del Índice de Gobernabilidad:

**Índice
De
Presencia
Estatat
(Pretesta):**

$$\frac{\text{FF.PP} + \text{Tele Com} + \text{Salud} + \text{Educa} + \text{Sis. Carcel} + \text{Of. Pub} + \text{Of. Recaudo}}{7}$$

FF.PP: Fuerza Pública. Número de Unidades Militares y de Policía (Batallones, Estaciones, Comandos, etc.)

Tele com: Tele comunicaciones. Número de estaciones de telecomunicaciones públicas.

Salud: Número de puestos de atención en Salud (Hospitales, clínicas, puestos de salud, etc.)

Educa: Número de colegios públicos.

Sis. Cárcel: Número de cárceles.

Of. Púb.: Oficinas Públicas. Numero de Organizaciones públicas con personería jurídica independiente o que representen a una. (Ej. Alcaldía, Hospital descentralizado, Sede Sena, Territorial ESAP, etc.)

Of. Recaudo: Numero de oficinas o puntos de recaudo de impuestos. (Bancos, oficinas de recaudo municipal, etc.)

**Esfuerzo
Fiscal (Esf.
Fis.):**

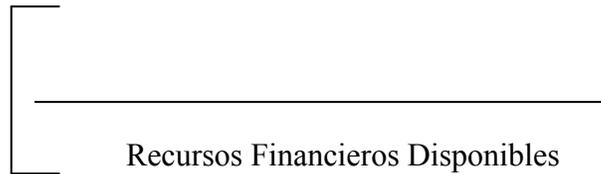
$$\frac{\text{Recaudo Total}}{\text{Proyección Recaudo}}$$

**Dependencia
Financiera
(Dep. Fin.):**

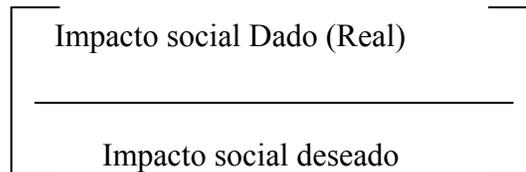
$$\frac{\text{Aportes del Sistema Nacional de participaciones (Transferencias)}}{\text{Recursos Propios}}$$

**Efectividad
del Gasto:**

$$\frac{\text{Índice de realización Gasto}}{\text{Índice Impacto del Gasto}} \times$$



**Índice
Impacto
del Gasto:**



INDICE DE DESARROLLO HUMANO

**Índice
De
Desarrollo
Humano
(IDH):**

$$\sum_{I: 1}^3 I_1 (1/3)$$

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medición por país³⁵ o ciudad, elaborada para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El Índice de Desarrollo Humano corresponde a la sumatoria ponderada de los factores de:

- **Longevidad** (1/3): Tasa de esperanza de vida.
- **Nivel Educativo** (1/3): Tasa de alfabetización. Tasa de Matricula; Básica primaria, Básica secundaria y media vocacional.
- **Nivel de Vida** (1/3): Ingresos promedio por habitante.

Formula de cada uno de los sub índices del IDH por valor:

³⁵ De acuerdo con el informe publicado por el PNUD para el 2007, el mayor y primer Índice de Desarrollo Humano se presentó en Islandia (Europa) con un índice de 0,968 y el último IDH se observó en Sierra Leona (África) en el puesto 177 con 0,336. Colombia para ese mismo año ocupó el puesto 75 con un IDH de 0.791

**Formula
del indice
x Valor:**

$$\frac{\text{Valor (x) Efectivo} - \text{Valor (x) M\u00ednimo}}{\text{Valor (x) M\u00e1ximo} - \text{Valor (x) M\u00ednimo}}$$

Valores m\u00ednimos y m\u00e1ximos por sub \u00edndices:

Sub \u00cdndice	Valor M\u00ednimo	Valor M\u00e1ximo
Longevidad	25 A\u00f1os (General) 27.5 Mujeres 22.5 Hombres	85 A\u00f1os (General) 87.5 Mujeres 82.5 Hombres
Nivel Educacional	0 % Poblacional 0 A\u00f1os	100% Poblacional 25 a\u00f1os
Nivel de Vida	100 D\u00f3lares	40.000 D\u00f3lares

Nota: **El valor efectivo corresponde a la medici\u00f3n local en el factor espec\u00edfico.**

Cuadro de mando integral (CMI)

El Cuadro de Mando Integral –CMI-³⁶, es un sistema de informaci\u00f3n y de gesti\u00f3n estrat\u00e9gica que busca fortalecer la Cultura Organizacional, las pr\u00e1cticas de Trabajo en Equipo y los sistemas de control; y se constituye en un instrumento estrat\u00e9gico para la modernizaci\u00f3n y revitalizaci\u00f3n de las organizaciones.

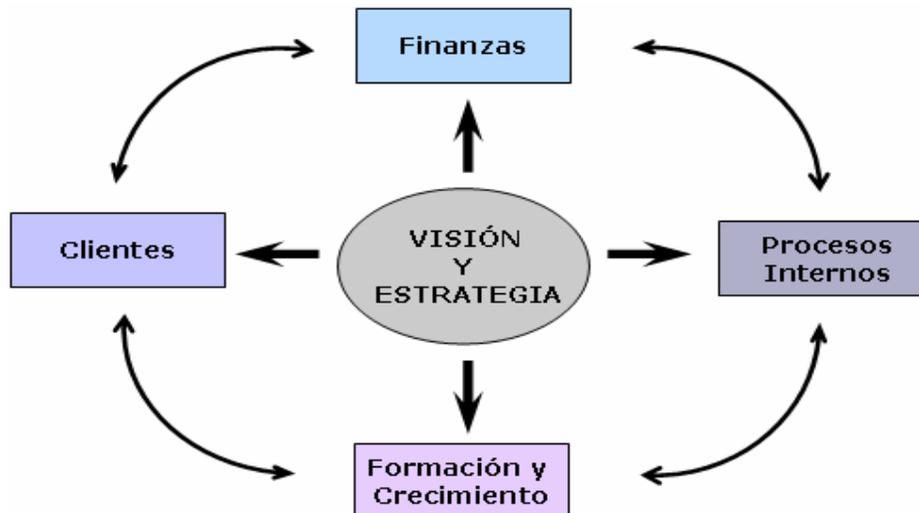
La modernizaci\u00f3n de las organizaciones, bajo este tipo de esquema de gesti\u00f3n, implica construir pol\u00edticas y acciones para promover equipos de alto desempe\u00f1o, entendiendo que el aprendizaje en equipo tiende a generar m\u00e1s adaptabilidad al cambio y proporciona un mayor valor a la sumatoria cualificada de talentos y capacidades de trabajo, con una amplia visi\u00f3n hacia la innovaci\u00f3n y la creatividad.

