

GERENCIA PÚBLICA MUNICIPAL Y POLÍTICA SOCIAL LOCAL: EJES CENTRALES DE LA PLANEACION Y GESTION DEL DESARROLLO LOCAL

OSCAR HERNAN MUÑOZ G., Economista
Especialista en Gobierno Municipal

1. EL CONTEXTO GENERAL

Las nuevas competencias y funciones otorgadas a los municipios a partir de la Constitución de 1991, profundizó el proceso de descentralización que se venía dando desde comienzos de la década de los ochenta, en relación con el manejo político, administrativo y fiscal, así como, con su ordenamiento territorial, dándole el protagonismo necesario y creciente a las regiones y municipios colombianos, a través de la autonomía y fortalecimiento de las entidades territoriales, descentralizando funciones del nivel nacional, trasladando el poder y la escala de prestación de los servicios a cargo del estado a los niveles territoriales.

En este nuevo esquema, la *autonomía* se constituye en uno de los principios fundamentales de la acción de los municipios, en donde el manejo de variables propias, como la elección de alcaldes, participación de los usuarios en el seguimiento y evaluación de los servicios públicos y de los ciudadanos en la elaboración de planes de desarrollo económico y social, participación en las estructuras organizativas sectoriales y territoriales, determinan un reconocimiento de lo particular y específico en medio de la heterogeneidad geográfica, económica, social, política y ambiental existente en el país.

Con el propósito de consolidar este proceso, la Carta Política de 1991 plantea las transferencias de la nación hacia los municipios, orientadas a financiar los gastos de inversión social que, de acuerdo con la Ley, corresponderán principalmente a las áreas de educación, salud, vivienda, agua potable y saneamiento básico. En este sentido, la Ley 136 de 1994 busca modernizar la organización y funcionamiento de los municipios. En ella, se le considera como "*la entidad territorial fundamental de la estructura político-administrativa del Estado*, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que le señala la ley, y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio".

Igualmente, define entre otras, funciones relacionadas con la prestación de servicios públicos domiciliarios; ordenamiento del desarrollo del territorio; planificación del desarrollo económico, social, cultural y ambiental de sus habitantes; solución a las necesidades insatisfechas de la educación, salud, saneamiento básico, agua potable y vivienda, con énfasis en poblaciones en situación de vulnerabilidad y, promoción del desarrollo económico y social de sus habitantes.

En cumplimiento de estas competencias, los municipios están sujetos a principios rectores, tales como la *coordinación, concurrencia y subsidiariedad*, y en aquellos casos en que tenga dificultades para prestar los servicios que le competen, las entidades territoriales del nivel superior, deberán contribuir transitoriamente a la gestión de los mismos, respetando la autonomía de los municipios. Así mismo, la organización y funcionamiento se desarrolla con base en los principios de eficacia, eficiencia, publicidad y transparencia, moralidad, responsabilidad e imparcialidad, a través de las cuales se busca que exista claridad en la misión, optimización de los recursos financieros, humanos, técnicos, acceso de los habitantes al conocimiento de los actos de la administración, ética en el ejercicio de la función pública, responsabilidad en el cumplimiento de las funciones y competencias del municipio y, por último, asegurando y garantizando los derechos de todos los ciudadanos.

La Carta Política establece que el ordenamiento territorial “es el conjunto de acciones concertadas para orientar las transformaciones, ocupación y utilización de los espacios geográficos buscando su desarrollo socioeconómico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio considerado y la armonía del medio ambiente”. Así pues, la organización del territorio se asume como una estrategia que conduce a una distribución geográfica de la población y de sus actividades de acuerdo con las potencialidades de su entorno físico en la búsqueda de una mejor calidad de vida.

Estas nuevas concepciones sobre el ordenamiento del territorio, contienen nociones como división territorial, región, municipio, provincia, área metropolitana, entidad territorial indígena, que tratan de reconocer las territorialidades históricas y culturales de cada una de ellas, en función de la equidad y la competitividad.

A través de la Ley 715 de 2001, se definen los recursos y competencias de los diferentes niveles de gobierno, en donde al municipio le compete la ejecución de la *política social*. Es así como, en materia de educación administra el servicio de preescolar, primaria, secundaria y realiza las inversiones necesarias en infraestructura y dotación educativa; en salud atiende la prevención y tratamiento de enfermedades en el primer nivel de atención, presta los servicios médicos y las

actividades relacionadas con la vigilancia y control del saneamiento ambiental; en vivienda reglamenta el desarrollo urbano, apoya proyectos de vivienda y otorga subsidios para programas de interés social. Los servicios de agua potable y saneamiento básico los administra directamente o mediante contratos y adicionalmente, es responsable de los centros de acopio, mataderos y plazas de mercado.

