

2

BIBLIOTECA PSAP



71583

REVISTA UNIVERSITARIA
POLITICA & ADMINISTRACION

COO RRRIIP IIIIUU CCOON

La corrupción en la Administración Pública.

La selección de los estudiantes de los posgrados de la ESAP. ¿Un simple problema de procedimiento?

Nuevas dimensiones de la democracia participativa.

Autonomía local en el marco de del reordenamiento territorial.

Los mecanismos de control. Garantizadores de la eficiente administración de recursos físicos.

La descentralización y la formación de Administradores Públicos.

EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

POLITICA & ADMINISTRACION

Revista Universitaria

Año 2, No.2, primer semestre de 1996.
Santa Fe de Bogotá, D.C.
Lic. Miringobierno 674 de 1994.

CONSEJO EDITORIAL

José Vicente Barreto - Profesor.
Walden Alberto Borja - Estudiante.
Jaime Díaz Chabur - Estudiante.

DIRECTOR

Carlos Mauricio Moreno.

GERENTE

Lynda N. Meiéndez.

JEFE DE REDACCION

Giovanna Peña.

DISEÑO Y ARMADA

Eduardo García Perdomo.

ILUSTRACIONES

Alejandro Lobo.
Alvaro Sanabria Dueñas.

COLABORADORES

Giovanni Alberto Rocha.
Gregorio Ramón Prada.

IMPRESION

ESAP-Publicaciones

Las opiniones expresadas en los artículos reflejan únicamente el pensamiento de sus respectivos autores y no comprometen en ninguna instancia la posición de la revista.



LUIS HERNANDO PAEZ CARRERO
Director Nacional

RODRIGO AVALOS OSPINA
Secretario General

INES PARRA DE AZUERO
Subdirector Académico

CESAR CABRERA ALVAREZ
Subdirector Administrativo y Financiero (E)

LUCIA JARAMILLO AYERBE
Subdirector de Programas Regionales

TITO ANTONIO HUERTAS PORRAS
Subdirector de Investigaciones en
Administración Pública - SINAP

ESCUELA SUPERIOR DE
ADMINISTRACION PUBLICA
Diagonal 40 No. 46A-37 CAN Of 142,
Tel.: 222 47 00 ext. 418, 419
Santa Fe de Bogotá, D.C.

PRESENTACIÓN

En esta segunda edición, hemos consolidado los resultados logrados en *Política & Administración*; esperamos haber respondido con una mentalidad abierta a las expectativas generadas en la primera edición.

Vale la pena resaltar el editorial, escrito por el profesor Jairo Rincón, profundizando sobre un tema de palpitante actualidad: La Corrupción en la Administración Pública. De igual manera la sección Universidad, en la cual participa el profesor Carlos Moreno, donde se hace una disertación sobre el proceso de selección de los estudiantes de postgrado; siendo complementario con el artículo de nuestro invitado Gonzalo Vargas, el cual enfatiza en la relación entre la formación de Administradores Públicos y el proceso de Descentralización.



Jaime Eduardo Jiménez Aristizábal

In Memoriam

Las palabras vuelan al compás del viento, pero quienes tuvimos la fortuna de compartir con él y disfrutar de su compañía, alegría y optimismo quedarán fijos en el recuerdo y presentes en cada visita a esta casa de estudios sus ansias de vivir y su amor por la carrera que con perseverancia decidió seguir.

CONTENIDO

- Editorial
La corrupción en la Administración Pública.
Por Jairo Rincón Pachón.....4
- La selección de los estudiantes de los posgrados de la ESAP:
¿Un simple problema de procedimiento?
Por Carlos Moreno Ospina.....8
- Nuevas dimensiones de la democracia participativa.
Por Jairo Miguel Martínez.....14
- Autonomía local en el marco del reordenamiento territorial.
Por Ricardo Albormoz.....17
- Los mecanismos de control:
Garantizadores de la eficiente administración de recursos físicos.
Por Mauricio Moreno.....20
- La descentralización y la formación de Administradores Públicos.
Por Gonzalo Alfredo Vargas Forero.....25

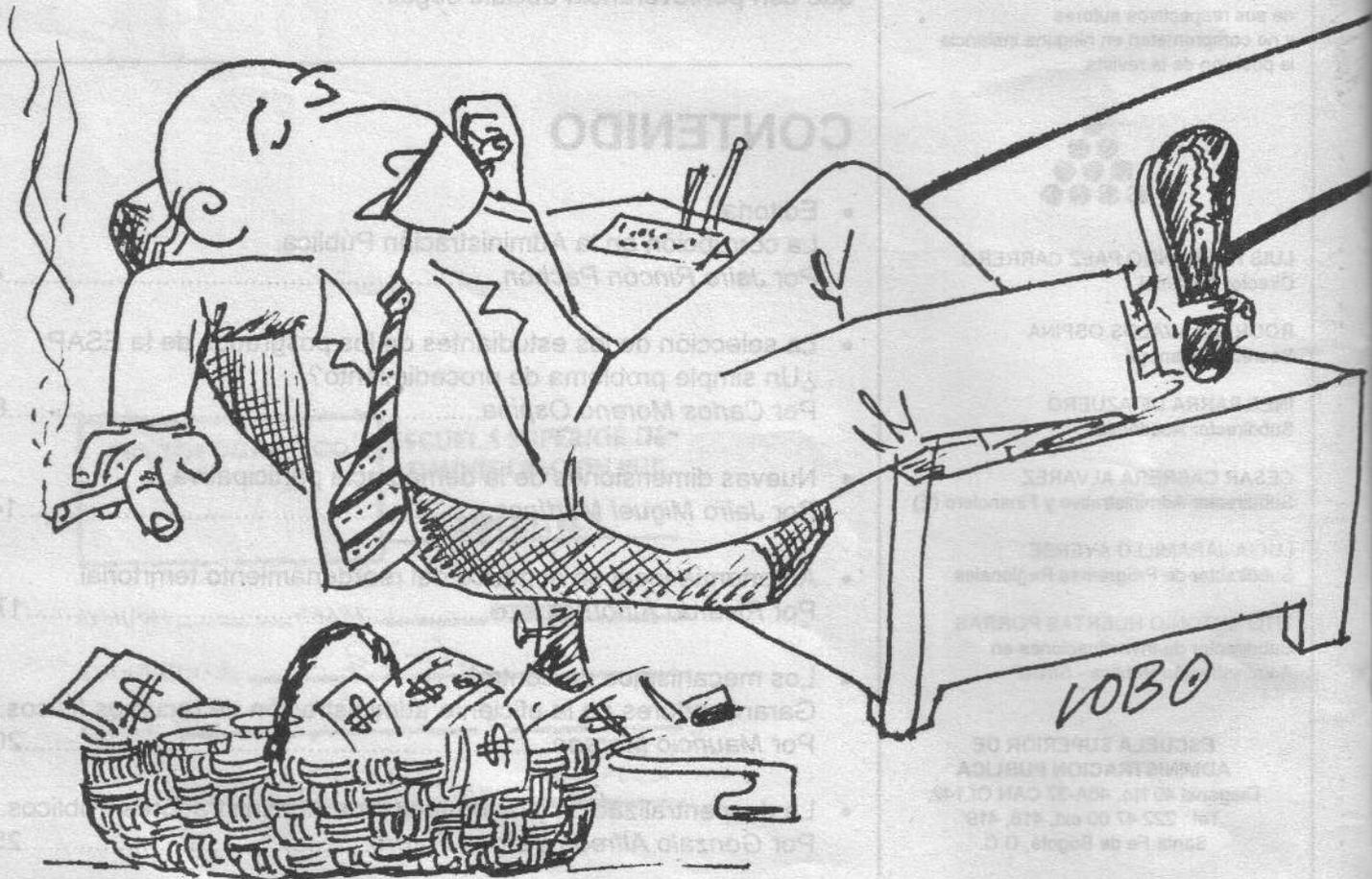
La corrupción en la Administración Pública

JAIRO RINCÓN PACHÓN
Egresado y profesor ESAP

Un adolescente me comentaba en cierta ocasión un suceso que apologeticamente sirve de preámbulo a este artículo. El joven se desplazaba en compañía de sus padres por una calle bastante transitada cuando se dio cuenta que

a un señor que caminaba adelante de ellos se le había caído un billete de cinco mil pesos, presuroso lo recogió y alcanzó al señor y se lo entregó. Regresó al lado de sus progenitores con la satisfacción propia de la realización de una buena acción, pero su padre le

cuestionó por no haberse quedado con el dinero, ante lo cual el hijo manifestó: "yo creía que ese principio moral me lo habían enseñado en el hogar" y el padre le replicó airadamente: "¿Es que le estoy enseñando a robar? pendejo!".



En este caso se expresan de manera descriptiva varios elementos que también están presentes en la corrupción: En primer lugar, que los límites entre robar y no robar lo mismo entre corrupción y no corrupción se han ido volviendo cada vez más difusos, especialmente en nuestra Administración Pública. En segundo lugar, una cosa es lo que se dice y otra muy diferente es lo que se practica. En tercer lugar, el ejemplo de los superiores es referencia para la corrupción de los subordinados. En cuarto lugar, se toma como paradigma que si no se le está haciendo mal a alguien (el señor de todas formas hubiera perdido el billete) la corrupción no es tal (los biñes públicos como parecen no tener dueño a nadie le importan). En quinto lugar, si nadie lo ve o si quien lo ve es cómplice no hay problema, ni mucho menos castigo.

Origen

Con respecto a las explicaciones de la corrupción pueden intentarse muchas y variadas. Se podría considerar como un fenómeno inherente al sistema capitalista que se sustentaría en el robo y la corrupción generalizada. También como un problema propio de los países del tercer mundo que sumidos en el subdesarrollo político, económico y social resultan extremadamente vulnerables a la corrupción, especialmente cuando la concentración de la riqueza es elevada, se cuenta con una baja industrialización, las tasas de desempleo son altas y el ciudadano se encuentra inermemente ante el monopolio de un Estado gigantesco e ineficiente.

La corrupción igualmente podría verse como uno de los resultados de la sobrevaloración del dinero y las mercancías en un mundo en donde el "tener" está por encima del "ser"; la posibilidad de consumo determina el lugar que se ocupa en la sociedad; la satisfacción de las necesidades básicas y las artificiales que se incrementan progresivamente están intermediadas por el fetiche de la moneda. Más aún, como un mecanismo para sobreponerse a la represión pulsional a la que están sometidos algunos individuos que no encuentran otra opción diferente a la corrupción para alcanzar el placer deseado.

De otro lado, la corrupción podría ser una conducta desviante originada por:

- a) Cambios socioculturales que producen transformaciones valorativas y normativas a las cuales no se pueden adaptar individuos que persisten en los viejos hábitos que luego de las variaciones se juzgan corruptas.
- b) Las reproducciones de comportamientos corruptos



“Indudablemente a las personas las cambia la razón, el amor, el miedo o los hechos. Pareciera que en el país los dos primeros en esta época no tienen cabida pero quizá los dos últimos todavía tengan efecto...”

transmitidos en la familia que es la célula básica de la sociedad.

- c) El conflicto en que se encuentra un individuo que internaliza unos valores transmitidos formalmente y luego se encuentra con que son otros los que realmente operan la sociedad y, además permiten alcanzar las metas opcionalmente deseables.
- d) El bajo nivel de instrucción que dificulta el conocimiento de normas y sanciones para la corrupción o el acceso a los privilegios de quienes gozan de una elevada formación.
- e) Dificultades para asimilar los patrones impuestos por grupos dominantes.

Inclusive se podría recurrir a explicaciones históricas del fenómeno atribuyéndolo a las características heredadas del pasado cuando los colonizadores beltrines e inescrupulosos saquearon

nuestras riquezas y arrasaron con los recursos que les servían.

Tal vez el problema tenga algo o mucho de todas estas explicaciones, pero bajo las actuales circunstancias resulta injustificable, así algunos la vean como una forma de redistribución de la riqueza. Es palmario que la corrupción en la Administración Pública Colombiana es un reflejo de la descomposición social que vive el país. En un país donde quienes cometen o inducen homicidios, asesinatos, magnicidio, robos exorbitantes quedan en la impunidad porque no les prueban nada, prescriben los términos o los acoge el perdón y el olvido, qué enseñanza puede quedar al funcionario que quiere apropiarse o usar indebidamente los bienes del Estado, recibir dinero de persona que tenga interés en asunto sometido a su conocimiento y obtener incremento patrimonial no justificado. Además, donde el cohecho está pasando de ser un valor negativo a constituirse en un valor positivo que despierta la

admiración y la complacencia de los allegados de quien comete el ilícito.

Elementos de actuación.