El cuadro de Mando Integral se basa es la metodolog\u00eda “The Balanced Scorecard” implementada por los profesores Robert S. Kaplan y David P. Norton. **Y su principal prop\u00f3sito es traducir la misi\u00f3n y la visi\u00f3n en objetivos y permite que estrat\u00e9gicamente se tomen decisiones de manera oportuna.**

El Cuadro de Mando Integral nace para relacionar de manera definitiva la estrategia y su ejecuci\u00f3n empleando indicadores y objetivos en torno a cuatro

³⁶ El cuadro de Mando Integral se basa es la metodolog\u00eda “The Balanced Scorecard” implementada por los profesores Robert S. Kaplan y David P. Norton. Harvard Business school Press. 2000.

perspectivas (financiera, clientes, procesos internos y aprendizaje y crecimiento) para construir una visión más clara para la toma de decisiones.



EL cuadro de Gestión Integral – CMI-, se basa en integrar las diferentes unidades organizacionales hacia el cumplimiento de la misión- visión y estrategia general de una organización. Esto se resume en:

- Traduce la Misión y Visión general en objetivos y metas tangibles
- Permite aclarar, traducir y transmitir la Misión, visión y la estrategia a cada unidad de trabajo y al personal de la organización según sus expectativas.
- Comunicar y vincular los objetivos e indicadores estratégicos.
- Aumentar la retroalimentación y la formación estratégica.

METODOLOGÍA PARA EL DISEÑO DE UN CUADRO DE MANDO INTEGRAL – EN ORGANIZACIONES PÚBLICAS ESTATALES -

¿Cómo propiciar cambios en la Organización?

Las organizaciones presentan tres dimensiones íntimamente interrelacionadas. La primera es su estructura, la segunda su infraestructura y la tercera su cultura.

A) La estructura organizacional esta compuesta por su normatividad, funciones misionales, objetivos, organigrama formal, dependencias y unidades, grupos de apoyo internos y/o externos, funciones y procesos.

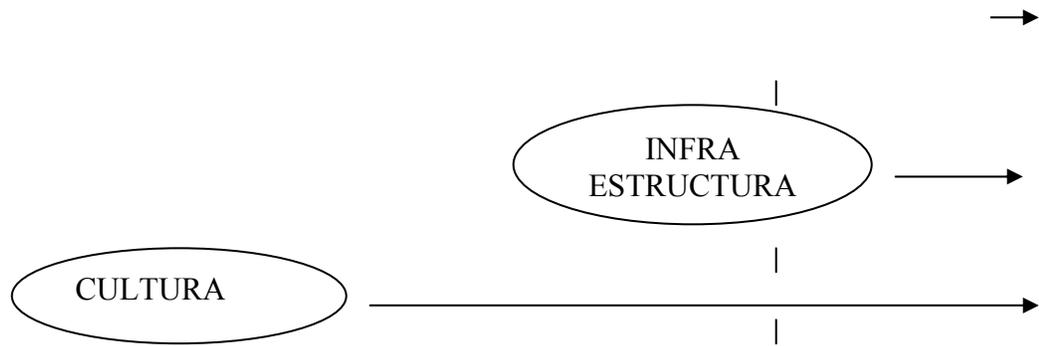
B) La infraestructura organizacional se compone por todos y cada uno de los bienes materiales de la organización. Tales como: Edificaciones y vehículos; Equipos de oficina – divisiones de oficinas, mesas y escritorios de trabajo, papelería, computadores, impresoras, teléfonos, etc.-; Equipos y sistemas de información - redes telemáticas y/o soportes para Internet e intranets, bases de datos, archivos documentales, bibliotecas, etc.-; Maquinarias e Equipos; Equipos para emergencias – extintores, escaleras, mangueras contra incendios, etc.-; Otros.

C) La cultura organizacional es el conjunto de creencias, valores y tradiciones, estilo de trabajo, conceptos, ideas y afectos, que caracteriza a una organización o a un conjunto de organizaciones y comparten sus miembros. A través de la cultura organizacional se expresan los individuos, toman conciencia de sí, de sus acciones y de los fines organizacionales, cuestionan y perfeccionan su hacer y crean obras que hagan trascender una organización.

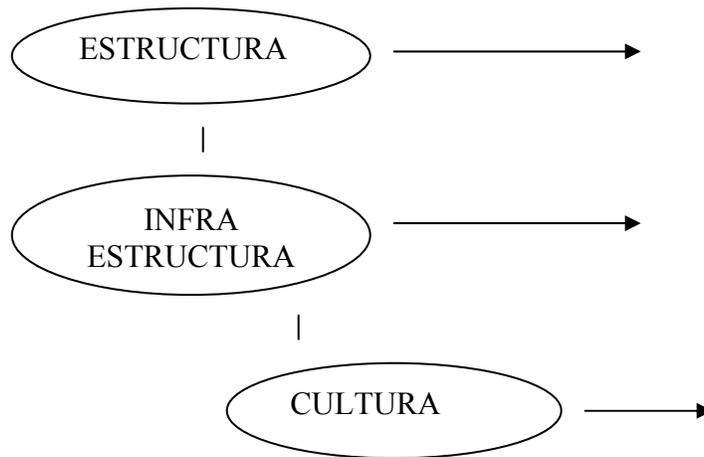
Construir una nueva cultura organizacional orientada hacia lo público, implica que la organización como un todo tome acciones que nivelen la cultura con las otras dimensiones organizacionales, la estructura y la infraestructura. La cultura organizacional presenta la particularidad de atravesar transversalmente estas dos últimas y es el motor de avance de toda organización hacia el cumplimiento de sus fines.