Para cumplir con las competencias otorgadas por la Constitución y la Ley, el municipio, como responsable de su propio desarrollo, participa en el Sistema General de Participaciones –SGP–, que está orientado específicamente a financiar gastos de inversión social. Sin embargo, el monto de los recursos transferidos son limitados, razón por la cual los municipios deben generar sus propios recursos para atender sectores distintos a los contemplados en la Ley, tales como gastos de funcionamiento, inversión en áreas económicas y complementar los gastos de los sectores sociales. Otras fuentes de recursos para los municipios están constituidas por las regalías, transferencias de otros niveles de gobierno, recursos de crédito interno y de cooperación internacional.

En este contexto, no cabe duda que el municipio se constituye en el eje central de articulación de las actividades generadoras de desarrollo económico y social en el ámbito local. El papel que desempeña como espacio dinámico, donde se interrelacionan los diferentes actores políticos, económicos y comunitarios, le define escenarios de actuación más amplios, que le permiten no sólo cumplir con unos mandatos constitucionales y legales, sino también, generar mayores posibilidades de identificación de las demandas colectivas; posibilitar el control ciudadano sobre la administración pública; abrir nuevos espacios de participación política a sectores sociales carentes de poder económico; permitir una relación más estricta entre cargas impositivas y beneficios sociales, articular a la Sociedad Civil y al Estado y promover la generación de riqueza y el bienestar para todos sus habitantes; *es decir que el municipio debe ser, por excelencia, el espacio propicio para la formulación y ejecución de una verdadera Política Social que brinde respuestas oportunas y concretas a las necesidades y expectativas de la comunidad local.*

2. LAS POLITICAS PÚBLICAS Y EL ENTORNO DE LA GERENCIA

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

Básicamente, las empresas públicas se ven condicionadas en la toma de sus decisiones administrativas por la presencia de un contexto político-institucional

definido, en el caso del nivel nacional con la existencia de un conjunto normativo preciso, emanado de la Constitución Política y de la legislación específica y, en el entorno territorial, por la presencia de criterios de dirección, planeación y control especiales para los departamentos y municipios.

Este conjunto de “decisiones políticas”, se visualizan en la definición de un cuerpo de políticas especiales, denominadas **Políticas públicas**. Las políticas públicas, se pueden definir como el “(...) conjunto de principios y enunciados que orientan la acción del Estado o que fijan su posición respecto de las relaciones internacionales y en el interior frente a los sectores, las regiones o las necesidades ciudadanas”¹.

De hecho, las empresas públicas, guían su desenvolvimiento a partir de las orientaciones que reciben de las políticas públicas. Se podría afirmar, que las éstas se constituyen en los pilares fundamentales de la razón de ser de las empresas públicas. Ahora bien, en este contexto se mueven las contradicciones propias del Estado: existencia de intereses políticos diversos, clientelas, corruptelas, etc. De allí que, es función primordial de las empresas públicas, armonizar esta contradicción y lograr niveles aceptables de *eficiencia* y *eficacia*² en el cumplimiento de sus funciones y competencias particulares.

2.1. Los tres tipos de políticas públicas

Las políticas públicas se pueden clasificar en tres tipos básicos:

En primer lugar se encuentran las **Políticas de Regulación Económica**, que afectan, directa o indirectamente, la gestión de las empresas públicas. El efecto neto, positivo o negativo, depende de la orientación y el manejo que puedan llegar a tener las políticas laboral, monetaria, fiscal y de crédito interno y externo. Según Adolfo Rodríguez Bernal³, “(...) la determinación de los salarios, de las prestaciones económicas y sociales, la organización y clasificación de los trabajadores; el manejo de las finanzas públicas, la determinación de subsidios y tarifas, el manejo de la inflación y de la devaluación, la inversión y distribución de sus beneficios, la fijación de precios de sustentación, sus relaciones con el sector privado son condicionantes reales de la acción económica de las empresas”.

¹ RODRIGUEZ Bernal, Adolfo. “Política y Gerencia Pública”. En: GONZALEZ, Gustavo y OGLIASTRI, Enrique (Compiladores). **La Gerencia Pública: ¿asunto privado?** Bogotá: Tercer Mundo Editores-Ediciones Uniandes, 1995. p. 146.

² La *eficacia* hace referencia al cómo hacer lo que hay que hacer para alcanzar los objetivos políticos. La *eficiencia*, por su parte, al cómo hacerlo bien, es decir, cómo maximizar los recursos disponibles en el logro de dichos objetivos.

³ **Op. cit.** p. 147.