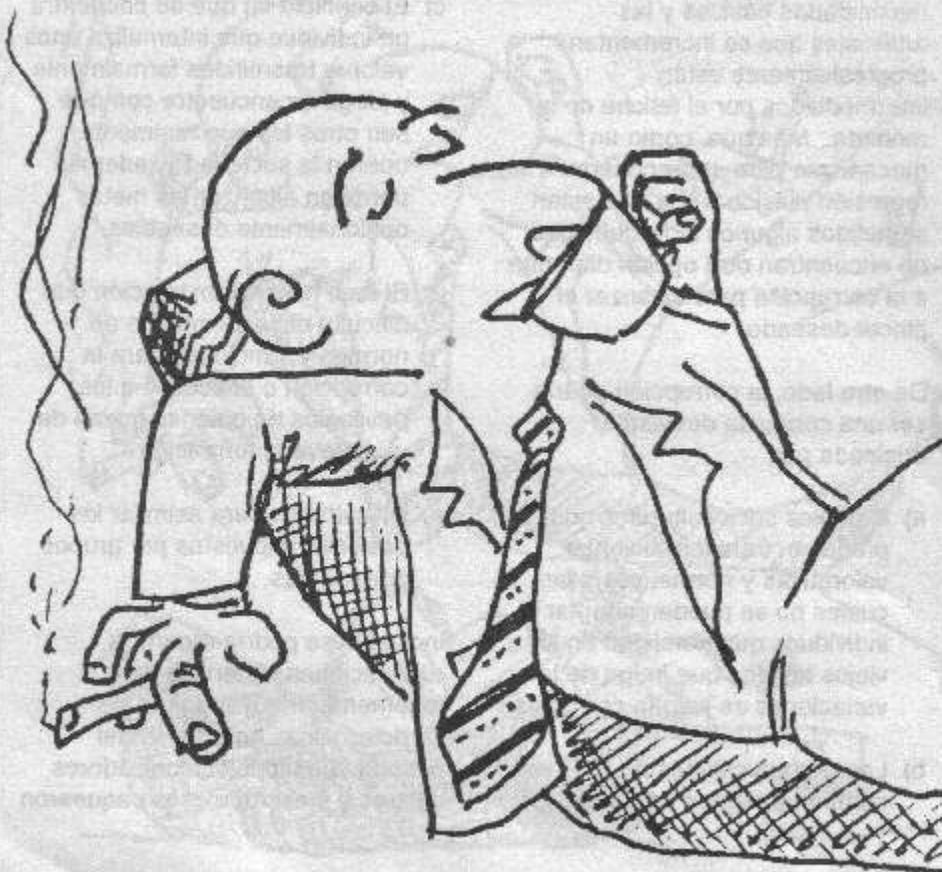
Bajo este panorama parecería muy difícil combatir la corrupción y en realidad puede serlo si se continúa con el esquema tradicional de la Administración Pública Colombiana con el que se pretende reformarla por decreto. Existen y han existido entes y normas suficientes para combatirla pero desafortunadamente no se aplican, bástenos mencionar la Contraloría y la Procuraduría, el Código Penal (Delitos contra la Administración Pública), la Ley 13 de 1984 y el Decreto 482 de 1985, ahora las Leyes 190 y 200 de 1995. También la reforma Constitucional introdujo suficientes cambios normativos que facilitarían directa o indirectamente su control, tal es el caso de la creación del Defensor del Pueblo, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Corte Constitucional, la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos, la declaración de sus bienes y rentas, etc.

Así mismo, se podrían mencionar mecanismos administrativos o de otro tipo para combatirla, como incrementar los salarios para reducir la intención de obtener ingresos ilícitos, mejorar los sistemas de auditoría e inclusive recurrir a la privatización.

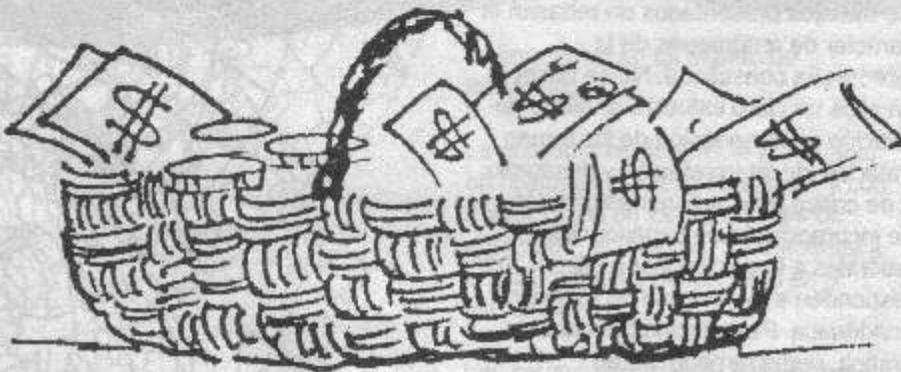
Todo esto puede llevarse a cabo, siempre y cuando el remedio no resulte más costoso que la misma enfermedad.

No obstante, lo verdaderamente sencillo, eficiente y eficaz para reducir la corrupción en la Administración Pública es paradójicamente rescatando las bases fundamentales de esta disciplina. Lo público es lo común, notorio, lo que pertenece a todos, lo que es del pueblo, por eso no se entiende cómo los presupuestos públicos se vuelven de destinación

“La corrupción (...) se podría considerar como un fenómeno propio de los países del tercer mundo que sumidos en el desarrollo político, económico y social resultan extremadamente vulnerables a la corrupción...”



**“Los límites entre
corrupción y no
corrupción se han ido
volviendo cada vez más
difusos, especialmente
en nuestra
Administración
Pública.”**



privada, la información se restringe y los usuarios no tienen ninguna incidencia en las organizaciones públicas.

La corrupción existe cuando los intereses particulares se sobreponen a los intereses de la comunidad y la Administración Pública sólo tiene razón de ser, es diáfana y es eficiente cuando ocurre lo contrario.

A la Administración Pública se debe ingresar por vocación de servicio, además cuando no se es corrupto y se tienen las capacidades suficientes para desempeñarse con eficiencia; en la Administración Pública sólo deberían estar los más capaces y los honestos (un alumno me decía que de ser así no quedaría casi nadie; el problema es que esa afirmación es una muestra del pensamiento de la mayoría de la opinión pública).

Todo esto se logra con un buen proceso de selección en donde las convocatorias sean realmente públicas y los aspirantes puedan probar que tienen los méritos y la motivación suficientes para distinguirse como servidores públicos.

La capacitación de los empleados no sólo mejora su eficiencia sino que facilita el conocimiento y aprendizaje de normas y procedimientos destinados a combatir la corrupción.

La Evaluación del desempeño y los procesos disciplinarios tiene que cumplir con su verdadero cometido. En nuestra Administración Pública tienden a ignorarse soterradamente la ejecución de estas acciones o a efectuarse con muchas reticencias, inclusive por ignorancia. Los castigos formales deberían hacerse públicos, desde la amonestación

hasta la destitución y sanción penal de funcionarios; ¿puede existir sanción más ejemplificante que el deseable descrédito público de los funcionarios corruptos?. Los medios de comunicación como catalizadores de la información tienen que cumplir con la obligación que les corresponde frente a la opinión pública (que en últimas es quien los mantiene) denunciando la corrupción.

La Administración Pública no puede darse el lujo de mantener feudos o sanedrines en su interior al asignarse entidades públicas a determinado congresista, diputado, concejal o jefe político, pues eso significa que el interés particular está primando sobre el interés general y facilita la complicidad en la corrupción. Así mismo, la rotación de los empleados, no sólo mejora el rendimiento global de la organización sino que dificulta el cohecho. Descentralizando, haciendo más diáfanos y sencillos los procedimientos y reduciendo la necesidad de contacto entre usuarios y funcionarios (p.e. las consignaciones bancarias y los trámites por correo) también se combate la corrupción y se mejora la eficiencia.

Pero indiscutiblemente uno de los mecanismos más eficaces no sólo porque ahora lo pregonan el movimiento administrativo de la Gerencia del Servicio sino porque es la esencia de la información de los usuarios en el mejoramiento de la actividad y el control de la corrupción.

Indudablemente a las personas las cambia la razón, el amor, el miedo o los hechos. Pareciera que en el país los dos primeros en esta época no tienen cabida pero quizá los dos últimos todavía tengan efecto; es de esperarse que ante la ampliación de tributos que afectan a todos, (dichas medidas probablemente se hubieran evitado si se controlara la corrupción) los colombianos estemos más decididos a combatir este indeseable flagelo.

LA SELECCION DE ESTUDIANTES EN LOS POSTGRADOS DE LA ESAP:

¿Un simple problema de procedimiento?*

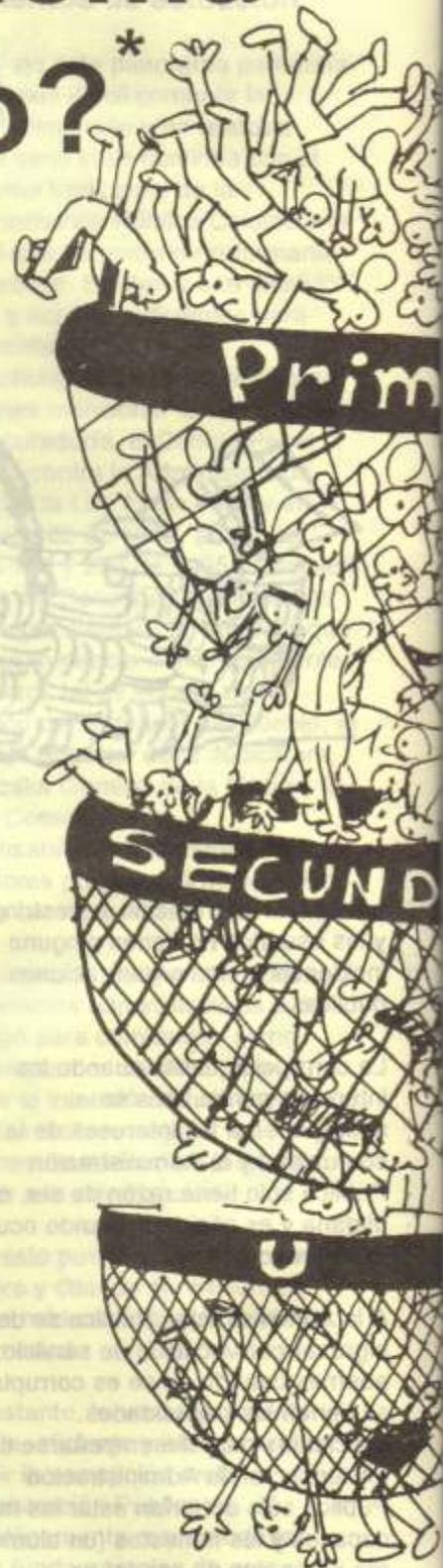
CARLOS MORENO OSPINA
Profesor e investigador ESAP

Este artículo pretende consignar algunas consideraciones acerca de los postgrados de la ESAP y de los criterios que orientan y deben orientar el proceso de selección de sus estudiantes. Ellas parten de esbozar un somero diagnóstico de la situación de los estudiantes de postgrado cuando terminan su plan de estudios, el cual es tomado como punto de referencia para establecer las diferencias entre el programa de Maestría y los de Especialización ofrecidos por la Escuela. Tales diferencias provienen de objetivos y características que distinguen la naturaleza misma de estos dos tipos de programas de postgrado, que implícita o explícitamente son reconocidos por la ESAP, y sugieren el establecimiento de procedimientos distintos de selección de sus eventuales aspirantes. No obstante, en la actualidad esto último no se aplica, lo que redundará en tendencias contrarias a la búsqueda de la calidad y la excelencia, objetivos últimos que deberían alumbrar toda actividad académica y, en particular, la de las Facultades.

El primero y fundamental aspecto que caracteriza los postgrados de la ESAP es su baja calidad académica. El síntoma más visible de ella es la condición del "producto" en el momento de someterse a la fase final de "control de calidad". Las tesis y los ensayos de grado, con las excepciones que confirman la regla, son malos. No corresponden, de lejos, a las exigencias que se esperarían para un trabajo final de postgrado. Los graduandos presentan graves fallas en los procesos de redacción, lo cual les

impide exponer de una manera coherente y clara sus pensamientos, interpretaciones, hipótesis y conclusiones, y ello cuando los tienen porque en la mayor parte de los casos los trabajos presentados no rebasan el carácter de resúmenes de la bibliografía consultada. No se observa en ellos un claro esfuerzo analítico de relación e inter-relación de los temas tratados; de interpretación y desarrollo o de crítica a los autores estudiados; de incorporación de experiencias laborales a la discusión; en últimas, no responden a un proceso de reflexión académica. Para decirlo de manera gráfica, perfectamente serán comparables a los trabajos presentados por estudiantes de los primeros semestres de pregrado.

Retrocediendo un paso en el ciclo de vida del "producto" (¿sí se podrá llamar así al estudiante cuando, en principio, su proceso de formación nunca concluye?), éste termina su asistencia a clases y ha aprobado la totalidad de las asignaturas correspondientes al programa en que se encuentra matriculado. En ese preciso instante se enfrenta al más horroroso de los problemas: tiene que presentar un trabajo de grado. Algunos pocos tienen un tema definido o al menos un área específica de interés. La gran mayoría, por el contrario no tiene la más remota idea de un tema sobre el cual trabajar, y acude a las sugerencias de los profesores y compañeros. En el mejor de los casos, acopian una baraja de posibilidades de la cual escogen alguna de acuerdo a sus intereses particulares de investigación, al atractivo del tema o a la facilidad para conseguir la bibliografía y la información necesarias, o a cualquier combinación



“...en cualquier proceso educativo, y con mayor razón en los programas de postgrado, el ‘insumo’ fundamental y el actor principal del proceso es el estudiante.”

se encuentre en tal estado de indefensión?

La pregunta es pertinente por cuanto en cualquier proceso educativo, y con mayor razón en los programas de postgrado, el “insumo” fundamental y el actor principal del proceso es el estudiante.

Las respuestas a este interrogante pueden ser bien distintas, abarcando un abanico que se desplaza entre los argumentos más simplistas que consideran que ello se debe a la incapacidad intelectual, a la vagancia o a la falta de interés de los estudiantes, y las consideraciones más elaboradas que achacan las culpas -de esto y de todo lo demás- a la crisis del sistema educativo, de la escuela; de los valores, del país y del Estado.

Sin desdeñar de manera alguna la validez y la influencia de los factores esgrimidos por esta última tesis, pero previniendo sí sobre su probable efecto en la configuración de una posición de inmovilidad e impotencia, acéptese, en gracia de discusión, la primera hipótesis formulada. Es obvio que ella no es una respuesta satisfactoria. Entre otra cosa porque de inmediato sugiere nuevas preguntas que comienzan a tomar complejo y a hacer más dramático el interrogante inicial. ¿Cómo un estudiante vago, medio tonto y apático es admitido a los programas de postgrado? y ¿cómo aprueba en forma satisfactoria todas las materias?