En la actualidad podemos ver como en las organizaciones públicas estatales, se realizan profundas re – estructuraciones, se busca acondicionar las infra estructuras a estos cambios estructurales, pero la cultura organizacional se ve rezagada en estos cambios. Esto nos ha llevado a encontrar organizaciones con óptimas reestructuraciones, infra estructuras modernas y sistematizadas pero con culturas organizacionales caracterizadas por la influencia burocrática y clientelar, lo cual impide el cumplimiento real de sus fines misionales.

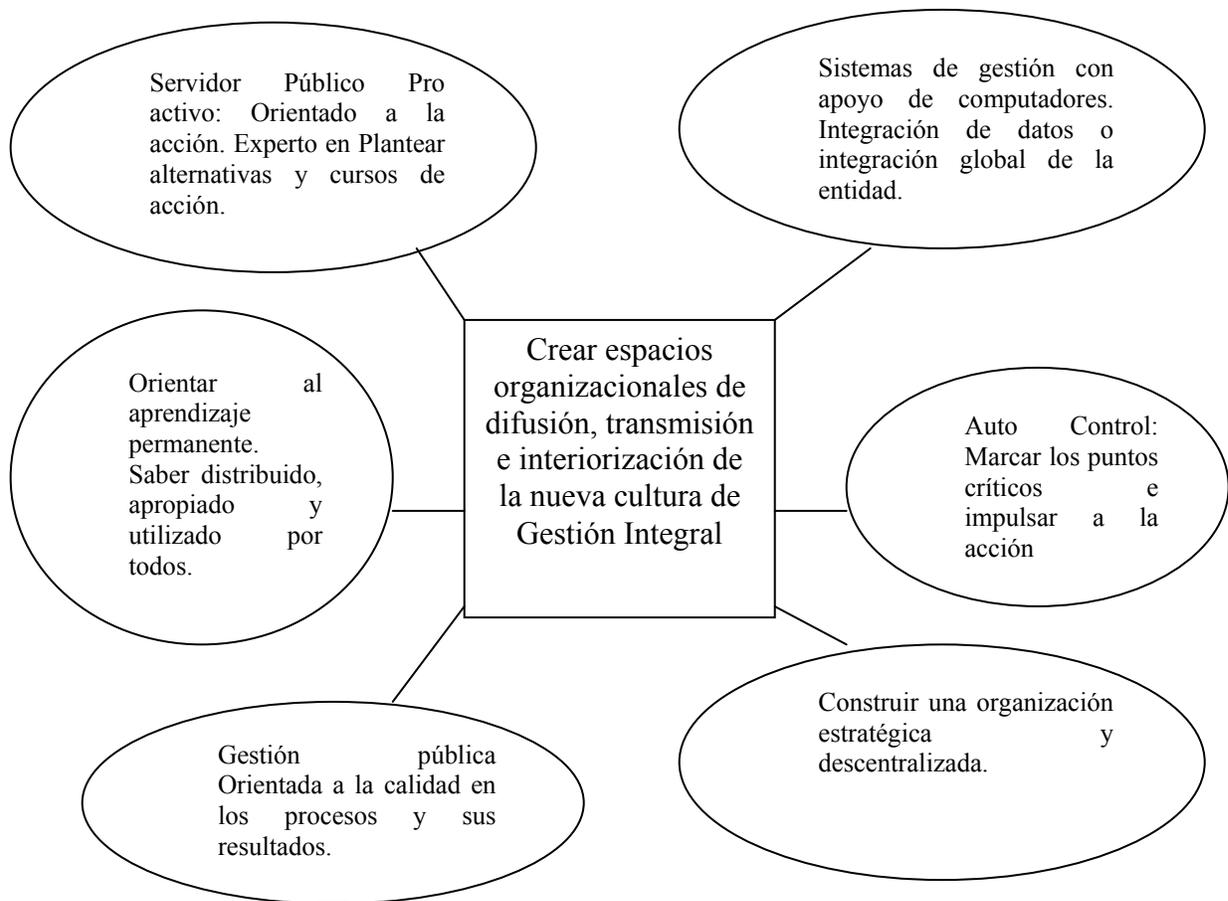
ESTRUCTURA



El cambio cultural y la alineación organizacional implican, **CONSTRUIR UN PROGRAMA** de difusión, transmisión e interiorización de los nuevos valores, creencias, tradiciones, estilo de trabajo, conceptos, ideas y afectos propios de la organización y de su actividad. Donde la cultura de la organización lleve la delantera en los planes de mejoramiento de la organización.



Un programa de gestión orientado por un Cuadro de Mando Integral debe ir acompañado de los siguientes aspectos:



Un programa de gestión orientado a re crear y alinear la cultura organizacional con la estructura y la infraestructura implica, hacer en un primer momento y en forma **participativa** las siguientes preguntas, tipo diagnostico prospectivo:

¿Cómo estamos?

Esta pregunta busca orientar la atención hacia la situación real de la organización, describirla en sus aspectos particulares y globales y dar cuenta de las pautas de acción sobre las cuales se guía la acción administrativa.

¿Por qué estamos así?

Es el resultado de valorar la *situación real*. Se trata de indagar por las causas y supuestos que orientaron la acción administrativa conducentes a producir tal situación.

¿Debemos cambiar?

Se debe interrogar si dada una situación se debe cambiar o no. No se puede partir de creer que hay que cambiar siempre la situación dada. Esto sería suponer que todos los procesos, actuaciones, principios, ideas, creencias y percepciones que guían la administración pública son errados.

¿Para qué cambiar?

Consiste en buscar la justificación a través de argumentos de los ajustes o nuevas acciones administrativas a implementar tras el análisis de la *situación real*. Debe imperar el principio que se maneja en el dialecto común de 'si se cambia es para mejorar'. Luego las acciones o nuevas pautas para administrar deben estar en procura de mejorar la administración.