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

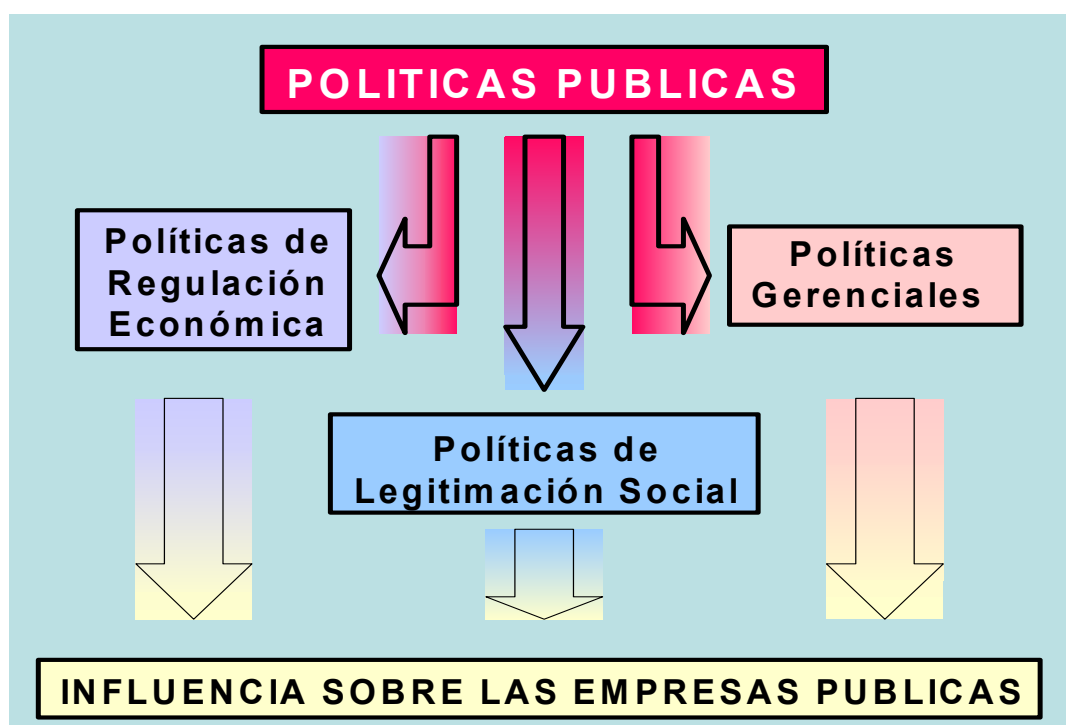
En segundo lugar se encuentran las **Políticas de Legitimación Social**, que se dirigen, básicamente, a construir un marco propicio para la gobernabilidad del país. El proceso de descentralización se enmarca dentro de este tipo de políticas. Así entonces, el Gobierno nacional se encarga de la formulación de las políticas generales de desarrollo económico y social que normalmente se plasman en los denominados Planes Nacionales de Desarrollo⁴. Los gobiernos territoriales, por su parte, se encargan de la ejecución de dichas políticas a través de sus diferentes dependencias y empresas. En este nivel el proceso de planeación y gestión del desarrollo se enmarcan dentro de los Planes Territoriales de Desarrollo que pueden ser departamentales, municipales, distritales o locales. Es de hacer notar que la gestión de las empresas públicas territoriales, deben seguir las directrices y orientación del Gobierno nacional⁵.

El tercer tipo de políticas públicas, son las **Políticas Gerenciales**, que se orientan fundamentalmente a garantizar unas reglas de juego claras para la gestión de las empresas públicas de todos los niveles del ordenamiento político-administrativo del país. Por ello, el Gobierno nacional y el poder legislativo, generan los marcos normativos que rigen la acción de los gerentes públicos, los ámbitos de las responsabilidades de cada una de las empresas públicas existentes y los objetivos que deben cumplir. Así entonces, “La autonomía de una empresa pública debe entenderse en el sentido de permitir una combinación óptima de sus recursos técnicos, humanos y financieros, hacia el logro de los objetivos dictados por su propietario, la comunidad, representada en el gobierno”⁶.

⁴ V.gr., los Planes de Desarrollo “La Revolución Pacífica (1990 – 1994)”; el “Salto Social 1994 – 1998” y “Cambio para Construir la Paz (1998 – 2002)”.

⁵ Por ello se habla de una autonomía relativa de las entidades territoriales.