Mecanismos de selección

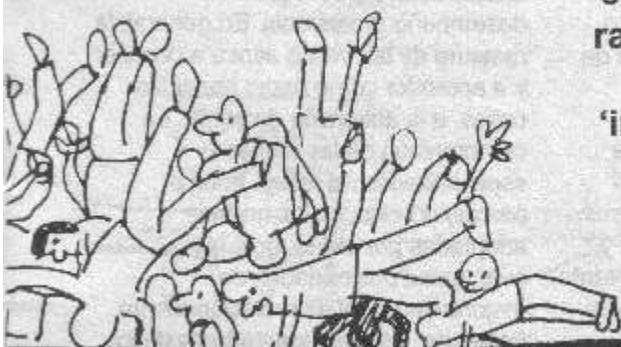
Las nuevas preguntas colocan sobre el tapete dos aspectos del proceso de formación de los postgraduados, cuyo análisis puede conducir a respuestas más específicas que expliquen la situación planteada. Ellos tienen que ver con el mecanismo de selección de los estudiantes y con el desarrollo concreto del programa de estudios, es decir con las clases. Por lo demás, dichos aspectos involucran el conjunto de actores que intervienen en la formación de postgrado: los estudiantes, los profesores y la administración académica.

El primero de ellos, la selección -entre una cantidad indeterminada de aspirantes- de los estudiantes admitidos al programa de postgrado, en general es asumido como una actividad administrativa más o menos rutinaria. No obstante, es la fase del proceso educativo más determinante en la calidad académica del programa. En efecto, dicha fase, en principio, debería por lo menos considerar los siguientes asuntos como criterio de selección:

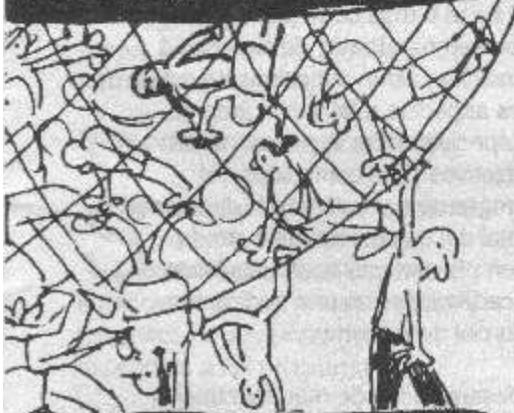
- Objetivos del programa.
- Capacidades y conocimientos previos requeridos por el aspirante, de acuerdo con los objetivos y contenidos del programa.
- Intensidad de la dedicación exigida para el cumplimiento de los requerimientos académicos.

Respecto de cada uno de estos criterios es oportuno desarrollar algunas reflexiones sobre su aplicación actual y sus consecuencias y, a partir de ellas, formular algunas sugerencias de mejoramiento.

En primer lugar, y sin considerar la discusión sobre la conveniencia o precisión del nombre adoptado en la actualidad tanto por la Maestría como por una de las Especializaciones (Gestión Pública Vs. Administración Pública), tema en el cual el autor de estos comentarios reconoce su gran ignorancia, respecto a los objetivos y contenidos de los programas, se



aria



ARIA



LOBO

de estos criterios. En el peor de los casos, simplemente inician su trabajo sobre el primer tema que les es sugendo.

La pregunta pertinente a esta altura es ¿cómo es posible que un estudiante que ha sido admitido a un programa de postgrado, y que ha cursado y aprobado -con notas casi siempre buenas- el conjunto de asignaturas que conforman el pènsum respectivo,



presentan situaciones que conducen a que ellos no estén claramente definidos y diferenciados.

En principio, parece que la Maestría y las Especializaciones tienen objetivos diferentes, aunque no necesariamente excluyentes. La primera buscaría la profundización en los procesos de análisis y reflexión sobre aquellos temas de interés de la Administración Pública en general, de los problemas de la acción del Estado, y de la sociedad y de su interacción mutua. Por ello se pretende que el estudiante incremente y desarrolle sus aptitudes para desempeñarse como investigador o como docente.

Las Especializaciones, por su parte, buscarían perfeccionar las aptitudes o inclinaciones que el estudiante tiene sobre un campo o área específica de la Administración Pública (Finanzas, Gerencia Social, Planeación regional y urbana, etc.). Su posterior desempeño abarca una gran gama de posibilidades entre las que aparecen la investigación y la docencia, pero en las que sobresalen la asesoría, la consultoría y el ejercicio burocrático.

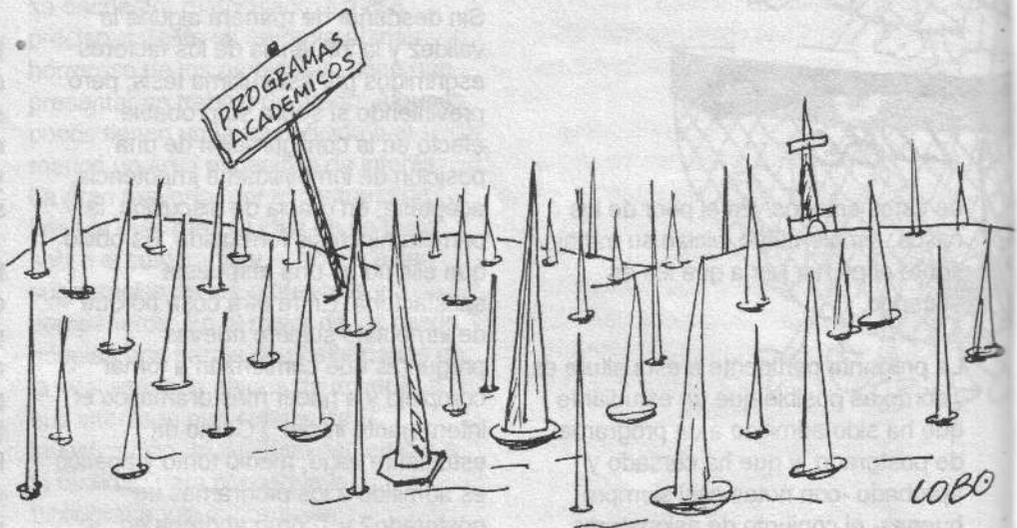
Con el fin de confrontar estos objetivos, más o menos explícitos, de los postgrados ofrecidos por la ESAP con su evolución real, resulta conveniente desarrollarlos en alguna medida.

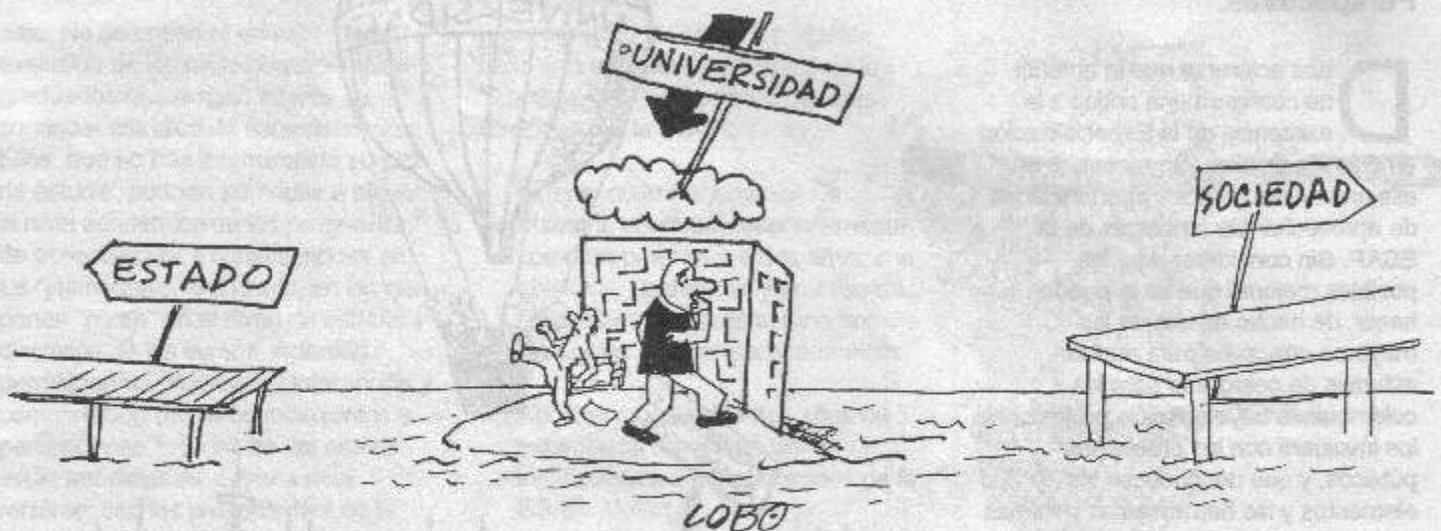
Utilizando con bastante libertad (y hasta refundiéndolas!) las intervenciones de Tito Huertas y Alejandro Lozano², se podría decir que en la Maestría el estudiante pretende el acceso al conocimiento, pero sobre todo tener la posibilidad de encontrar y formular hipótesis interpretativas o explicativas de los antecedentes y condicionantes que determinan una particular relación entre el Estado y la sociedad, es decir, aspira a los procesos de absorción y generación del saber. El conocimiento cabal de las teorías y de sus debates, así como su contraste con los procesos reales deberían ser los faros de orientación de los contenidos. Es obvio que propósitos de este tipo son de largo plazo (en realidad son de nunca acabar) y, además, sus metas intermedias no son alcanzables en lapsos cortos; en esa medida, exigen al estudiante una dedicación mínima de medio tiempo, aunque el ideal es que ella sea de tiempo completo. Por otra parte, parecen no necesitar otros prerrequisitos que una adecuada capacidad analítica y de inter-relación de conceptos y variables y, por sobre todo, de un profundo interés por los temas objeto de estudio.

A diferencia de él, el estudiante de una Especialización quiere acceder, profundizar o actualizar sus conocimientos previos o su interés particular sobre un tema específico de esa múltiple relación que se establece entre la sociedad y el Estado. Busca actualizar su conocimiento y

comprensión sobre las reglamentaciones vigentes, conocer y entender modelos teóricos referidos a su área de interés y discernir su aplicabilidad práctica para su desempeño profesional. En general, la mayoría de las veces aspira a conocer y a aprender cómo hacer mejor las cosas, a la absorción de saber. La comprensión de las teorías especializadas, el reflejo (total o parcial) de ellas en las normas adoptadas por el Estado y las eventuales posibilidades de mejoramiento de esa relación serían, entonces, los ejes orientadores de los contenidos. Frente a los de la Maestría, son propósitos cuyo logro se obtiene a más corto plazo y que requieren, además de capacidad analítica, algún conocimiento previo de los aspectos relativos al área de Especialización. A su vez, estos objetivos y los contenidos del programa no reclaman la dedicación total del estudiante; éste puede cumplir perfectamente sus labores académicas con una dedicación parcial de su tiempo.

Desarrollados de manera concisa estos aspectos, aparece evidente la diferenciación entre los programas. A ella habría que agregarle, desde el punto de vista de las funciones universitarias, que la Maestría presenta mayor exigencia en las referidas a los procesos investigación-formación, mientras que las Especializaciones demandan un





mayor énfasis en los procesos formación-extensión.

Selección de aspirantes.

Si la anterior caracterización de los programas y de sus diferencias es válida, debería entonces reflejarse en los criterios y requisitos de selección de los aspirantes a los programas.

Esto, sin embargo, en la ESAP no sucede. En primer lugar, no existe en verdad un proceso de selección para los aspirantes a la Maestría. En la actualidad él se reduce a una entrevista que se realiza a los inscritos. Es posible que este instrumento esté dirigido a identificar las capacidades e intereses de los futuros estudiantes para responder con los objetivos y contenidos del programa. No obstante, el requisito definido para llegar allí tiene tres graves consecuencias.

En primer lugar, el universo de los posibles aspirantes se encuentra reducido a aquellas personas que hayan obtenido el título o que recién han terminado sus estudios en la Especialización en Gestión Pública - este es el requisito para la inscripción. Desde una perspectiva económica, la ESAP establece una limitación deliberada a su eventual demanda. Desde una perspectiva política, tal requerimiento es profundamente antidemocrático. Las normas sobre

educación superior (o las costumbres aceptadas, que pesan más que las normas) exigen el título profesional para los aspirantes a estudios de Maestría. Pero, hasta donde conoce el autor de estas notas, en la única institución donde exigen el de Especialista en Gestión Pública es en la ESAP, lo que deja excluidos por completo a todos aquellos profesionales que, aún demostrando excepcionales condiciones de dedicación, de aptitud y de interés para cumplir con el programa, no cuentan con ese título específico o que no tengan ninguna inclinación por alcanzarlo.

En segundo lugar, el requisito es perverso para garantizar la especificidad de la Maestría y la elevación de su nivel académico. Si, como se anotó antes, las características del estudiante constituyen uno de los aspectos fundamentales de un programa académico, ¿cómo se diferencia la Maestría cuando las personas que ingresan poseen los atributos de los estudiantes de Especialización? ¿No se genera una tendencia -en la que pesa mucho la fuerza de la inercia- hacia que la Maestría termine siendo un segundo año de Especialización en Gestión Pública?

Y, en tercer lugar, lo que se convierte en una gran paradoja, el requisito establecido por el programa de Maestría en Gestión Pública de la

ESAP genera resistencias, desincentivos o tendencias inhibitorias a que sus propios profesionales, los Administradores Públicos, y en particular los egresados recientemente, quieran acceder a él.