¿Qué cambiar?

Aquí se establece, qué aspectos, procesos, ideas, 'formas de hacer las cosas' hay que transformar para el cumplimiento de los objetivos de la administración. También se definen las estrategias o ajustes para intervenir en la *situación dada*.

¿A qué cambiar?

Es la *situación deseada*, o el referente guía, pues integra un conjunto de ideas sobre el deber ser de la administración. Es el propósito de la Gestión pública: en el sentido de plantear la forma en que las dinámicas de acción administrativa habrán de integrar las relaciones de orden político, económico y social para cumplir con los propósitos u objetivos propuestos por la administración.

La formulación de un cuadro de Mando integral, implica:

1. Liderazgo por parte de los cuerpos directivos
2. Identificación de los actores organizacionales
3. Participación de todos los actores institucionales
4. Contar con la participación activa de aquellos miembros que tienen gran afecto y/o conocimiento de la organización. (líderes naturales)
5. Mirar experiencias anteriores y de otras organizaciones relacionadas.
6. Espacios para el diálogo y transmitir la historia y los anhelos formales e informales de la organización.
7. talleres, mesas de trabajo, foros y debates de discusión y difusión.
8. Definir las reglas de juego, responsabilidades y responsables.
9. Material publicitario de promoción.
10. Actividades y eventos de sensibilización y animación.
11. Compromiso real de poner en práctica lo acordado por todos.

Instrumentos de apoyo para el Diseño de un Cuadro de gestión Integral:

1. Entrevistas abiertas y semi estructuradas: Es un instrumento que permite un contacto directo con diferentes actores organizacionales y posibilita el intercambio de ideas y la invitación a la participación activa en el proceso.
2. Encuestas estructuradas: Las encuestas de actitud tienen al menos tres funciones útiles en las organizaciones:
 - Son un medio de descubrir desde un principio fuentes específicas de irritación entre los empleados. Con frecuencia se relacionan con asuntos que pueden corregirse fácilmente en cuanto se conocen, con lo cual se evitan dificultades posteriores.
 - La mera posibilidad de expresar opiniones y resentimientos sirve de válvula de escape; incluso en las entidades de ambiente insatisfactorio se consigue desahogar muchos resentimientos. (Por supuesto sería un error emprender un estudio sin la intención de hacer algo constructivo para remediar los conflictos revelados, pero, en cualquier caso, es innegable que el examen por sí mismo alivia la tensión y tiende a elevar el estado de ánimo general).
 - Las opiniones reveladas por el estudio son útiles para planear la organización y las modificaciones, y para la capacitación de los servidores públicos.
 - Permiten medir el Clima Organizacional por medio de las siguientes dimensiones:
 - a) Actitudes hacia la entidad y la dirección.
 - b) Actitudes hacia las oportunidades de ascenso.
 - c) Actitudes hacia el contenido del puesto
 - d) Actitudes hacia el control interno y el auto control
 - e) Actitudes hacia las recompensas económicas.
 - f) Actitudes hacia la transparencia, la corrupción y la eficiencia organizacional.
 - g) Actitudes hacia las condiciones de trabajo.
 - h) Actitudes hacia los compañeros de trabajo.

Pasos para llevar a cabo un estudio de actitud

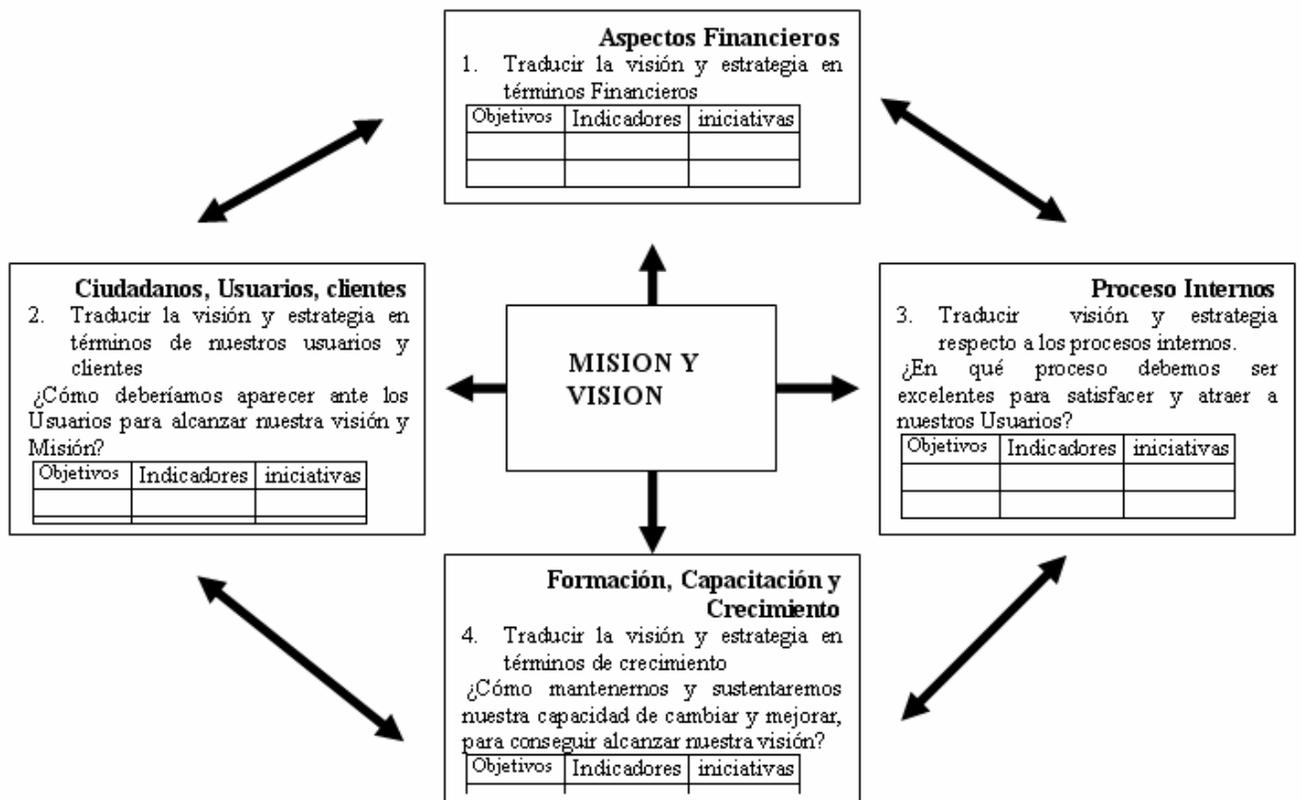
- Planeación de la encuesta. Para que la encuesta tenga éxito es esencial planearla cuidadosamente. Los representantes de los diversos grupos involucrados, principalmente directivas, jefes de dependencias y empleados deben hablar de los objetivos de la encuesta y determinarlos claramente y por escrito.
- Diseño del cuestionario. El cuestionario que se usa en una encuesta debe cubrir todos los aspectos de la situación de trabajo que se considere que están relacionadas con la satisfacción e insatisfacción de