⁶ RODRIGUEZ B., Adolfo. **op. cit.** p. 149



2.2. La gerencia en las empresas públicas

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

En términos generales, las empresas públicas presentan una estructura organizacional que tiene las siguientes características⁷:

- Persiguen la construcción de un determinado proyecto de sociedad, con el cual deben identificarse plenamente, no sólo los directivos y los trabajadores de las

⁷ Op. cit. pp. 151-152.

empresas públicas, sino también las empresas privadas y las organizaciones sociales existentes en el respectivo ámbito de acción de dichas empresas.

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

2.3. Los ámbitos de la gerencia pública

Existen básicamente dos ámbitos de aplicación de la gerencia pública:

- **En el ámbito nacional**, las empresas públicas tienen como función primordial generar las políticas macrosectoriales que serán ejecutadas por las empresas de las entidades territoriales. Por ello, las empresas públicas del nivel nacional son, por excelencia, entidades de carácter rector, normativo, asesor, controlador y cofinanciador. En términos generales, la "(...) vinculación o adscripción de las empresas o entidades del orden nacional se orienta en este sentido y en hacer uso de los recursos en términos de las políticas gubernamentales nacionales; ejerce tutela sobre los regímenes de planeación, información, presupuestación, personal, etc."⁸

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

- **En el ámbito territorial**, las empresas públicas del nivel territorial están orientadas básicamente a la prestación directa de los servicios públicos esenciales para el bienestar de la comunidad. La gestión de estas empresas es de carácter técnico y operativo y tienen como propósito central lograr una prestación eficiente de los servicios públicos esenciales. En este contexto, "(...) la planeación operacional tiene primacía y pueden realizarse gerencias técnicas; el recurso humano ha de capacitarse para lo operativo y lo técnico con una organización que pondere juntas directivas con participación social"⁹.

3. EL ENFOQUE DE LA GERENCIA PUBLICA MUNICIPAL

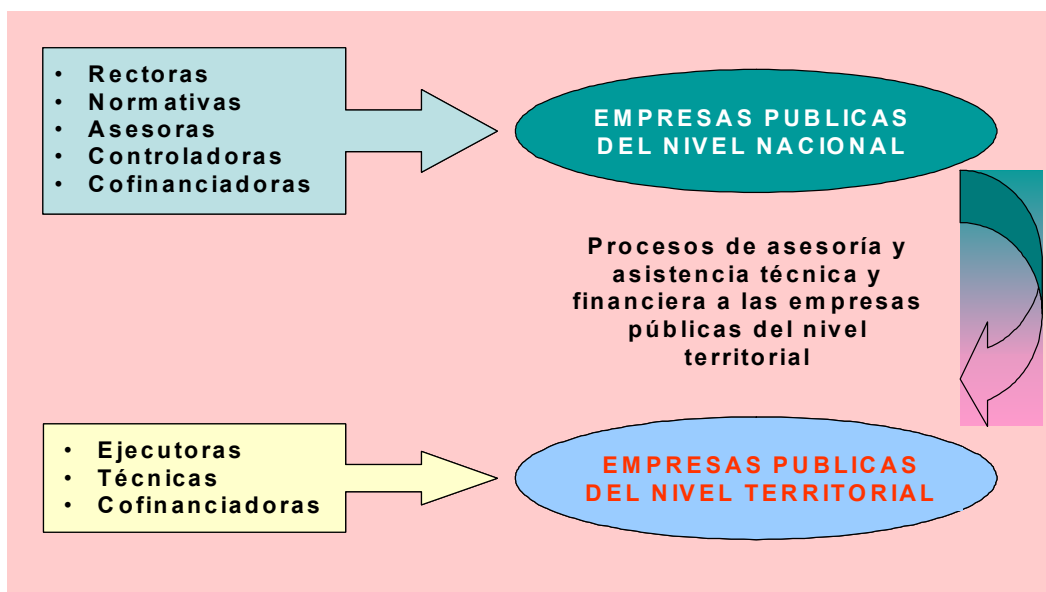
La Gerencia Pública Municipal se puede definir como aquel conjunto de estrategias administrativas que guían la gestión del Administrador Público en un contexto sociopolítico y geoeconómico descentralizado, pero en permanente interacción con el mundo globalizado. En este nuevo paradigma de la

⁸ Op. cit. p. 153.

⁹ Op. Cit. p. 154.

GERENCIA PÚBLICA MUNICIPAL Y POLÍTICA SOCIAL LOCAL: EJES CENTRALES DE LA PLANEACION Y GESTION DEL DESARROLLO LOCAL

Administración Pública, el municipio y los alcaldes tienen nuevas responsabilidades que cumplir.