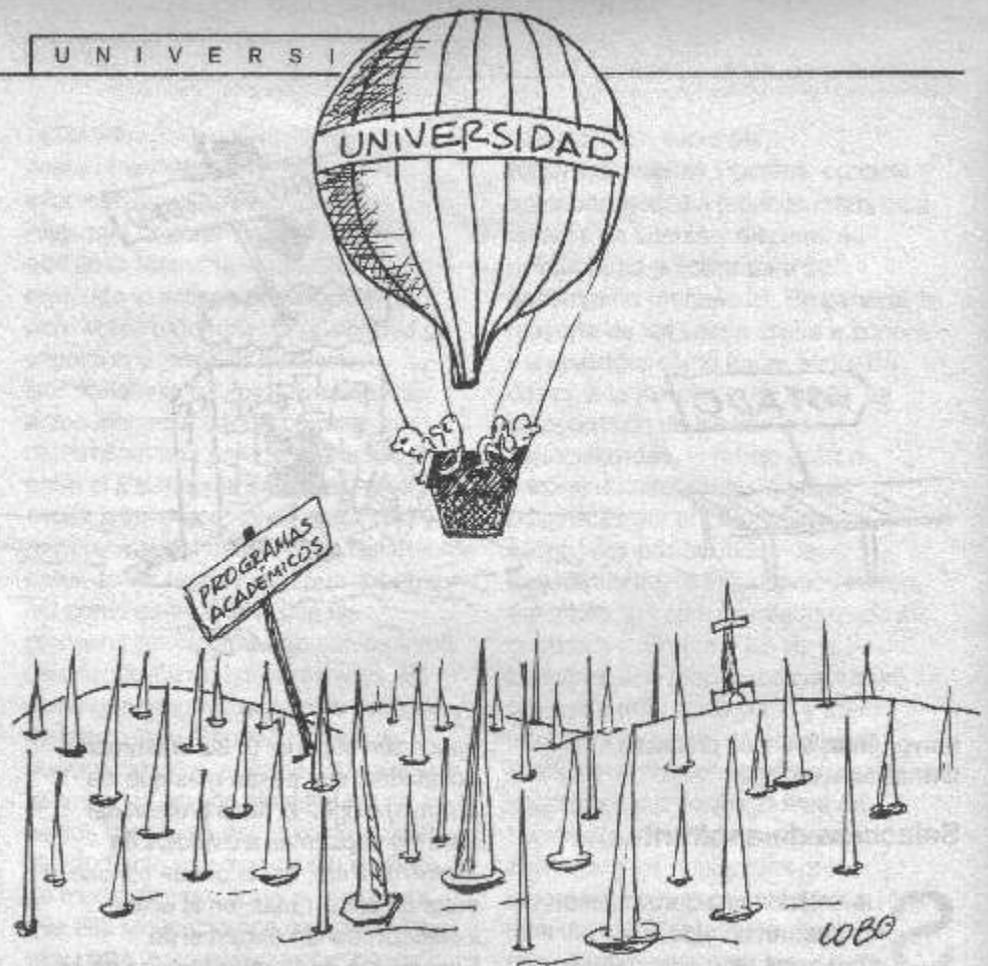
Para ilustrar esta aseveración basta considerar el caso de un Administrador Público con suficiente y demostrable capacidad e interés por sumergirse en los procesos de reflexión, análisis y discusión conducentes a generar interpretaciones nuevas sobre la relación Estado-sociedad en Colombia, es decir, con las condiciones deseables para desempeñarse de manera adecuada en la Maestría, y que quiera inscribirse a dicho programa. No puede hacerlo porque no hay inscripciones directas. Tendría que inscribirse primero, y después cursar por completo y graduarse en la Especialización en Gestión Pública, programa que, entre todos los de postgrado de la ESAP, menos atractivos le presenta. Y no porque se le haya conformado tendencia alguna de "renegado académico", sino porque para él es la Especialización menos especializada. Para él es obvio (o debería serlo) que en un año no va a profundizar en los conocimientos adquiridos durante diez semestres (once si fue de la jornada nocturna), y que simplemente se encontrará con una repetición de contenidos tratados, con mucha probabilidad, de una manera más superficial que en el pregrado.

Perspectivas.

Debe aclararse que lo anterior no configura una crítica a la existencia de la Especialización en Gestión Pública. Se reconoce en ella una de las grandes oportunidades de aprovechar las fortalezas de la ESAP. Sin considerar aquí las posibles mejoras que se le puedan hacer, de hecho es uno de los mayores atractivos para realizar estudios de postgrado para los colombianos cuyo ejercicio profesional los involucra con los problemas públicos, y que desconocen los elementos y las herramientas mínimas de la administración pública. Pero esto no les sucede a los Administradores Públicos. Estos, en caso de querer especializarse, como cualquier otro profesional, buscarán hacerlo en un área específica del ejercicio de su profesión, y elegirían cualquiera de las demás Especializaciones ofrecidas por la ESAP, pero éstas no sirven para cumplir con el requisito de ingreso a la Maestría.

Y aún hay más. El requisito para la inscripción a la Maestría al que se hace referencia lleva implícitos, por "arrastre", los establecidos para la inscripción a las Especializaciones y, entre éstos, hay uno de consecuencias igualmente calamitosas para la calidad de los programas de postgrado de la Escuela. Se trata de los dos años de experiencia laboral exigidos a los aspirantes a inscribirse en cualquiera de las especializaciones ofrecidas por la ESAP. Este es un requisito que afecta por igual a los Administradores Públicos y a los demás profesionales que desean realizar estudios de postgrado en esta institución.

Se podría argumentar que tal condicionamiento responde a la responsabilidad de la entidad en la formación avanzada de los servidores públicos y a garantizar un conocimiento mínimo previo del área objeto de la Especialización. No se puede desconocer que lo primero es parte de las funciones misionales e ineludibles de la ESAP y que ella debe responder a las demandas que al



respecto presenten las entidades públicas que estén interesadas en la especialización de sus funcionarios y que estén dispuestas a "patrocinar" o a otorgar comisión de estudios a sus profesionales. Pero, sea que esta situación de apoyo a la calificación del recurso humano del sector público se presente o no, ello no implica que la ESAP deba establecer requisitos adicionales a los del título profesional para la inscripción de aspirantes. Por otro lado, la garantía de conocimientos previos no se subsana necesariamente con la experiencia laboral; para alcanzar este propósito se pueden diseñar y aplicar pruebas más idóneas.

Pero lo que en este documento se quiere señalar es que este requisito para la inscripción a las Especializaciones presenta, al menos las dos primeras consecuencias negativas que se reseñaron para el correspondiente a la Maestría. En efecto, restringe el mercado potencial y es antidemocrático frente a las condiciones exigidas en las demás Especializaciones que se ofrecen en el país.

Además, y esto es más grave, introduce una característica al grupo de eventuales admitidos que impide una gran posibilidad de elevar el nivel académico de las Especializaciones. Esta situación se deriva de las particularidades de los estudiantes que cumplen los requisitos. No puede dejarse de lado el hecho que un alejamiento de dos años de las aulas y de los procesos de reflexión y discusión académica producen en la mayoría de las personas una reducción de su ritmo y disciplina de estudio, el cual implica un período de readaptación para acomodarse a las exigencias de rendimiento de un programa de postgrado. A su vez, que la duración de ese período depende tanto de el esfuerzo individual como de las particularidades del grupo al que se vincula el estudiante, en particular aquellas referidas a la exigencia de estudio y discusión que éste impone. Los grupos promedio no "jalonan" la exigencia individual, sino que la hace evolucionar casi de manera inercial. El actual requisito de inscripción a las especializaciones conduce a la conformación de grupos promedio con un nivel de exigencia relativamente

bajo. No se entiende en este marco la exclusión de los profesionales recién graduados que tengan interés de continuar estudios de especialización. Ellos, que no han interrumpido su ciclo de estudio, podrían contribuir a elevar el nivel académico de los programas de especialización convirtiéndose en los "jaladores" del grupo, en los que ponen "punto" en el ritmo de estudio y discusión de los cursos. Además, permitirían un proceso de interacción y contrastación de los conocimientos y percepciones teóricas de los cuales están imbuidos de manera más reciente, con los provenientes de la experiencia laboral de los estudiantes-funcionarios que, en general, no son aprovechados suficientemente.

Esta ya larga disertación tiene por objeto hacer evidente que los criterios con los cuales se definen y diseñan procedimientos no sólo tienen que ver con la eficiencia, como pretenderían quienes piensan que la administración es una técnica neutra. Como se aprecia en este caso, los criterios establecidos para la adopción del procedimiento de selección de estudiantes para los postgrados de la ESAP resultan onerosos para la institución por cuanto restringen su mercado potencial; son antidemocráticos por excesivamente excluyentes; son desfavorables para los profesionales recién graduados y, en particular, para los Administradores Públicos. Finalmente, y es lo más grave, provocan fuerzas contrarias a la búsqueda de la calidad académica que debe ser el objetivo de la administración de una entidad que se pretende universitaria.

Presentar una propuesta o un diseño alternativo al actual procedimiento de selección de los estudiantes de postgrado de la ESAP rebasa por completo las posibilidades del autor de estas notas, quien se declara por completo respetuoso de las aptitudes de los especialistas en esa materia. Pero sí se quieren dejar enunciadas, a manera de sugerencia, algunas decisiones que se podrían adoptar a corto plazo y que por lo menos impedirían la continuidad de los posibles efectos negativos que el

procedimiento de selección vigente tiene sobre el nivel académico de la Maestría y de las Especializaciones ofrecidas por la ESAP.

- Independizar por completo la Maestría configurándola realmente como un programa a dos años, con objetivos, contenidos y proceso de selección totalmente autónomos de los demás programas académicos.
- Abolir el requisito de dos años de experiencia laboral de las inscripciones a los postgrados de la ESAP.
- Diseñar pruebas de admisión acordes con los objetivos de cada programa académico y de las características que tales objetivos exigen a los eventuales estudiantes.

Para la Maestría parece lo más conveniente concentrarse en la evaluación de aptitudes básicas de razonamiento abstracto, de comprensión de lectura (incluida la lectura en inglés, cuando menos), y de comunicación oral y escrita.

Para las Especializaciones, además de lo anterior, pruebas específicas de manejo de conceptos básicos del área de estudio.

- Exigir dedicación mínima de medio tiempo a los estudiantes de Maestría. La alternativa obvia y más adecuada debería ser su vinculación a proyectos de investigación impulsados por la Escuela, alternativa que en la actualidad aparece, si no imposible, por lo menos difusa en el Plan de Desarrollo adoptado por el Consejo Directivo de la ESAP.

* Este artículo retoma, casi literalmente, buena parte de la ponencia preparada por el autor para las Jornadas programadas por la ESAP con el fin de discutir el Proyecto Educativo Institucional de la Escuela.

* Investigadores ESAP



“...desde el punto de vista de las funciones universitarias, la Maestría presenta mayor exigencia en las referidas a los procesos investigación-formación, mientras que las Especializaciones demandan un mayor énfasis en los procesos formación-extensión.”

Nuevas dimensiones de la democracia participativa

JAIRO MIGUEL MARTÍNEZ
Estudiante jornada nocturna.

1. PARTICIPACIÓN Y DEMOCRACIA.

Uno de los derroteros de las sociedades modernas es el de buscar mejores medios para acceder a un modelo político en el que la democracia formal se vuelva más real, la democracia política se extienda a la sociedad y la democracia participativa se complemente con mecanismos de democracia directa.

En una democracia representativa las decisiones que afectan a la comunidad son tomadas por personas elegidas para tal fin; en este caso, podemos hablar de dos rasgos característicos de la representación: los elegidos, al posesionarse en su función, asumen la confianza de sus electores y actúan entonces como fiduciarios; por otra parte, su condición de representantes los liga a la tutela de los intereses del conjunto de la sociedad y no de intereses particulares, de personas o grupos determinados.

La democracia directa por su parte, rescata el principio de la participación de la comunidad en la toma de todas las decisiones que la afectan. Reivindicada por Rousseau y Marx, se tiene como punto de partida el modelo clásico griego; sin embargo, existe unanimidad respecto de la imposibilidad práctica de formular,



hoy por hoy, el modelo de democracia directa como propuesta para las sociedades modernas. Es más, Norberto Bobbio, propone la búsqueda de un modelo que aproveche las ventajas de los dos ya mencionados - es decir, las virtudes prácticas del sistema representativo y las ventajas de la participación ciudadana - dicho modelo sería la democracia participativa.

Rasgos importantes de este modelo son:

- Existencia de un nexo concreto entre los electores y los elegidos en el sentido de lo que Rousseau llamaba el *mandato imperativo*, lo que significa, que este último sea revocable.

- Incorporación de mecanismos de participación como la consulta, el referéndum, la iniciativa ciudadana, etc., que hacen posible la activa intervención de los ciudadanos.

- Rescata la idea de participación de un conjunto amplio de sujetos sociales; así, la participación aparece como un proceso social de intervención de tales sujetos en la definición del destino colectivo.

- Recupera la noción de la participación política como principio organizador de la vida social; mecanismo de articulación de las relaciones sociales lo que supone la existencia de sujetos participantes portadores de una cultura democrática.

Es con este último aspecto que se comprende la conexión entre participación y democracia; ahora se trata de un modelo de ordenamiento social y político cuyos elementos centrales son el pluralismo, la tolerancia, el amparo de derechos y libertades, y un alto sentido de responsabilidad colectiva.

Resulta clara entonces una primera conclusión: del sentido y entendimiento que se haga de los conceptos y formas de la democracia, en el seno de una Constitución, dependerá la orientación final que tendrá el texto, y consecuentemente el camino que tomará la convivencia en la sociedad que la acoge.

2. LA PARTICIPACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991.

Retomando las características de nuestra actual Carta Política, podemos deducir que la participación es el hilo conductor del texto de 1991 y el principio que orienta la mayor parte de la reforma constitucional. Veamos el tema a tres niveles:

a. La participación como principio.

Se trata, ni más ni menos, de la caracterización que asume el Estado Colombiano, el cual explica que en el artículo primero se defina a Colombia como "...Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizado, con autonomía de sus autoridades territoriales, democrática, participativa y pluralista...". Vale la pena resaltar que los calificativos de "participativa" y "pluralista" forman parte del concepto de "democrática", es decir, le agregan dos dimensiones nuevas al concepto de democracia.

Es justamente sobre esa idea que puede inferirse la intención de

diferenciar el concepto de democracia, dándole a la participativa un peso específico y significativo como guía para el nuevo Estado colombiano.