los funcionarios. El personal de una entidad acepta mejor las encuestas de actitud cuando los empleados de todos los niveles participan en el desarrollo de los temas del cuestionario.

- Administración del cuestionario. Las condiciones en las que se administra el cuestionario de actitud son de importancia vital para el éxito de la encuesta y para el estado de ánimo de los participantes. Las directivas deben estar totalmente orientados a entender el propósito de la encuesta. Se debe hacer una publicidad previa a través de boletines internos y material publicitario impreso. El procedimiento común es administrar en forma anónima el cuestionario entre grandes grupos durante las horas de trabajo.
 - Análisis de los datos. La tabulación de los resultados divididos por departamentos, hombres en comparación con mujeres, personal de planta en comparación con el personal por contrato y otras categorías significativas, es el punto de partida para analizar los datos. Si existen datos de encuestas anteriores es posible realizar comparaciones. Por lo general, las comparaciones se hacen entre departamentos dentro de la organización. Se aplican en estos casos técnicas estadísticas tales como:
 - a) coeficientes de correlación ("r" de Pearson, Rho de Spearman),
 - b) medidas no paramétricas de asociación (Q de Yule, tau be de Kendall);
 - c) pruebas de independencia para tablas de contingencia (por ej. chi cuadrado)
 - Una vez identificados los problemas, es necesario actuar en forma apropiada. Es necesario retroalimentar al personal sobre los resultados de la encuesta mediante los talleres participativos y realizar las acciones correctivas y de seguimiento que haya planeado la Dirección.
 - Repetir periódicamente el estudio. Es necesario comparar los resultados obtenidos a través del tiempo para saber si las acciones correctivas adoptadas han dado resultados positivos.
3. Talleres Participativos: los talleres participativos son espacios de trabajo orientados por un facilitador, en los cuales y mediante dinámicas y ejercicios tanto individuales como en grupo, se cumplen objetivos específicos, tales como:
- a. Reflexión y sensibilización, con el fin de construir acuerdos colectivos.
 - b. Interiorizar y traducir los principios y criterios de la Misión, Visión y Estrategia de la Organización.
4. Material de sensibilización. El material de sensibilización es muy importante en el diseño e implementación de un Cuadro de Mando Integral,

pues posibilita la creación de un canal de comunicación efectiva entre los diferentes actores de la organización. La Comunicación es la base de toda comunidad, por tanto todo instrumento que este al servicio de la comunicación organizacional, por simple que sea, es vital para el cumplimiento de los objetivos propuestos. Elementos como: Periódicos murales y carteleras, boletines informativos, cartas personalizadas, afiches, separadores de libros, correos electrónicos y en fin, cualquier material que pueda transmitir un mensaje claro y sencillo es muy importante.

Componentes de Un Cuadro de Mando Integral:



ASPECTOS FINANCIEROS

Aspectos Financieros		
1. Traducir la visión y estrategia en términos Financieros		
Objetivos	Indicadores	iniciativas

Desarrollar proceso de planeación presupuestal participativa en la definición de metas financieras en pro del cumplimiento misional y la visión de la entidad.

Se han de definir metas financieras para el cumplimiento de la misión y visión, como son:

- Realización del gasto.
- Metas de ahorro.
- Metas de endeudamiento.
- Metas de Austeridad en el gasto.
- Metas de generación de recursos propios
- Metas de disminución de dependencia fiscal
- Metas de recaudo.

CIUDADANOS, USUARIOS Y CLIENTES

Ciudadanos, Usuarios, clientes

2. Traducir la visión y estrategia en términos de nuestros usuarios y clientes

¿Cómo deberíamos aparecer ante los Usuarios para alcanzar nuestra visión y Misión?

Objetivos	Indicadores	iniciativas

Objetivos propuestos como base de discusión y definición de acuerdos y consensos:

- Definir los públicos Objetivos de la entidad.
- Definir los tipos de clientes.
- Identificar las necesidades y problemas relevantes de los segmentos y sectores ciudadanos objetivo.
- Crear, innovar y comunicar productos y servicios que sean valorados por los ciudadanos.
- Traducir las declaraciones de los ciudadanos respecto a su visión y estrategia.
- Definir los principios de la relación Entidad – ciudadano/Usuario.
- Elegir que hacer y que no Hacer respecto a ciudadano/Usuario.

Indicadores propuestos como base de discusión y definición de acuerdos y consensos:

PROCESOS INTERNOS

Procesos Internos

3. Traducir visión y estrategia respecto a los procesos internos.
 ¿En qué proceso debemos ser excelentes para satisfacer y atraer a nuestros Usuarios?