Así entonces, se podría afirmar que a partir de la expedición de la Constitución de 1991, municipios y alcaldes cambiaron de perfil. Ahora, gerenciar un municipio no es solamente limitarse a administrar sus recursos financieros, físicos y humanos; gerenciar un municipio, desde un punto de vista moderno, es comprender, en primer lugar, que éste es una *realidad social en permanente construcción* y, en segundo lugar, que se encuentra en *permanente interacción con otros espacios geopolíticos similares*. Todo esto dentro de un contexto de complejidad e incertidumbre.

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

ENFOQUES BASICOS DE LA GERENCIA PUBLICA MUNICIPAL

TRADICIONAL

- El municipio es una extensión de tierra. Concepto geográfico.
- El alcalde es el representante del gobierno en el cumplimiento estricto de la ley.
- Alcalde con perfil en administración de las leyes.
- Democracia ejercida en forma representativa.
- Se hace énfasis en el Estado.
- Procesos de planeación y gestión localizadas en el territorio.
- Planeación indicativa. De carácter intuitivo.
- Énfasis en la administración de los recursos disponibles.
- Gestión orientada por resultados inmediatos y de impacto.

MODERNO

- El municipio es una realidad social en permanente movimiento y evolución.
- El alcalde es el representante de la comunidad.
- El alcalde debe tener un perfil profesional en Gerencia Pública y Social.
- Democracia Participativa.
- Énfasis en lo social.
- La sociedad es el sujeto de la Planeación y la gestión del desarrollo local.
- Planeación participativa y técnica.
- Los recursos disponibles son manejados con criterios gerenciales.
- Gestión orientada por resultados de mediano y largo plazo.

Adaptado a partir de: DOMINGUEZ G., Gerardo. **Gerencia Municipal e Indicadores de gestión**. Bogotá: Biblioteca Jurídica DIKE, 2000. p. 18.

3.1. Las características del Gerente Público Municipal

La Constitución Política de 1991 cambió el perfil de los municipios y de los Alcaldes. Y ello también generó un cambio significativo en las características del Gerente Público Municipal. En este contexto, el Gerente debe responder a las transformaciones del Estado y la Sociedad. V.gr., en la actualidad el Estado ya no tiene el carácter paternalista de épocas pasadas, está alejado del manejo del directo las empresas; pero se vislumbra como un Estado "inteligente", concentrado en funciones estratégicas de planeación y gestión del desarrollo socioeconómico sin las cuales no habría la posibilidad de desarrollar esquemas de competitividad productiva, social y comercial, ni se solucionarían los problemas fundamentales del conjunto de la sociedad.

De la misma manera, el ejercicio de la gerencia pública en un contexto de complejidad e incertidumbre, en el cual la globalidad envuelve y "condiciona" las decisiones de política económica y social que pueden tomar desde el Alcalde de una gran ciudad hasta el de un municipio ubicado en el más apartado rincón del país, plantea toda una transformación en los paradigmas del oficio de gerenciar. De hecho, los gerentes públicos de la actualidad deben trabajar en un mundo en donde todo se interrelaciona con todo. Este esquema se denomina *gerenciar en*

*un mundo de entrometidos*¹⁰. El Gerente Público que no tenga en cuenta este contexto puede tomar decisiones erróneas que, en un momento determinado, pueden llegar a afectar negativamente la situación socioeconómica de su municipio.

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

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

En este contexto, un buen Gerente Público Municipal debe tener las siguientes características¹¹:

- Comprender e identificar con claridad los objetivos centrales de la entidad.
- Generar procesos sólidos de compromiso institucional.
- Manejar detalladamente las variables e indicadores que pueden incidir positiva o negativamente en el cumplimiento de los objetivos de la institución.
- Tener capacidad de mejorar las estrategias de manejo gerencial, buscando en todo momento su orientación hacia el cumplimiento de un determinado proyecto de sociedad.
- Manejar un enfoque gerencial fundamentado en la planeación estratégica.
- Tener una visión de mediano y largo plazo que le permita proyectar su gestión en función de las metas previstas en el Plan Municipal de Desarrollo.

De la misma manera, el Gerente Público Municipal debe estar en capacidad de:

- Transformarse en un gestor de la política pública y un actor de cambio e innovación institucional.

¹⁰ KLIKSBURG, Bernardo. "Una nueva gerencia pública para la modernización del Estado y afrontar los desafíos de la integración". Documento de Internet.

¹¹ RODRIGUEZ Bernal, Adolfo. "Política y Gerencia Pública". En: GONZALEZ, Gustavo y OGLIASTRI, Enrique (Compiladores). **La Gerencia Pública: ¿asunto privado?** Bogotá: Tercer Mundo Editores-Ediciones Uniandes, 1995. pp. 167-168.