Tal importancia se resalta aun más en el artículo segundo, en el cual la participación se constituye en un fin esencial del Estado, generando para éste la obligación de fomentarla y facilitarla. Como consecuencia de ello, aparece la implicación educativa la cual sin embargo, delega así: "En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, ... se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana." (artículo 41 C. Pol./91)



b. La participación como derecho y como deber.

En efecto, la participación no es solo una atribución derivada de la condición de ciudadano, sino también una obligación para cada uno de ellos.

Como derecho la Carta lo plantea de dos maneras: una como participación política, específicamente relacionada con el ejercicio del poder político y a las relaciones entre el ciudadano y el Estado; la otra, participación en general, cuya esencia es la posibilidad ciudadana de crear organizaciones para canalizar intereses particulares y negociar

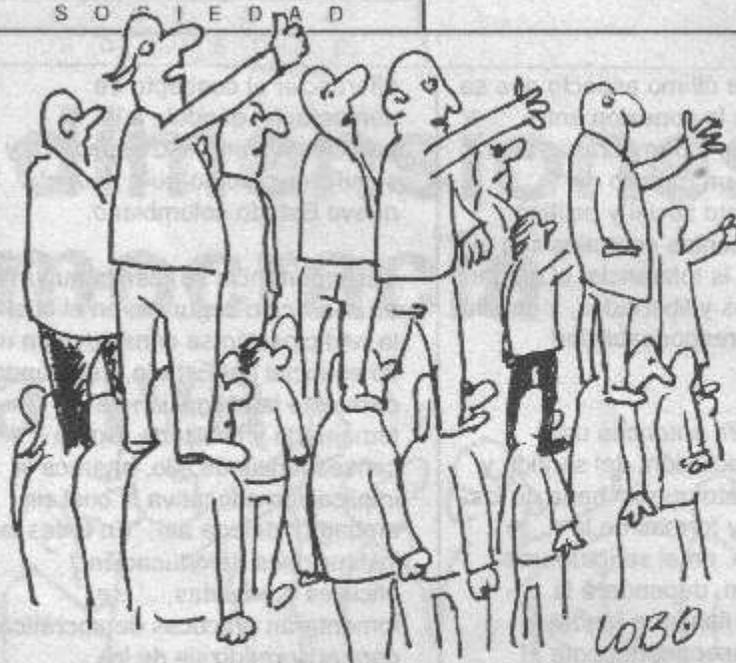
así, tanto con otros grupos, como con el mismo Estado.

En su calidad de *participación política* la Constitución establece que: "Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político" (artículo 40), y a continuación define una serie de derechos tales como: elegir y ser elegido, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referéndums, consultas populares y otras formas de participación democrática, constituir partidos y movimientos políticos, interponer acciones en defensa de la Constitución y la ley, acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, revocar el mandato de los elegidos y tener iniciativa ante las corporaciones públicas. Se constituyen estos dos últimos, sin lugar a dudas en la materia de más avance.

Existen, además, referencias específicas a la participación de la mujer -artículo 40, último inciso- a los jóvenes -artículo 45, segundo inciso-; a las comunidades indígenas y negras, a quienes se consagran varias disposiciones; para los primeros: 10, 68, 246, 329, 171 y 176, que les articula su participación en el Congreso. Y para los segundos el 10 y el transitorio 55.

Otro derecho importante es el de oposición política consagrado en el artículo 112 de la Carta -aun candente la discusión entre quienes consideran ocioso consagrar este derecho en la Constitución, cuando desde la creación del Frente Nacional se eliminó la posibilidad real y seria de la oposición; y quienes sostienen que estaba en mora su reconocimiento no solo legal sino constitucional, entre otras, porque el mapa y el panorama político de hoy es bastante diferente al de las décadas pasadas, y porque seguramente con el tiempo se va a hacer más polémico su ejercicio.

En cuanto a la participación en general, se puede decir que la Constitución es menos explícita, aunque contiene una extensa lista de derechos sociales en su título II llamado "De los derechos, garantías y deberes". De entre ellos se puede destacar, para efectos del tema que nos ocupa, el derecho de libre asociación (artículos 38 y 39), con el cual el Estado "... contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales...", todo ello, claro esta, sin comprometer o afectar su autonomía, y con el objeto de que: "... constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, ..." (artículo 103). Otro ejemplo referente a la participación es su ejercicio en los distintos ámbitos de la vida social; así, los jóvenes podrán participar en los organismos públicos y privados que tengan que ver con su educación, protección y progreso (artículo 45); los organismos de salud podrán ser organizados en forma descentralizada por niveles de atención y con participación de la comunidad (artículo 49); la ley podrá establecer los mecanismos para que los trabajadores participen en la gestión de las empresas y se beneficien de la democratización de la propiedad de las acciones estatales en una empresa (artículos 57 y 60); la comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación (artículo 68); las organizaciones de consumidores y usuarios podrán participar en el estudio de las disposiciones que les conciernen (artículo 78); y finalmente en tanto que las personas tienen derecho a un ambiente sano, la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo (artículo 79).



En lo concerniente a los mecanismos de participación, la Constitución fue muy clara y en su artículo 103 enuncia tales medios participación: el voto, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Todos ellos reglamentados en la ley 134 de 1994 cuyo análisis representa por sí mismo un capítulo aparte.

3. Comentarios finales.

- a) Aunque se consagra una serie de garantías frente a la participación de las personas, o lo que denominábamos participación en general, el texto se queda corto en la definición expedita de mecanismos para hacerlos efectivos. Cosa que no ocurrió con la participación política.
- b) A partir de los noventa, la concertación se constituyó en un término privilegiado del lenguaje político del mundo entero; sin embargo, a pesar de que la Constitución en sus artículos 55 y 103 hace referencia a ella, no existe un planteamiento claro sobre la concertación como forma de relación entre la sociedad y el Estado.

- c) Son vanos todos los mecanismos y las garantías, si no existe una cultura de la participación, si no existe un criterio político definido en materia de derecho al voto y su ejercicio. En otras palabras la tarea consiste en generar escenarios que promuevan y aterricen el debate y los sistemas de participación, de tal forma que se interioricen los valores de la convivencia, de la democracia y de la acción solidaria en cada uno de los miembros de la comunidad y esa es parte de nuestra labor.

BIBLIOGRAFÍA.

- Constitución Política de Colombia. 2ª Edición. ESAP Centro de publicaciones. Santa Fe de Bogotá. 1992.
- Ley 130 de 1994
- Ley 134 de 1994
- MADRID- MALO, Mario. Derechos Fundamentales. ESAP. Santa Fe de Bogotá 1992.
- RAMÍREZ SUÁREZ, Jesús. La Constitución Colombiana. Empresa editorial Universidad Nacional de Colombia. Santa Fe de Bogotá 1994.
- VELÁZQUEZ C. Fabio E. Una democracia participativa para Colombia. Revista Foro, nº 16. Diciembre 1991.

Autonomía local en el marco del reordenamiento territorial

RICARDO ALBORNOZ
Estudiante jornada diurna.

Tradicionalmente en Colombia hasta comienzos de la década de los 80, el esfuerzo fiscal era notablemente centralista; por lo menos así lo comprueban las estadísticas para el periodo 1967-1981, con una desigualdad en el recaudo bastante marcada; un ejemplo concreto lo encontramos en las cifras del total de los tributos municipales para el año de 1978, donde un 68.1% se generaba sólo en las tres ciudades principales (Bogotá, Cali, Medellín), un 14.8% en las demás capitales departamentales y solo un 12.1% en el resto de municipios. Lo anterior debido a dos factores principales: la diferencia porcentual en la percepción del impuesto, pues mientras en una ciudad principal se capta un impuesto alto de manera homogénea, en una ciudad de un nivel inferior, el impuesto es captado de acuerdo a otros procedimientos y a otras escalas reales de valoración del mismo, inferiores porcentualmente a los de la primera. Y en segundo lugar, la evasión en el pago de los impuestos locales, debida al descuido de la administración en los sistemas de recaudación y a las deficiencias de infraestructura.

El informe Wiesner de 1992¹, demostró con base en estadísticas, este excesivo centralismo del esfuerzo fiscal, poniendo en evidencia la baja capacidad de generación de recursos propios por

parte de las entidades territoriales y su marginalidad en el sistema impositivo con respecto al nivel central, reflejo de instrumentos fiscales antitécnicos, heterogéneos e inelásticos.

La política fiscal del Gobierno apuntó entonces, a movilizar recursos del nivel central al local a través de transferencias, para contrarrestar la insolvencia financiera de los entes territoriales, generando infortunadamente la llamada "pereza fiscal", consistente en la desestimulación de la realización del esfuerzo fiscal en la generación de rentas propias.

Posteriormente, con el ánimo de eliminar dicha "pereza fiscal" el Gobierno Nacional, atendiendo las recomendaciones del informe Wiesner, se propuso fortalecer los recursos fiscales territoriales; así se consideró que los impuestos Predial, de Industria y Comercio y la contribución de Valorización, podrían constituir una fuente importante de recursos municipales; igualmente se consideró de vital importancia unificar y modernizar las bases gravables y las estructuras tarifarias y recurrir con mayor énfasis al financiamiento de obras por valorización. Con esta motivación se



guiaron las reformas de la década de los ochenta (Ley 12/83, Ley 14/84).

En este sentido, Jorge Iván González², plantea que la brújula de la descentralización en Colombia ha sido el tema fiscal. Comparto su posición acerca de la ruptura existente entre las teorías tomadas del extranjero (como las de Tiebout) y su aplicación en Colombia lo que en últimas no sólo muestra su desarticulación en nuestra realidad sino, en la de cualquier país del mundo, y de las teorías neoclásicas de las preferencias y maximización intrínsecas, en las que debe primar la dualidad maximización-satisfacción; sin embargo la visión que proporciona el autor respecto de los motivos rectores de la Ley 60, es sesgada, por cuanto ésta no está basada del todo en la política neoliberal del gobierno Gaviria, sino al parecer toma como punto de partida la descentralización tanto fiscal, como en la asignación de recursos por parte de la Nación a los entes territoriales. Precisamente uno de los vacíos de dicha Ley consiste en que su expedición se hizo antes de la Ley 136/94, y por lo tanto no tiene en cuenta las demás entidades territoriales (Regiones, Provincias y Entidades Territoriales Indígenas), creadas por la Ley de Municipios.

Las tendencias de Pennock y Oates³ con la afirmación en pro de la descentralización en el sentido de que es, en términos de eficiencia, es mejor un bien público local que uno nacional, es clara y está de hecho presente en la ley mencionada. La Ley de Competencias, hace énfasis en la focalización del gasto, pero imponiendo como prerrequisito ciertas condiciones básicamente presentes en su artículo 16. La Nación no descentraliza funciones a los departamentos si en ellos no operan las condiciones requeridas; así mismo, operan las condiciones del nivel departamental sobre el municipal. Subyace en la ley, eso sí, la competencia micro medida en términos de eficiencia administrativa, mientras el esfuerzo fiscal aparece

como termómetro de registro de la asignación de recursos a los entes territoriales; sin embargo es obvio que a la región como ente autónomo mas no independiente, se le atribuyen en realidad varias responsabilidades en materia de manejo, no sólo de los recursos que genere y de lo que reciba por concepto de transferencias que además le faculta para decidir a través de leyes propias sobre el manejo de las políticas monetaria y tributaria.

La legislación actual, recientemente puesta en vigencia, busca el resurgimiento de las regiones y de los departamentos en detrimento de la labor de los municipios. Esto se hace evidente en la disposición de la Ley 60 que delega en los

“Los procesos de escogencia social, reforma de la administración pública y desarrollo institucional, enmarcados en la implantación de modelos extranjeros de corte neoliberal, no tienen para nada en cuenta la viabilidad de su aplicación en nuestro país...”

“Mientras la escogencia social centra su atención en el individuo como objeto de la administración del Estado, el libre mercado, pregona supremacía sobre los intereses del individuo.”

social, la reforma de la administración pública y el desarrollo institucional), enmarcados en la implantación de modelos extranjeros de corte neoliberal, no tienen para nada en cuenta la viabilidad de su aplicación en nuestro país (dadas nuestras condiciones físico-geográficas y socio-culturales, muy distintas a las de los países en los que han sido aplicados los mencionados modelos).

A mi modo de ver la aparición de los procesos ya mencionados, apoyados por un gobierno evidentemente dependiente de modelos sin adaptación alguna a nuestra idiosincrasia y realidad política, sugiere una contradicción que Wiesner no pudo explicar y que me parece inevitable: escogencia social Vs. libertad del mercado. Mientras la escogencia social centra su atención en el individuo como objeto de la administración del Estado, el libre mercado, pregona supremacía sobre los intereses del individuo.

De todos modos, algunas de las sugerencias para implementar un sistema fiscal acorde con los parámetros del nuevo ordenamiento territorial, giran en torno a la creación de un sistema de valoración uniforme y gradual de las tasas de base tributaria; el otorgamiento paulatino de responsabilidades y competencias en materia fiscal a las entidades territoriales recién creadas y en un creciente y gradual desestímulo de las Transferencias con el fin de disminuir la “pereza fiscal”, en el nivel local (desafortunadamente bien mantenida hasta hoy).

departamentos la administración y la gestión de algunos servicios municipales (educación y salud), en caso de que el municipio no llene los requisitos establecidos para recibir el situado que por la misma ley le corresponde.

En el informe Wiesner, se resaltan varios cambios implementados a partir de la segunda mitad de la pasada década. Así, saltan al escenario del reordenamiento territorial, nuevos procesos necesarios en la adecuación de un terreno fértil para el nacimiento de una modernización, que aunque retardada, es necesaria para el país. Dichos procesos (la escogencia

¹ WIESNER - PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. 1992. *Colombia: descentralización y federalismo fiscal*. Bogotá.

² GONZÁLEZ, Jorge Iván. *Un ordenamiento territorial de corte fiscalista*. En: Diez años de descentralización. Resultados y perspectivas. FESCOL. Santa Fe de Bogotá. 1994. pág. 99.

³ Citados por GONZÁLEZ, Jorge Iván. Op. Cit.