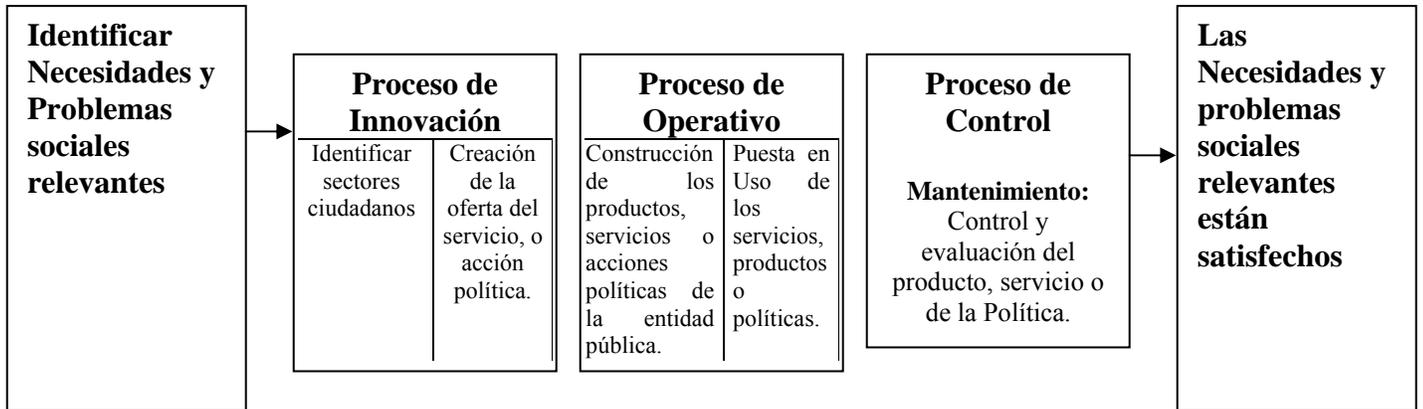
Objetivos	Indicadores	iniciativas

Objetivos propuestos como base de discusión y definición de acuerdos y consensos:

- Establecer los procesos y procedimientos internos. (Integran una o varias unidades organizacionales)
- Establecer las cadenas de generación de valor y valores agregados.

Ejemplo:

LA ENTIDAD PÚBLICA COMO UN INSTRUMENTO DE FORMACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS:



FORMACIÓN, CAPACITACIÓN Y CRECIMIENTO

Formación, Capacitación y Crecimiento

4. Traducir la visión y estrategia en términos de crecimiento
 ¿Cómo mantenernos y sustentaremos nuestra capacidad de cambiar y mejorar, para conseguir alcanzar nuestra visión?

Objetivos	Indicadores	iniciativas

Objetivos propuestos como base de discusión y definición de acuerdos y consensos:

- Impulsar el aprendizaje y crecimiento de las personas vinculadas a la administración.
- Incrementar las capacidades de los empleados.
- Incrementar las capacidades de los sistemas de información.
- Fortalecer la Motivación, delegación de poder (Empowerment) y coherencia de visión y objetivos organizacionales.
- Establecer niveles de concienciación y sentido de pertenencia respecto a la Entidad.

Se busca:



ACTIVIDADES DEL CAPITULO

Caso No 7:

SALSIPUDES

Un Municipio prospero pero en crisis

El Municipio **Salsipuedes** es un municipio de sexta categoría (Ley 617) de 31,000 habitantes con una temperatura promedio de 35 grados centígrados y vive del cultivo de la yuca, el algodón y la ganadera. Cuenta en su cercanía con yacimientos de carbón, por lo cual recibe recursos de regalías de la nación (Ley 141 de 1994).

La empresa a la cual se adjudicó la concesión minera fue a la multinacional Dracool, la cual tiene una política de participación activa en las dinámicas de las administraciones municipales con el fin de optimizar los recursos de las regalías.

El ingreso mínimo de subsistencia promedio de sus habitantes es de 2.400.000 pesos al año (960 dólares); el 30 % de su población es analfabeta, el 40 % cuenta con educación básica primaria, el 28% con secundaria y el 2% es profesional. Y la esperanza de vida en el municipio es de 77 años.

Cuenta con un hospital, un puesto de telecom, 1.200 líneas telefónicas y tres establecimientos educativos, dos de los cuales son solo de educación básica primaria.

El municipio cuenta también con un botadero de basura al aire libre, un acueducto que solo opera en las horas de la noche, por dificultades con la planta eléctrica. El servicio de energía es prestado por una empresa departamental que ha cortado repetidas veces el servicio a grandes sectores del municipio en la cabecera, por no pago. En el municipio se cuenta con una estación de policía con 28 agentes y es patrullado por la brigada móvil del ejército, con 230 soldados aprox. Sobre todo en la zona de la mina. En la zona operan dos frentes guerrilleros y uno de las autodefensas. El municipio también dispone de una pequeña cárcel, que en realidad es un gran salón con capacidad para 25 personas y en la actualidad se encuentran presos allí 85 reclusos.

En el último año se presentaron 145 muertes violentas. 45 % de las cuales se dieron en riñas callejeras y violencia intrafamiliar, 20 % en atracos callejeros, 35% fueron adjudicadas a los actores armados de la región y 10% en accidentes de tránsito.

De acuerdo a un estudio departamental el 41% de los niños se encuentra en condiciones de desnutrición, la gran mayoría de los infantes presentan caries y son frecuentes los casos de Enfermedades respiratorias agudas y Enfermedades gastrointestinales.

El municipio cuenta con un alto déficit de vivienda tanto urbana como rural.

Producto de la nueva oferta laboral por parte de la mina, ha llegado una población flotante considerable en busca de empleo y en algunas zonas rurales se han dado casos aislados de desplazamiento forzoso.

En el municipio paralelamente al desarrollo de la mina han fructificado más de una decena de centros nocturnos y casas de prostitución.

Además de todo lo anterior el municipio cuenta con una oficina de la corporación autónoma del departamento, una oficina de la Umata, y El despacho de la alcaldía.

El municipio en la anterior vigencia en materia de impuestos municipales, percibió: por impuesto predial 850 millones, Industria y comercio 480 millones, circulación y tránsito 48 millones. Por concepto de otros impuestos se percibieron 84 millones.

En materia de sobre tasa a la gasolina se percibieron 2.550 millones de pesos, aspecto positivo pues el municipio esta cobijado por la Ley de fronteras (Ley 191 de 1995. Art. 19 – Ley 681 de 2.001. Art. 1) y es paso obligado de un gran parque automotor.