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

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

En términos generales, el perfil del nuevo Gerente Público Municipal debe corresponder al reto que enfrentan hoy en día los municipios, en procura de elevar el bienestar socioeconómico de todos los habitantes, generar procesos de inclusión social, fortalecer la capacidad empresarial local y consolidar la democracia, todo esto en un contexto de complejidad e incertidumbre. Por ello, en estos momentos cobra plena vigencia la sentencia milenaria del filósofo chino Lao-Tsé:

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

4. EL PENTÁGONO DE LA GERENCIA PÚBLICA MUNICIPAL

La Gerencia Pública Municipal puede ser considerada como sistema en forma de Pentágono, en el cual están incluidos los subsistemas del Desarrollo Local Endógeno y los aspectos relacionados con la defensa de los Derechos Fundamentales de los Ciudadanos.



4.1.1. Desarrollo Político-Administrativo

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

De acuerdo con el profesor Gerardo Domínguez Giraldo¹², al Estado le compete trabajar en dos aspectos fundamentales: En primer lugar, trabajar en la “(...) promoción y desarrollo social de la comunidad para fortalecer su convivencia pacífica y fomentar el clima de tolerancia comunitaria” y, en segundo lugar, ejercer el “(...) gobierno y la autoridad dentro de los parámetros de convivencia convenidos por la sociedad”. Estos dos elementos hacen referencia al carácter dinámico y libre que tiene la construcción política de la sociedad local. En este sentido, el alcalde no puede imponer sus reglas de juego a la comunidad, sin haberlas concertado previamente con ésta. Por ello, se plantea un proceso de planeación del desarrollo que tiene como elemento nucleador la participación activa de cada uno de los sectores de la comunidad local. En la medida que se

¹² **Ibid.** pp. 25-26

fortalezca este esquema de construcción pacífica de la convivencia ciudadana, se incrementarán también los niveles de consciencia social y, en consecuencia, se fortalecerá el capital social y la gobernabilidad.

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

4.1.1.1. Estrategias

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

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

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

4.1.1.2. Áreas de intervención del Desarrollo Político-Administrativo

Estas áreas tienen como finalidad la capacitación de la comunidad y de las organizaciones de base, para fortalecer sus iniciativas y generar o aumentar su capacidad de gestión en la formulación, gestión y administración de proyectos sociales de inversión.

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

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

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

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

4.1.1.3. Interrelación entre Administración Pública y la Comunidad

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

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

En estos municipios, el modelo de Gerencia Pública es más complejo, por cuanto puede abarcar varios niveles jerárquicos de decisión. V.gr. se encuentra el alcalde que cumple con las mismas funciones que un alcalde de un municipio pequeño. Los secretarios del despacho, a su turno, son los responsables de la ejecución de las políticas fijadas por el alcalde a través del Plan Municipal de Desarrollo; los gerentes de los institutos descentralizados, coordinan la ejecución de los

diferentes programas a su cargo y los asesores del despacho colaboran en la fijación de las prioridades y la forma de ejecutar las acciones comprometidas en los respectivos planes sectoriales. En este caso, la ejecución, coordinación, evaluación y seguimiento de la gestión pública tiene un carácter más complejo y requieren de la existencia previa de unas orientaciones claras y precisas por parte del alcalde municipal para que puedan cumplirse adecuadamente.

4.1.2. Desarrollo Social

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

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

4.1.2.1. Estrategias

La Administración municipal, en el campo social tiene la misión de mejorar de una manera permanente el nivel de vida de todos los habitantes del municipio y prestar la ayuda necesaria a aquellos segmentos de la población que por sus condiciones particulares físicas, económicas o sociopolíticas así lo requieran. Las estrategias a desarrollar en el aspecto social son las siguientes:

- Suministrar a la población del municipio los servicios públicos de energía y telecomunicaciones.
- Desarrollar programas de protección al medio ambiente.
- Diseñar y ejecutar programas específicos de salud y realizar campañas de prevención de las enfermedades.
- Desarrollar programas de educación formal y no formal.
- Garantizar la prestación de los servicios de aseo y embellecimiento urbano.

- Desarrollar programas especiales de vivienda de interés social.
- Diseñar y ejecutar programas específicos de atención a las poblaciones vulnerables del municipio.
- Garantizar el acceso de la población más pobre a los programas de alimentación y nutrición y desarrollo de buenos hábitos alimenticios.
- Diseñar y ejecutar programas de cultura, recreación y deporte dirigidos a todos los habitantes del municipio de acuerdo con sus intereses y aficiones particulares.
- Desarrollar programas de acceso a las nuevas formas de comunicación (internet, por ejemplo).