LOS MECANISMOS DE CONTROL:

Garantizadores de la eficiente administración de recursos físicos

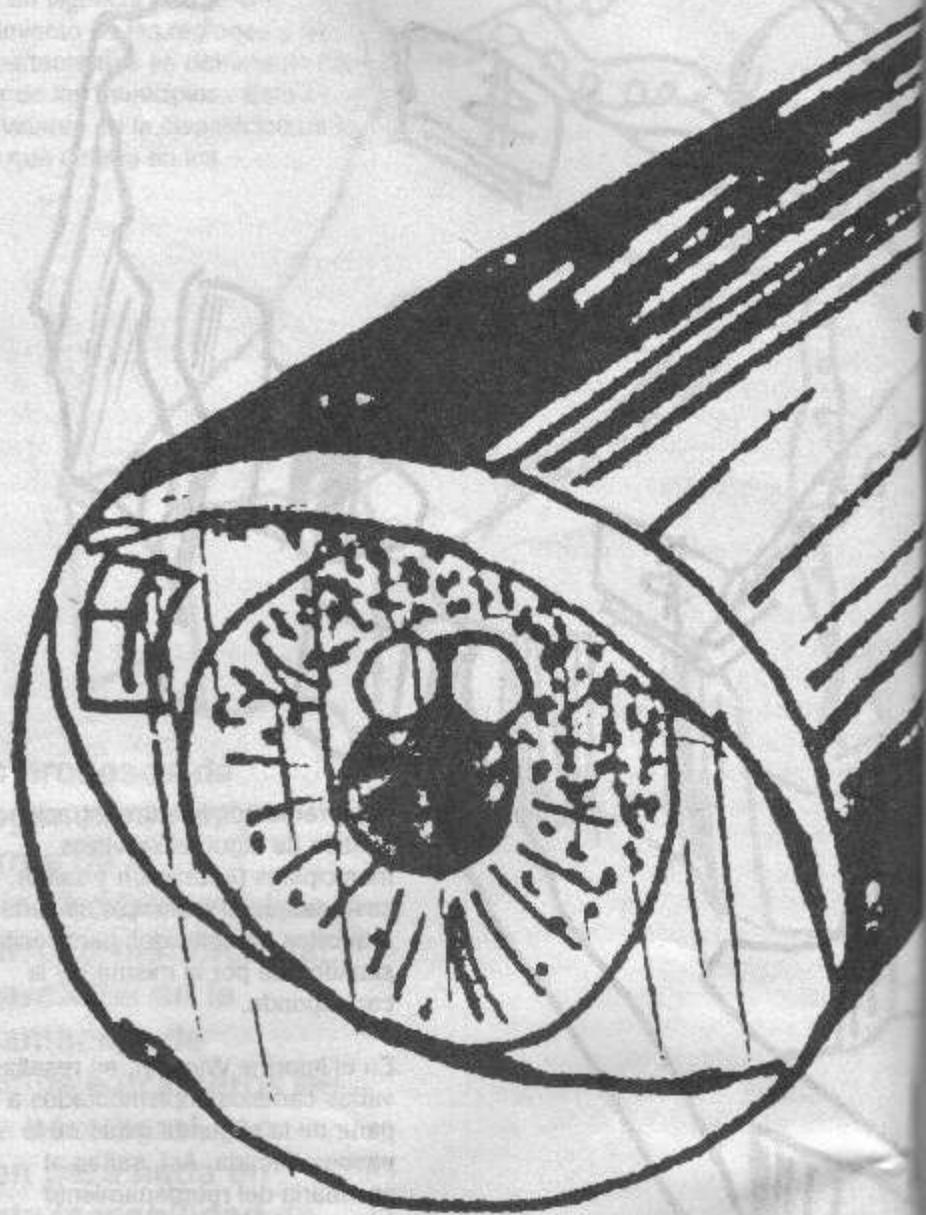
MAURICIO MORENO
Estudiante jornada diurna.

Probablemente, a partir de la expedición de las Leyes 42 y 87 de 1993 sobre control fiscal e interno respectivamente, se haya escrito mucho al respecto; sin embargo no se han abordado sus nexos con un aspecto primordial del funcionamiento de toda entidad pública: la administración de recursos físicos. Precisamente la intención de este artículo es hacer un intento por establecer una relación entre tales instancias.

La función de control administrativo.

El control, desde un punto de vista eminentemente administrativo, es el proceso de evaluación y cuantificación de la realización o ejecución de los planes, con el objeto de identificar y prevenir las desviaciones, para tomar las medidas tendientes a la corrección de tal situación que sean del caso.

Esta función lleva implícito un carácter dinámico ya que se debe aplicar durante todas las etapas del proceso administrativo y señala la situación presente y futura del aprovechamiento de todos los recursos de la organización



cada una de las entidades y, segundo, el fiscal que, de acuerdo a la Ley 42 de 1993, estará a cargo de la Contraloría General de la República y de sus homólogas en cada una de las entidades territoriales.

El control interno.

El control interno se refiere a los diversos métodos y medidas adoptados dentro de una entidad para salvaguardar sus activos, comprobar la exactitud y confiabilidad de su contabilidad y otros datos, promover la eficiencia operacional y fomentar la adhesión a las políticas administrativas prescritas. Tiene su fundamento constitucional en el artículo 269 de la Constitución Política de 1991 que señala: "En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de las funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley...".

A nivel legal, el artículo primero de la Ley 87 de 1993 lo define como: "El 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".

De todo lo anterior se pueden inferir los objetivos del control interno:

- Dar garantía de la eficiencia, eficacia y economía de todas las actuaciones.

Visto así dentro de una entidad, ya sea privada o pública, es de vital importancia, pues proporciona información que facilita el alcance de los planes; se aplica a todos los componentes de la organización, las cosas, las personas y los actos; permite la localización exacta de las responsabilidades; reduce los costos y ahorra tiempo; y proporciona información que sirve de base para el proceso de planeación.

Resumiendo, el control incide de manera fundamental en la racionalización de la administración y por esta vía en el logro eficiente y eficaz de los objetivos de la entidad que se trate, de su razón de ser.

En relación con las entidades públicas, el sistema de control tiene como objeto apoyar los esfuerzos de modernización institucional y de fortalecimiento de las entidades. Tiene dos etapas de ejecución: primero, el interno que según lo dispone la Ley 87 de 1993, se realizará por cuenta de

"...la relación entre la administración de recursos físicos, el control interno y el control fiscal, se encuentra en su objetivo principal y común cual es el de dar un uso apropiado a los recursos de la entidad, buscando la máxima eficiencia y eficacia..."

- Prevenir fraudes, localizar errores involuntarios y adoptar las medidas correctivas.
- Servir de orientador de la gestión para que los recursos y actividades de la entidad se orienten al cumplimiento de su misión.
- Proteger los bienes.
- Garantizar la fidelidad de los informes y estados financieros.

El control fiscal.

Previsto por el artículo 267 de la Constitución, el control fiscal es definido por el artículo 4 de la Ley 42 de 1993 como "una función pública, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles. Este será ejercido en forma posterior y selectiva... conforme a los

"...el control fiscal busca proteger el patrimonio público (...) con miras a atender al fin social del Estado y a proteger los intereses generales de la sociedad."

procedimientos, sistemas y principios que se establezcan en la presente ley".

Su misión es la de determinar que la asignación de los recursos del Estado sea la adecuada con el fin de obtener los máximos resultados de manera oportuna y sin desviarse de los objetivos y metas que correspondan a cada entidad de acuerdo con su razón de ser. Además de esto, la ley indica que en igualdad de condiciones de calidad de los bienes y servicios, estos deben ser obtenidos al menor costo posible.

De esta manera el control fiscal busca proteger el patrimonio público por medio del control numérico, la observancia normativa en el empleo de los recursos estatales y un cuidadoso análisis cualitativo que se interesa en la pertinente disposición de dichos recursos para que sea plenamente racional y honesta,



todo con miras a atender al fin social del Estado y a proteger los intereses generales de la sociedad.

La administración de recursos físicos.

La administración de recursos físicos debe entenderse como el sistema de compras, almacenamiento, suministros y control de materiales, edificios, materia prima, maquinarias, herramientas, etc., que busca aumentar los logros que corresponden al nivel de gasto que se realiza.

En este orden de ideas y siguiendo a Luis Joram Ortiz¹ su función es garantizar la mejor y normal prestación de los servicios para la cual fue creada la entidad. De allí se desprende la importancia que tiene la administración de recursos físicos: de ella depende la disponibilidad para el gasto dentro de la empresa y el aseguramiento en la normalidad y continuidad en el funcionamiento de la entidad.

Relaciones.

Entendida la Administración Pública como un sistema amplio, se puede señalar a la administración de recursos físicos y los sistemas de control como partes integrantes (subsistemas) de ella.

Es así como en el interior de cada entidad del Estado se desarrollan las actividades pertinentes de cada subsistema mencionado, cada uno con unos propósitos, específicos, señalados arriba, pero todos conducentes a enmarcar el desempeño de la misión de la entidad dentro de los principios de la función administrativa²: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Etapas.

Analizado de tal manera, y solo con relación al manejo de los recursos físicos, el proceso administrativo de una entidad tendría varias etapas.

Una primera etapa en los procesos de compra, almacenamiento, suministro y control de materiales, etapa tendiente a dotar a la entidad de los recursos necesarios para su funcionamiento continuo.

Una segunda etapa, que no es estática y que se adelantaría paralelamente, de control interno llevada a cabo por la propia entidad que buscaría comprobar si los procesos anteriores se han desarrollado dentro de los parámetros pertinentes, referidos a las políticas de la entidad y dentro de la eficiencia gerencial requerida.

En esta etapa los aspectos más relevantes tendrían que ver con la disponibilidad de normas para el sistema de adquisiciones y suministros y su cumplimiento real, la existencia de un sistema de previsión de necesidades referidas a bienes de consumo y devolutivos, el establecimiento de volúmenes a adquirir, la adecuación de las cuantías destinadas a tal efecto, la existencia de cajas menores, entre otras³.

Y, una tercera etapa, realizada posterior y selectivamente, de control fiscal que analizaría las dos etapas anteriores observando si su ejecución se ha realizado con racionalidad en el uso de los recursos y si los resultados han sido los óptimos.

Naturalmente todo este proceso relacionado de manera pertinente y armónica con los demás subsistemas de la administración, cuyo contenido y alcance desbordan los propósitos de este ensayo, v.g. el sistema de planeación, el de personal y el ético.

“La administración de recursos físicos debe entenderse como el sistema que busca aumentar los logros que corresponden al nivel de gasto que se realiza.”



En conclusión la relación entre la administración de recursos físicos, el control interno y el control fiscal, se encuentra en su objetivo principal y común cual es el de dar un uso apropiado a los recursos de la entidad, buscando la máxima eficiencia y eficacia en el desarrollo de la misión para la que fue creada.

BIBLIOGRAFÍA.

BARBOSA CARDONA, Octavio. *Eficacia en la gestión pública*. Santa Fe de Bogotá, ESAP, 3ª edición 1994.

COLOMBIA. Presidencia de la República. *Consejería para la modernización del Estado. Control interno, directiva presidencial*. Número 02, abril de 1994. Santa Fe de Bogotá.

SEMINARIO HERRAMIENTAS PARA UNA GERENCIA EXITOSA. Conferencia *El papel*

que juega el control fiscal frente al control interno. Santa Fe de Bogotá, ESAP, mayo 1995.

LOAIZA GALLÓN, Hernando. *El control interno en las entidades territoriales*. Santa Fe de Bogotá, ESAP, 2ª edición 1994.

LEY 42 DE 1993. Sobre la organización del sistema de Control Fiscal Financiero...

LEY 87 DE 1993. Por la cual se establecen normas para el ejercicio del Control Interno...

ORTIZ SERNA, Luis Joram. *Administración de materiales*. Santa Fe de Bogotá, ESAP, 2ª reimpresión, 1993.

¹ Ortiz, Luis Joram. *Administración de materiales*, página 13.

² Constitución Política de Colombia. Artículo 209.

³ LOAIZA GALLÓN, Hernando. *El control interno en las entidades territoriales*. Páginas 142-143.