Por valorización tanto rural con urbana se percibieron 550 millones de pesos.

Por concepto de trasferencias – Participaciones (Ley 715) se recibieron 6.005 millones de pesos y por regalías 5.850 millones de pesos.

Por otros aportes departamentales y nacionales 151 millones de pesos y por ley 181/95 (Sistema nacional del deporte) 85 millones de pesos. También se percibieron ingresos por Cofinanciación con Findeter por 880 millones de pesos; por cooperación internacional 220 millones de pesos; y un crédito interno con el banco ganadero por 800 millones de pesos.

El la última vigencia se emplearon el 78% de los recursos disponibles y se realizó el 62% de lo proyectado (deseado) en el plan de desarrollo para ese año, con lo que se obtuvo un impacto social real del 45% de acuerdo a las metas proyectadas en el plan de desarrollo, que correspondían al 100% de lo programado como impacto social en el municipio.

Con relación a 1998 el esfuerzo fiscal (DE) aumento en un 35% y la dependencia Financiera (DD) disminuyó en un – 8 %.

La relación de empleos municipales es de 299 FUNCIONARIOS EN PLANTA y un numero no determinados de contratistas.

PREGUNTAS DE ANALISIS

1. Identifique las diferentes problemáticas del municipio de Salsipuedes y plantee como implementaría usted un sistema de control a la gestión.
2. Como evalúa usted la gestión administrativa del municipio y que tipos de control se deben implementar.
3. Como implementaría usted el MECI en este municipio y como cree usted que mejoraría la gestión pública de la Admintiración.

4. ¿Cuál es el valor del índice de Desarrollo Humano, IDH, del municipio de Salsipuedes? Analice el resultado total y el de cada uno de sus sub índices (Longevidad, Educación y Calidad de Vida).

INVESTIGACIÓN FORMATIVA

Elabore una propuesta de un sistema de indicadores de gestión para el municipio de Salsipuedes.

Tenga en cuenta:

- La problemática del municipio.
- La estructura del municipio.
- Plantee objetivos y metas
- Identifique riesgos
- Identifique formulas de indicadores relevantes
- Plantee tableros de control

PRUEBAS DE EVALUACIÓN

Capitulo Siete

Conteste falso (F) o verdadero (V)

1. El control a la gestión se define legalmente como: “El examen de la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada mediante la evaluación de los procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de la actividad”. ()
2. El control disciplinar en las organizaciones del Estado incluye la realización del control de Gestión y de Resultados. ()
3. El MECI es el Modelo Estándar de Control Interno que permite el diseño, desarrollo y operación del Sistema de Control Interno en las Entidades del Estado. ()
4. Un indicador es una variable de una situación dada en una organización. ()
5. Medir es comparar una cantidad con respecto a un patrón determinado. ()

Complete

6. El modelo de Gestión PHVA es la base del MECI y sus elementos son: _____, HACER, _____, _____

7. Los indicadores además de ser instrumentos de regulación de la Administración, sirven para orientar los procesos adelantados por ésta y dar cuenta de la gestión obedeciendo a los principios establecidos constitucionalmente en el artículo 209 para la Función Administrativa, a saber: _____, moralidad, _____, _____, celeridad, imparcialidad y _____.

8. El Cuadro de Mando Integral, CMI,, es: _____

9. Los cuatro componentes de un Cuadro de Mando Integral, CMI, son: Finanzas, _____, _____, _____

10. Las organizaciones presentan tres dimensiones íntimamente interrelacionadas. La primera es su estructura, la segunda es su _____ y la tercera es su _____.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Beltrán Jaramillo, Jesús Mauricio. *INDICADORES DE GESTIÓN, HERRAMIENTAS PARA LOGRAR LA COMPETITIVIDAD*. Segunda edición, 3R Editores. Bogotá, 2000

Domínguez Giraldo, Gerardo. *INDICADORES DE GESTIÓN Y RESULTADO, UN ENFOQUE SISTÉMICO*. Cuarta edición., Biblioteca Jurídica DIKE. Bogotá, mayo de 2002.

METODOLOGÍA DE MODERNIZACIÓN Y REFORMA AL SISTEMA PRESUPUESTARIO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. PROMAP. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Unidad de Desarrollo Administrativo. Guía técnica, México D.F. Octubre de 1999.

MANUAL DE INDICADORES DE GESTIÓN. Departamento Administrativo de Planeación Distrital. DAPD.

Bozeman, Barry. *Gestión pública*. Fondo de Cultura Económica. México. 1998

Chica, Sergio. *Análisis Etnográfico de la construcción de artefactos tecnológico - administrativos desde la puesta en uso*. ESAP. Bogotá. Colombia. 2000

Hood, Christopher y Jackson Michael. *La Argumentación Administrativa*. Fondo de Cultura Económica. México. 1997

Guerrero, Omar. *Teoría de la administración Pública*. Harla. México. 1990

Robert S. Kaplan y David P. Norton. *The Balanced Score card*. Harvard Business school Press. 2000

Kliksberg, Bernardo. *El Pensamiento organizativo: del Taylorismo a la Teoría de la Organización*

GLOSARIO DE TERMINOS

ALEGALIDAD. Al ser legitimada alguna forma ilegal por uno o varios sectores de la sociedad, la organización que realiza dicha actividad se instaura en lo público. Este tipo de ilegalidad legitimada la llamamos por el nombre de alegalidad. Entendiendo por este termino a una forma o actividad no legal que ha sido legitimada o aprobada socialmente más no por el Estado.

CUELLOS DE BOTELLA. Son las restricciones que impiden el curso normal de los elementos implicados en un proceso, para alcanzar **una meta** o propósito específico.

DEPARTAMENTALIZACIÓN TERRITORIAL. La base de este tipo de departamentalización es un territorio o un área geográfica. Constituye un método común de organizar físicamente dependencias dispersas. Se parte de la base de que la eficiencia mejora si las actividades se agrupan y se les asigna una persona para que las dirija.

DEPARTAMENTALIZACIÓN FUNCIONAL. Es la agrupación por funciones similares.