4.1.2.2. Espacios sociales de actuación

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

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

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

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

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

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

4.1.2.3. Áreas de intervención del Desarrollo Social

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

Área de Construcción del Sistema Local Comunitario: Mediante esta área, se busca lograr la construcción de un espacio comunitario que posibilite, en primer lugar, la creación y consolidación de la participación comunitaria en el municipio, donde se desarrollen múltiples actividades de acuerdo a las necesidades, posibilidades e intereses de los grupos beneficiarios y, en segundo lugar, el

desarrollo de obras de infraestructura comunitarias, generadoras de empleo e ingresos. El espacio comunitario que se genere podrá dirigirse a las siguientes acciones:

- **Obras Comunitarias:** Comprende la ejecución de obras comunitarias relacionadas con la reparación, ampliación, remodelación y mantenimiento de obras de infraestructura existentes en el municipio, tales como: reparación o acondicionamiento de zonas críticas de la red vial secundarios, badenes, etc.; muros de contención para laderas derrumbables por erosiones hídricas; sendas peatonales, plazas, zanjeos, movimientos de suelos (relleno, compactación, desmontes, hacer terraplenes, etc.), u otras obras que se requieran dentro de esta área.
- **Recreación y Deportes:** Construcción, adecuación y dotación de salones para reuniones familiares y comunitarias; salones para juegos; polideportivos bajo techo o al aire libre, que permitan prácticas y torneos de fútbol, atletismo y voleibol, entre otros; juegos para niños y pistas de bicicletas e implementación deportiva de escuelas y colegios.
- **Educación No Formal:** Construcción y/o adecuación de aulas, talleres, bibliotecas comunitarias, salones de exposiciones de trabajos familiares y comunitarios, etc.
- **Trabajos de Producción Comunitaria y Familiar:** Construcción y dotación de centros de Acopio en sitios estratégicos del municipio; espacios locativos con maquinaria y equipos instalados para talleres de producción artesanal y comunitaria y espacios físicos aptos para la comercialización de los productos locales.

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

Área de Fortalecimiento del Sistema Local de Salud: Se dirige prioritariamente a apoyar iniciativas o acciones que posibiliten la creación, adecuación y/o consolidación de un espacio comunitario orientado a la educación, prevención y atención en salud, donde las familias y la comunidad participen para mejorar las

condiciones de atención de salud. Así mismo, a través de los Hospitales y Centros de Salud del área urbana y de los Centros y Puestos de Salud ubicados en las áreas rurales, se pueden desarrollar las acciones tendientes a elevar la calidad y cobertura de los servicios de salud del municipio.

Las acciones que se pueden llevar a cabo en desarrollo de esta área son:

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

Área de Fortalecimiento de la Integración Escuela-Comunidad: Busca apoyar iniciativas o acciones que complementen el proceso educativo de los niños y posibiliten la creación y consolidación de un espacio comunitario dentro de la escuela donde las familias participen a través de actividades que favorezcan la integración escuela-comunidad.

4.1.3. Desarrollo Económico

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

La generación de las condiciones económicas necesarias para la transformación de los municipios en verdaderos espacios de Desarrollo económico productivo es una tarea que compete, tanto al gobierno nacional como a los gobiernos territoriales (departamentales y municipales). Por ello, las Administraciones

municipales modernas deben orientar su gestión hacia la promoción de nuevas formas de organización empresarial que garanticen, por una parte la utilización óptima de los recursos endógenos disponibles en el territorio (económicos, humanos, técnicos, geográficos, etc.) y, por otra, contribuyan a fortalecer las finanzas municipales

4.1.3.1. Estrategias

Las estrategias básicas que debe desarrollar la Administración municipal son las siguientes:

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

4.1.3.2. Áreas de intervención del Desarrollo Económico

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

Área de promoción del Desarrollo tecnológico: El municipio debe fortalecer la estructura productiva de las empresas locales a través de la promoción de estrategias que las incentiven a modernizar sus procesos productivos,

implementar sistemas de medición de la productividad y orientar su gestión de acuerdo con la vocación productiva de la región o localidad.

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

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

Área de gestión para la financiación y comercialización: Las iniciativas empresariales que se identifiquen en el municipio deben contar con los recursos económicos necesarios para su desarrollo y los mecanismos adecuados para la comercialización de su producción. En este contexto, la Administración municipal puede desarrollar diversas acciones tendientes a garantizar dichos recursos y mecanismos. V.gr., dependiendo de la situación fiscal del municipio se puede crear un Fondo para el Desarrollo Local Productivo, encargado de otorgar créditos a los empresarios locales. De la misma manera, el municipio puede establecer alianzas estratégicas con las entidades bancarias y/o financieras existentes en el municipio o en el departamento, con el Instituto de Fomento Industrial –IFI– o el Ministerio de Desarrollo Económico, para facilitarles a los empresarios las condiciones necesarias para acceder a créditos con plazos y tasas de interés favorables.