UNIVERSIDAD A DISTANCIA

Unisur

**MATRICULESE EN CUALQUIER EPOCA DEL AÑO
PROGRAMAS DE FORMACION PROFESIONAL POR CICLOS**

PRIMER CICLO: TECNOLOGICO

- Regencia de Farmacia
- Tecnología de Alimentos
- Gestión Industrial
- Gestión Comercial y de Negocios
- Gestión de Obras Cíviles y Construcciones
- Gestión Agropecuaria
- Gestión de Transportes
- Gestión de Empresas Asociativas y Organizaciones Comunitarias
- Tecnología en Producción Animal

SEGUNDO CICLO: PROFESIONAL

- Ingeniería de Alimentos
- Administración de Empresas
- Zootecnia
- Psicología Social Comunitaria
- Comunicación Social con énfasis en Comunicación Comunitaria

**CENTROS REGIONALES DE EDUCACION ABIERTA Y A DISTANCIA
-CREAD-**

ATLANTICO

- **Barranquilla**
Calle 72 No. 39-46
Tel.: 566420
- **ANTIOQUIA**
- **Medellín**
Carrera 45 No. 55-19
Tels.: 2545274 - 2545377
- **Turbo**
Centro de Integración Popular
Tel.: 682848
- **BOYACA**
- **Duitama**
Colegio Seminario
Tel.: 605220
- **Garagoa**
Carrera 10 No. 10-21
Tel.: 500408
- **Sogamoso**
Calle 5 No. 1-08 Barrio Monquirá
Tel.: 706645
- **Boavita**
Carrera 7 No. 4-22
Tel.: 885292
- **Chiquinquirá**
Carrera 8 No. 21-03
Tel.: 3696
- **CALDAS**
- **La Dorada**
Carrera 6 No. 10-55
Tel.: 572708
- **CAUCA**
- **Popayán**
Calle 4 No. 3-53
Tel.: 240020

• **Santander de Quillchao**

- Carrera 9 No. 4-16
Tel.: 293282
- **CAQUETA**
- **Florencia**
Carrera 8 No. 17-25
Tel.: 352569
- **CUNDINAMARCA**
- **Santafé de Bogotá, D.C.**
José Acevedo y Gómez
Aut. Sur No. 16-38
Tels.: 2030566 - 2032466
- **Facatativá**
Carrera 6B No. 1C-08 Este
Tel.: 8424702
- **Zipaquirá**
De, El Cedro vía a Cogua
Tel.: 2736
- **Soacha**
Carrera 9 No. 14-08
Tels.: 7816602 - 7816967
- **Girardot**
Calle 18 No. 7-55
Tel.: 24230
- **Arbeláez**
Casa de la Cultura
Tel.: 8686185
- **Gachetá**
Parroquia Gachetá
Carrera 2 No. 4-49
Tel.: 35350
- **CESAR**
- **Valledupar**
Carrera 12 No. 15-20
Tel.: 722283

CORDOBA

- **Sahagún**
Liceo Sahagún Coop. Mixto
Tel.: 778251
- **GUAVIARE**
- **San José del Guaviare**
Barrio La Esperanza
Tels.: 40513 - 40545
- **HUILA**
- **Nelva**
Carrera 8 No. 7A-28
Tels.: 724648 - 712874
- **Pitalito**
Av. Pastrana No. 19-50 Sur
Tels.: 360104 - 361028
- **MAGDALENA**
- **Santa Marta**
Av. El Libertador No. 30-320
Tel.: 202475
- **META**
- **Acacías**
Ed. Casa de la Cultura P.5.
Tel.: 60148
- **NARIÑO**
- **Pasto**
Calle 14 No. 28-45
Tels.: 238628 - 237441
- **SANTANDER**
- **Floridablanca**
Vía 33 No. 117-100
Colegio Metropolitano del Sur
Tel.: 486783
- **Vélez**
Calle 10 No. 4-51
Tel.: 264533

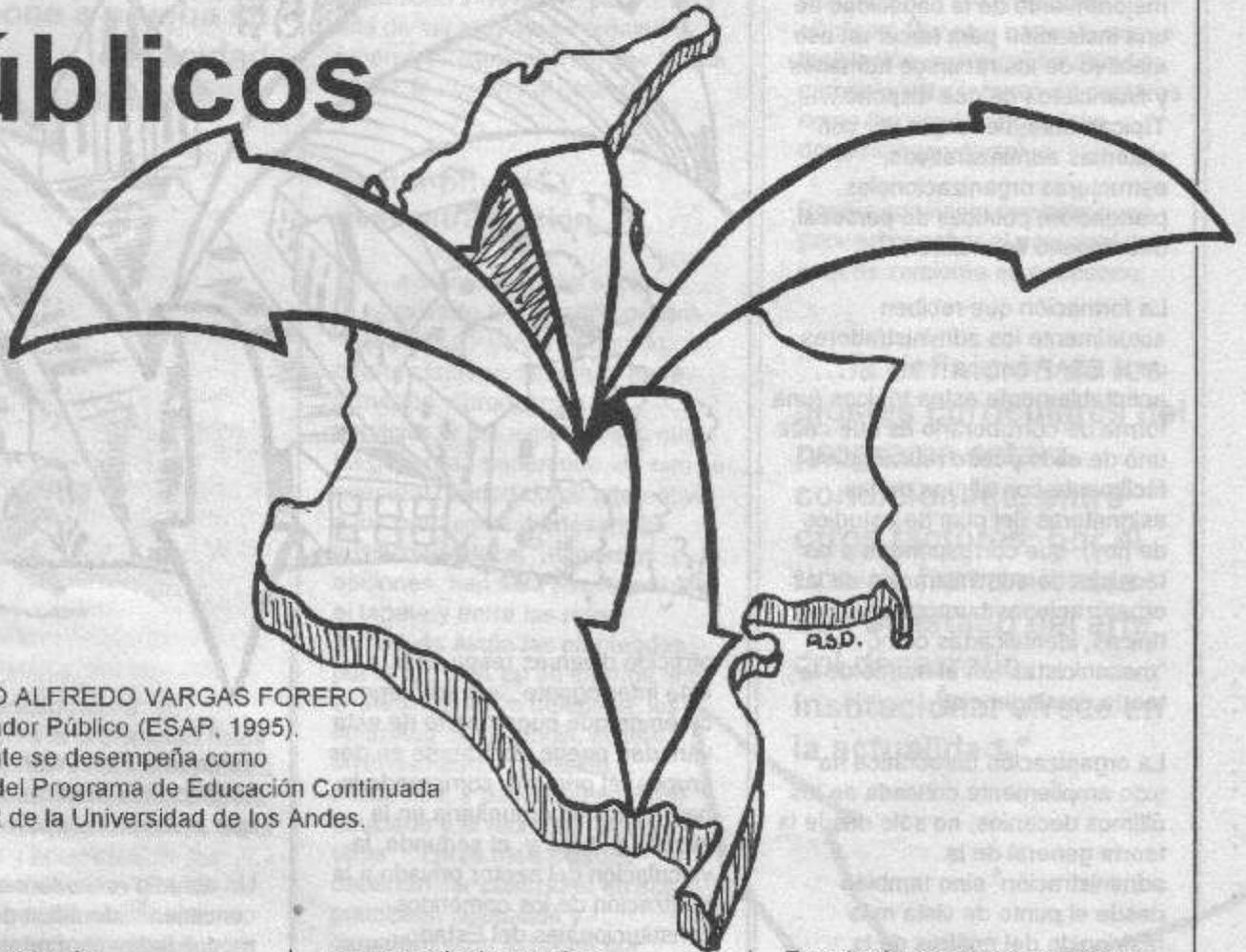
• **Málaga**

- Calle 11 No. 10-42
Tel.: 608219
- **NORTE DE SANTANDER**
- **Pamplona**
Calle 5 No. 2-45
Tel.: 682690
- **SUCRE**
- **Corozal**
Carrera 25 No. 28-11 P.2
Tel.: 840826
- **TOLIMA**
- **El Líbano**
Antiguo Batallón Patriotas
Tel.: 564318
- **Ibagué**
Calle 34 Carrera 9 Esquina
Tel.: 651344
- **VALLE**
- **Palmira**
Calle 38 No. 30-80
Tel.: 757920
- **VICHADA**
- **Puerto Carreño**
Barrio Santa Teresita
Tel.: 54405
- **GUAJIRA**
- **Riohacha**
Riohacha Centro de
Convenciones Ana Is Mai,
Caja de Compensación
de la Guajira
Tels.: 274747 - 274746

Para matricularse en cualesquiera de
nuestros programas universitarios,
debe realizar primero el
NIVEL INDUCTORIO

Informes:
Centro Regional de Unisur
Autopista Sur No. 16-38 Santafé de
Bogotá, D.C.
Teléfono: 2032466
Fax: 2553497

La descentralización y la formación de administradores públicos



GONZALO ALFREDO VARGAS FORERO
Administrador Público (ESAP, 1995).
Actualmente se desempeña como
asistente del Programa de Educación Continuada
del CIDER de la Universidad de los Andes.

El proceso de descentralización que adelanta el país desde hace más de un decenio y que ha tomado un renovado impulso desde la promulgación de la Constitución de 1991, ha implicado para los gobiernos territoriales la asunción de nuevas responsabilidades que los han obligado a fortalecer su capacidad administrativa. Una de las principales herramientas ha sido la de cualificar su recurso humano y,

como resultado, muchos profesionales han visto cómo en los últimos años el mercado de las entidades territoriales se ha convertido en uno de los más atractivos, replicando el fenómeno de países como los Estados Unidos, donde, para el caso de los egresados de administración pública, "... se comprueba que más de la mitad de los diplomados tienen su primer empleo en un estado o en una municipalidad, en lugar de menos de un tercio hace sólo algunos años"¹.

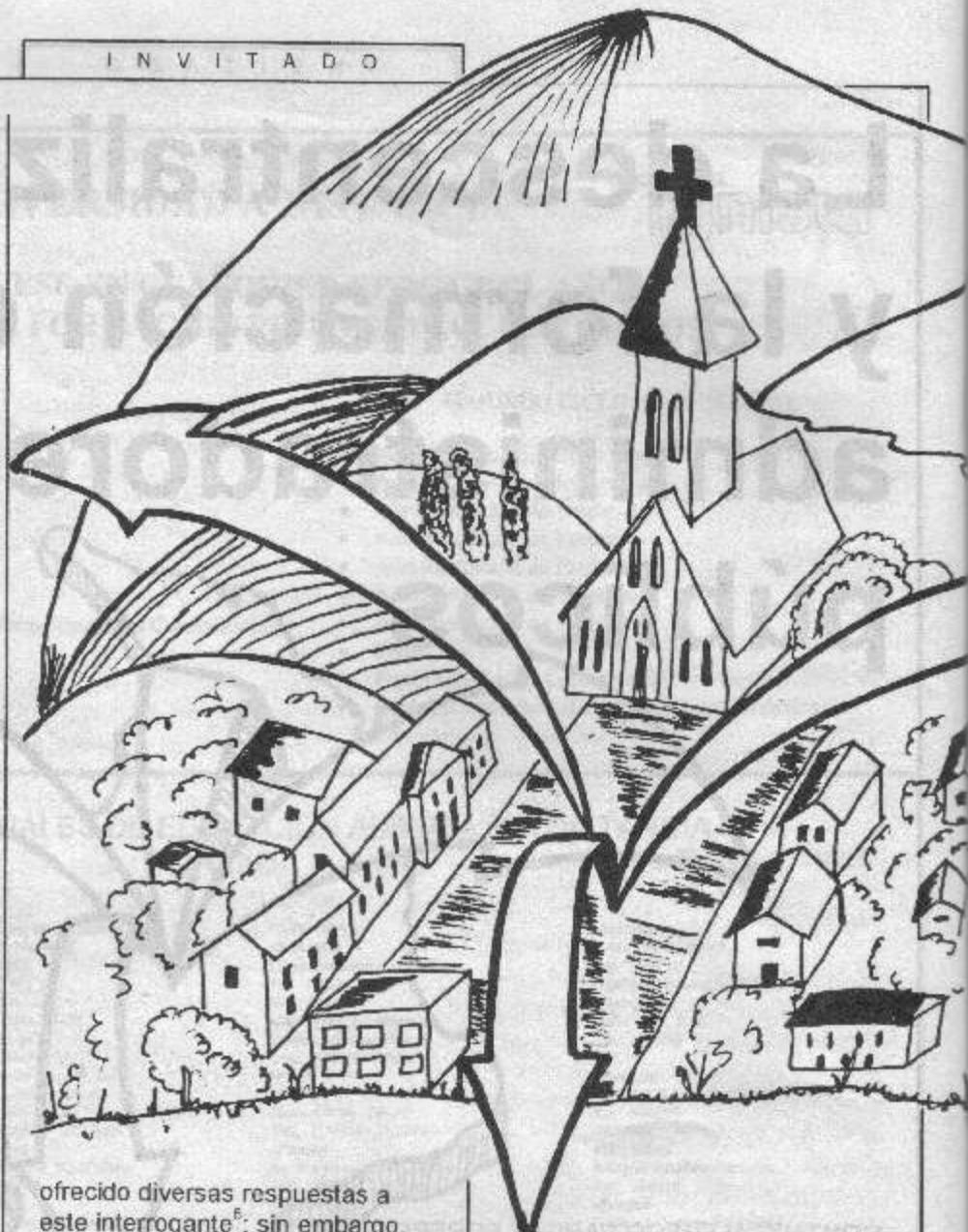
Este fenómeno tiene una doble connotación para la ESAP: es un reto estratégico que exige los ajustes necesarios para mantener la pertinencia del programa de pregrado y pone a prueba su capacidad adaptativa; implica, a la vez, un responsabilidad social en la medida en que "como consecuencia de la descentralización, la reducción de la pobreza y el desarrollo institucional son ahora inseparables"².

Si asumimos que el rol central de los profesionales de la ESAP frente al proceso de descentralización es incrementar la efectividad³ de las instituciones públicas, la definición de los ajustes curriculares del programa estará condicionada, entre otros factores, por el tipo de herramientas que el estado del arte del desarrollo institucional ofrece en la actualidad. Este, ha sido definido como "un proceso de mejoramiento de la capacidad de una institución para hacer un uso efectivo de los recursos humanos y financieros de que dispone... Típicamente, tiene que ver con sistemas administrativos, estructuras organizacionales, planeación, políticas de personal, desempeño financiero..."⁴.

La formación que reciben actualmente los administradores de la ESAP enfoca aceptablemente estos tópicos (una forma de corroborarlo es que cada uno de ellos puede relacionarse fácilmente con alguna de las asignaturas del plan de estudios de hoy), que corresponden a las técnicas de administración de las organizaciones burocráticas típicas, identificadas como "mecanicistas" en el marco de la teoría contingencial⁵.

La organización burocrática ha sido ampliamente criticada en los últimos decenios, no sólo desde la teoría general de la administración⁶ sino también desde el punto de vista más restringido del análisis de la efectividad de las instituciones públicas en los países en desarrollo⁷. Estas críticas no apuntan a descalificarla como opción organizacional sino a reconocer su deficiente desempeño en determinados contextos.

¿Qué alternativas institucionales diferentes de la organización burocrática (no tradicionales) ofrece hoy el "arte" del desarrollo institucional? Los autores han



ofrecido diversas respuestas a este interrogante⁸; sin embargo, creemos que buena parte de esta variedad puede abstraerse en dos grupos: el primero, comprende la participación comunitaria en la gestión pública y, el segundo, la vinculación del sector privado a la realización de los cometidos constitucionales del Estado.

Participación comunitaria y descentralización.

La participación comunitaria "hace referencia a los procesos de organización y movilización a través de los cuales la comunidad busca ser protagonista o sujeto de su propio desarrollo. Para ello genera propuestas, organiza, orienta, controla su desarrollo de manera

autónoma o en unión de instituciones públicas o privadas que le sirven de apoyo"⁹.