DEPARTAMENTALIZACIÓN POR CLIENTELA. En la departamentalización por clientela, la organización estructura sus actividades de tal manera que pueda responder e interactuar con clientes específicos o con grupo de clientes. Las actividades crediticias en la mayor parte de los bancos, por ejemplo, tienen como propósito satisfacer las necesidades específicas de diferentes tipos de clientes.

DEPARTAMENTALIZACIÓN POR PRODUCTOS O SERVICIOS. Es la agrupación y ordenamiento de las actividades alrededor de un conjunto de productos o servicios.

DESARROLLO HUMANO: Proceso por el que una sociedad mejora las condiciones de vida de sus ciudadanos a través de un incremento de los bienes con los que puede cubrir sus necesidades básicas y complementarias, y de la creación de un entorno en el que se respeten los derechos humanos de todos ellos.

GESTIÓN PÚBLICA. La gestión pública en sus inicios se entiende como gestión estatal, como el desenvolvimiento de las organizaciones del Estado, es el Estado en acción y en tal sentido esta ligada al estudio de las políticas públicas.

GESTIÓN. Se entiende como el conjunto de decisiones y acciones que llevan al logro de objetivos preestablecidos. En este sentido la gestión es de carácter teleológica, es decir, se orienta al cumplimiento de fines.

GOVERNANCE O GOVERNANZA. El concepto de governace, etimológicamente se remonta al latín medieval, la cual es una palabra que cayó en desuso y fue reemplazada por gobierno. El termino de governance se remonta al siglo XVI y “se refiere a la acción o manera de gobernar, guiar o determinar la conducta” (Jessop, 1999. 138). El termino fue revivido hace dos décadas aproximadamente y se ha orientado a explicar las relaciones de coordinación entre actores, estructuras e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, nacionales y supra nacionales (Jessop, 1999. 140).

ILEGALIDAD. Es un espacio social sub producto del ejercicio del derecho, la ilegalidad es la consecuencia de la Ley al ser desobedecida. En el mundo contemporáneo la ilegalidad se ha organizado alrededor de negocios ilícitos tan diversos como el orden legal que los contempla.

LO PÚBLICO. Lo público es un espacio fragmentado, múltiple y cambiante, donde se ponen en juego diversos públicos, asuntos, procesos, prácticas y bienes que una determinada sociedad en un determinado tiempo y lugar (territorial o no), debate y considera como relevantes para su producción y reproducción social.

MERCADO. Institución que desde la ideología liberal tiene el papel, al igual que el Estado, de orientar la sociedad pero desde otros mecanismos como son la utilidad, la rentabilidad y los precios.

MISION. Es un enunciado que expresa la identidad de la organización, su razón de ser, manifiesta de manera sintética lo que la entidad debe hacer, lo que espera realizar en adelante y el campo y estilo de acción que ha venido asumiendo a lo largo de su historia.

ORGANIZACIÓN. Grupo de personas cuyas interacciones estan estructuradas para lograr los objetivos de una organización. Una organización es un todo compuesto sistemáticamente por recursos de diverso orden que tiene como fin el logro de algún propósito.

ORGANIZAR. Proceso de distribuir los recursos para llevar a cabo los planes de la organización

PARTICIPACIÓN ORGANIZACIONAL. Es la necesidad de incidir en los resultados de los procesos inherentes al desenvolvimiento de la organización.

PLAN DE DESARROLLO. Es un documento formal donde se transforman las ideas del candidato en planes debidamente formulados y estructurados y que constituyen una herramienta de gestión para su administración. El Plan de Desarrollo debe entenderse como la proyección ordenada de las actividades orientadas para lograr el

"mejor bienestar" de la sociedad. Es obvio que el plan municipal debe basarse en el programa de gobierno presentado por el candidato y debe estar respaldado por las directrices del plan de desarrollo nacional.

PLAN INSTITUCIONAL. Documento en el cual se exponen los grandes propósitos, los fines, metas y objetivos, contenidos en la misión institucional.

PRIVATIZACIÓN. Traspaso de competencias del Estado al Mercado, donde el ejercicio de lo público no es sinónimo de lo estatal.

PROGRAMA DE GOBIERNO. Un programa de gobierno muestra la intencionalidad de lo que quiere desarrollar un gobernante. Es una serie de propósitos e ideas que un candidato presenta a consideración de sus electores y que éstos deben aprobar con sus votos.

PUBLIC MANAGEMENT. El termino Public Management ha sido traducido al español como gerencia y gestión pública indistintamente, este ultimo, gestión pública, proviene más del termino francés Gestion Publique, que ha sido usado en las traducciones francófonas para referirse a todo lo referente al Public Management.

SOCIEDAD CIVIL. Es el espacio social legitimizado, desde la institucionalidad dominante donde emerge la opinión pública.

TECNOLOGÍA ADMINISTRATIVA. Es el producto de una serie de relaciones entre instituciones, sujetos, escenarios materiales, reglas y normas tecnológicas, donde intermedian múltiples actores que las construyen y redefinen como una práctica específica de intervención. En este sentido, la tecnología administrativa es una práctica específica de la Administración, donde intermedian múltiples actores que las construyen y redefinen como una práctica de intervención de la Administración en lo público.

TEORIA DE LAS RESTRICCIONES. Metodología organizacional que se basa en la elaboración de procesos de pensamiento a partir de la construcción de preguntas y la identificación de problemas centrales restrictivos o "cuellos de botella" que impiden el curso esperado en un proceso para alcanzar una meta o propósito específico. La teoría de las restricciones se basa en relaciones causa – efecto, enfocadas a la satisfacción de necesidades desde momentos

VISION. Es un enunciado que expresa la construcción mental institucional en la cual se integran los fines, la estructura y los procesos que le darán forma **hacia el futuro**, propiciando el compromiso dinámico de los miembros de la organización con su entidad y con la sociedad.

AUGUSTO ÁLVAREZ COLLAZOS

Administrador publico
Administrador de Empresas
Magíster en
Administración de Empresas
Magíster en
Gobierno Municipal

SERGIO CHICA VÉLEZ

Administrador publico
Magíster en
Administración Pública