Un estudio recientemente concluido¹⁰ identifica dos modalidades concretas de participación comunitaria que se están viviendo en los municipios colombianos: a) el rol cada vez más activo de los ciudadanos y las comunidades en la toma de decisiones, en la expresión de preferencias y en el ejercicio del control sobre sus autoridades, y b) su vinculación a la ejecución de pequeños proyectos.

La primera constituye una confirmación de una de las "promesas" que sustentan el

“La descentralización (...) tiene una doble connotación para la ESAP: es un reto estratégico que exige los ajustes necesarios para mantener la pertinencia del programa de pregrado y pone a prueba su capacidad adaptativa...”

aún están siendo probadas; algunas de ellas muestran resultados prometedores (por ejemplo en el sector de vías¹¹).

Como lo demuestran los casos específicos que sirven de base al estudio mencionado, en el desarrollo de estas modalidades ha sido necesario que los gobiernos locales exhiban una dosis significativa de iniciativa y capacidad innovativa, para ir más allá de las exigencias legales e incorporar mecanismos que hagan eficaz la acción del gobierno¹².

Sector privado y descentralización.

La vinculación del sector privado a la gestión pública está construida sobre la diferenciación conceptual entre provisión y producción de servicios, y las expectativas que ha generado tienen que ver con su eventual utilidad como alternativa a los problemas de desarrollo institucional local¹³. Diversas opciones han sido puestas sobre el tapete y entre las más llamativas están las planteadas por la COPRA en su informe final: la administración delegada, los contratos de gerencia, costos, arrendamiento, comisión, concesión, y fiducia, el encargo fiduciario y el *factoring*, entre otros¹⁴. Estas modalidades deberían ser conocidas en sus principios, operación y características jurídicas por cualquier egresado del pregrado.

El estudio de capacidad de los gobiernos locales, antes mencionado, abarcó el tema de la privatización de sus áreas de interés sin obtener resultados significativos. Entre las razones de la escasa presencia del fenómeno de la privatización a nivel local, dice Revéiz¹⁵, pueden mencionarse: la ausencia de una estrategia global de privatización, la privatización desigual según los sectores económicos y la

inexistencia de mecanismos de control y seguimiento”. Sin embargo, sectores como el educativo, el de ascó urbano y el de vivienda, en el que la oferta privada, sumada a acciones públicas como el otorgamiento de subsidios han contribuido a disminuir los déficit de cobertura, constituyendo hitos importantes que remarcaban el potencial de esta herramienta en el diseño de respuestas a los problemas públicos. Por otra parte, la nueva legislación municipal ha abierto campo a este recurso en sectores como los servicios públicos domiciliarios y la salud.

Revéiz considera también que para aprovechar el potencial de esta herramienta es necesario,

“...la definición de los ajustes curriculares del programa estará condicionada, entre otros factores, por el tipo de herramientas que el estado del arte del desarrollo institucional ofrece en la actualidad.”

proceso descentralista: su contribución a la proximidad física y política de los usuarios/electores a los espacios de decisión pública y, por esta vía, al incremento de la efectividad y la agilidad de las respuestas estatales. Se trata de un fenómeno que no constituye propiamente una alternativa a la organización burocrática pero que resulta útil para mejorar la “calidad” de las decisiones, en términos de su celeridad y pertinencia.

La segunda, una práctica de vieja data en algunas regiones del país (bajo nombres como “minga” y “convite”), se ha generalizado por la acción de programas como el PNR y como consecuencia del proceso de descentralización mismo, y ha evolucionado adquiriendo formas novedosas que

³ Entendida como el logro eficiente de las metas asignadas a una institución.

⁴ ISRAEL, Arturo. *Institutional development - Incentives to performance*. The Johns Hopkins University Press. Baltimore, 1994. p. 1.

⁵ "Dentro de esta estructura cada miembro ocupa un puesto con un área específica de poder, la compensación se da en forma de salario fijo; los distintos puestos están organizados en una jerarquía de autoridad; la idoneidad para desempeñar un puesto depende de la competencia técnica y, la organización es gobernada mediante reglas y procedimientos". Ver KAST, Fremont y ROSENZWEIG James. *Administración en las organizaciones*. McGraw-Hill. México, D.F., 1992. p. 73.

⁶ La teoría contingencial ha relativizado la efectividad de la organización burocrática: KAST y ROSENZWEIG, por ejemplo, consideran que "...La forma burocrática más apropiada para actividades organizacionales rutinarias donde la productividad es el objeto principal, y [...] no es adecuada para las organizaciones con mucha flexibilidad que realizan actividades no rutinarias donde la creatividad e innovación son importantes". *Ibid.* p. 71.

⁷ Tras una revisión bibliográfica, WRUNSCH concluye que *"the centralized, hierarchical, bureaucratic administrative model has failed. Indeed, to many it appears to be at best a wasteful enterprise; at worst, it is a primary instrument of an urban/wealthy biased political economy which rests heavily on the rural dwellers and the poor"*. Ver WUNSCH, James. *Institutional analysis and decentralization: developing an analytical framework for effective Third World administrative reform*. En: *Public Administration and Development*. Vol. 11. 1991. p.432. Para VILLA, "organizaciones alienadas, jerarquizadas, operando sobre lógicas funcionalistas, carentes de sentido común, en aras de la eficiencia en donde la mano derecha desconoce o niega lo que hace la izquierda y una telaraña de funciones, tareas y competencias constituyen esta administración pública y sin rostro que hoy tenemos". Ver VILLA, Camilo. *Administración Pública en Colombia*. En: *Democracia Formal y Real*. Instituto Luis Carlos Galán. Santa Fe de Bogotá, 1994. p.288.

⁸ A manera de referencia se pueden citar cuatro fuentes: WUNSCH, clasifica las alternativas institucionales en seis grupos diferentes: *"public service industries, private sector/market provision, contemporary local government units, indigenous or traditionally based social-political units, hierarchical bureaucracies [and], a mixture of these"* (op. cit., p. 443). El "Informe sobre el Desarrollo Mundial 1994" identifica "cuatro opciones para la propiedad y la prestación de los servicios de infraestructura: a) propiedad y explotación por el sector público, b) propiedad del sector público y explotación

contratada con el sector privado, c) propiedad y explotación por el sector privado regulada, d) y prestación de los servicios por las comunidades y los usuarios (BANCO MUNDIAL, BIRF, Washington, 1994. p.9). Osborne y Gaebler enumeran en el "Apéndice A. Opciones alternativas de prestación de servicios", de su obra "La reinención del gobierno", treintaisés diferentes herramientas de innovación. Ver OSBORNE, David y Ted GAEBLER. *Paldós*. Barcelona. 1994. Más adelante, en este mismo artículo, se enuncian algunas de las sugeridas por la COPRA en 1990.

⁹ VARGAS, Alejo. "La participación ciudadana: posibilidades y límites". En: *Política Colombiana*. Contraloría General de la República. Vol. IV. No. 2. 1994. p.34. En este artículo, el autor la diferencia de la participación ciudadana, que es: "Aquella en la cual la persona, el ciudadano, de manera individual y a través del mecanismo del voto, toma parte en la escogencia de las autoridades políticas o elige sus representantes a organismos legislativos [...] tiene una connotación política...".

¹⁰ WORLD BANK. "Colombia -Local Government Capacity: Beyond Technical Assistance" World Bank. Washington, 1995.

¹¹ Según lo reporta Héctor-León Moncayo, aunque aún hace falta una evaluación de calidad de las obras adelantadas por las microempresas asociativas, "las evaluaciones financieras indican una mayor eficiencia expresada en menores costos por kilómetro conservado o recuperado". Ver MONCAYO, Héctor-León. "La descentralización de las obras públicas: la panacea de la cofinanciación". En: "Diez años del proceso de descentralización". FESCOL. Santa Fe de Bogotá, 1994. p. 183.

¹² En Valledupar, por ejemplo, no fue necesario que la Ley obligara al alcalde a elegir popularmente los inspectores de policía para que el mandatario comenzara a hacerlo desde 1992.

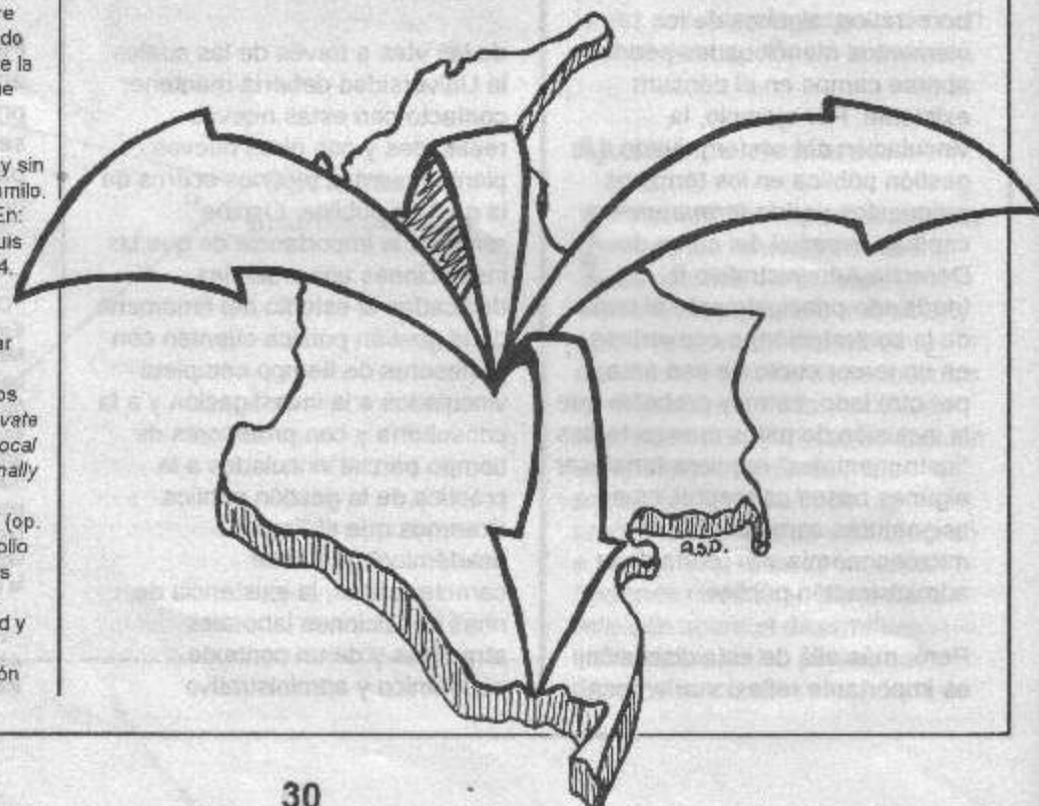
¹³ Según Israel, *"A central point to remember is that the market mechanism is a substitute for institutional capacity, and private sector alternatives are often less management-intensive than public sector ones."* Ver ISRAEL, Arturo op. cit. p. 119. Según Silverman, *"The current literature suggests that... much of the criticism [on decentralization] relates to lack of capacity to perform what are, essentially, functions of production -y, consecuentemente, continúa-removing responsibility for production from local government reduces the need for many types of technical capacity at local government level"*. Ver SILVERMAN, Jerry. *"Public sector decentralization"* World Bank. Washington, 1992. p.11.

¹⁴ Ver COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO COLOMBIANO. "Informe final" ESAP. Bogotá, 1990. p. 53.

¹⁵ REVÉIZ, Edgar. "Los nuevos alcaldes y la descentralización". En: *Política Colombiana*. Contraloría General de la República. Vol. IV. No. 3. 1994. p.36.

¹⁶ OSPINA, Sonia. "Anotaciones para la reflexión sobre la gestión pública como objeto de educación profesional" En: GONZÁLEZ, Gustavo y OGLIASTRI, Enrique. *"La gerencia pública: ¿asunto privado?"*. Tercer Mundo - Uniandes. Santa Fe de Bogotá, 1995. p.217.

¹⁷ *Ibid.* p.230.



Participación y descentralización, temas para pensar

I CONCURSO DE ENSAYO

Escuela Superior de Administración Pública

TEMA: Participación y Descentralización.

EXTENSION: Mínimo 10 cuartillas a doble espacio.

Máximo 20 cuartillas a doble espacio.

PREMIOS: Primer premio: \$ 300.000.00 y publicación en la revista *Política & Administración*.

Segundo premio: \$ 200.000.00 y publicación en la revista *Política & Administración*.

Tercer premio: Publicación en la revista *Política & Administración*

JURADO: estará constituido por:

El Director Nacional de la ESAP.

El Jefe del Centro de Investigaciones en la Administración Pública, CINAP.

El Subdirector Académico.

Un estudiante de la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas que se encuentre en VI semestre o superior.

El jurado se reservará el declarar uno o varios premios desiertos.

El jurado deliberará del 25 de septiembre al 25 de octubre de 1996.

PREMIACION: Primera semana de noviembre de 1996.

RECEPCION DE ENSAYOS: Del 24 de abril al 24 de septiembre de 1996.

INFORMES: oficina de la revista *Política & Administración* Dg. 40 No. 46A-37 Of. 142 CAN,
Teléfono: 222 4700, Fax: 222 4210, Santa Fe de Bogotá, D.C.

II CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIANTES DE ADMINISTRACION PUBLICA

Tema:

PARTICIPACION Y DESCENTRALIZACION

Inscripción de ponencias hasta el 13 de abril, en original y tres (3) copias, en la oficina de la revista *Política & Administración*: Dg. 40 No. 46A-37 Of. 142 CAN, Teléfono 222 4700, Fax: 222 4210, Santa Fe de Bogotá, D.C.

COSTO DE INSCRIPCION:

Estudiantes ESAP	\$ 15.000.00
Profesores y egresados ESAP	\$ 35.000.00
Particulares	\$ 50.000.00

Los estudiantes que presenten ponencias no cancelarán el valor de la inscripción al Congreso.