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

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

4.1.4. Manejo de los Recursos Internos

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



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

una disminución en los niveles de respuesta de la administración municipal a los problemas socioeconómicos de la sociedad local.

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

4.1.4.1. Estrategias

Las estrategias básicas que se pueden adelantar en el área del manejo de los Recursos Internos, son las siguientes:

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

4.1.4.2. Áreas de intervención del Manejo de los Recursos Internos

Con el propósito de fortalecer el manejo interno de la Administración municipal, el Gerente Público Municipal, puede adelantar las siguientes intervenciones de carácter prioritario:

Área de fortalecimiento de la estructura administrativa: Es necesario adecuar la estructura administrativa del municipio, entendida como el conjunto de "(...)"

elementos básicos del diseño organizacional por medio de los cuales se definen las funciones, las secuencias de los procesos, los flujos de la comunicación, las líneas de mando, las líneas de producción, los sistemas de provisión de insumos, las líneas de organización logística (...) ¹³.

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

V.gr. en un municipio pequeño, el organigrama de su estructura será el siguiente:

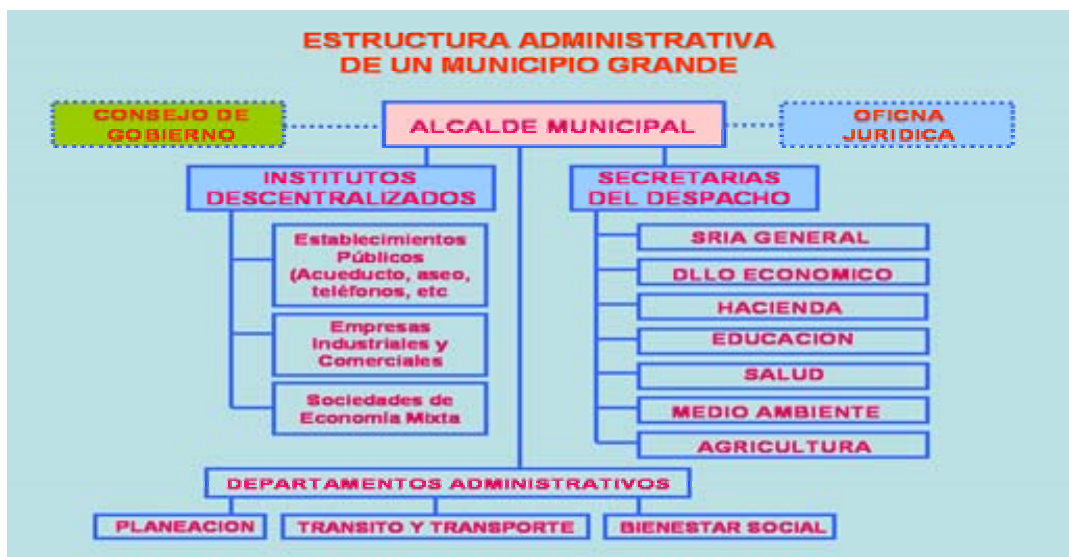


Como se puede observar, en estos municipios la división del trabajo entre las diferentes dependencias es más sencilla; de hecho, se puede hablar de la existencia de plantas planas, básicamente por dos aspectos básicos: en primer lugar, por el tamaño mismo de la planta de personal (no sobrepasan los 30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

¹³ Departamento Nacional de Planeación –DNP-. **Bases conceptuales del desarrollo institucional municipal: orientaciones para la oferta de servicios de apoyo.** Bogotá: DNP, 1993. p. 54.

GERENCIA PÚBLICA MUNICIPAL Y POLÍTICA SOCIAL LOCAL: EJES CENTRALES DE LA PLANEACION Y GESTION DEL DESARROLLO LOCAL

Por su parte, el organigrama de un municipio grande será el siguiente:



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

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

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

- El conjunto del talento humano disponible en las diferentes dependencias debe desarrollar su trabajo, de tal forma que contribuya al logro de los objetivos propuestos en el Plan Municipal de Desarrollo, los Planes Sectoriales y los diferentes Planes de Acción anuales.
- Los diferentes Secretarios del Despacho, Directores de Departamento, Jefes de División y Coordinadores de Grupo deben tener claramente definida su responsabilidad en la consecución de los objetivos del gobierno municipal.

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

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

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

Área de fortalecimiento de las finanzas municipales: El manejo financiero es uno de los aspectos más importantes de la gerencia pública municipal. De su

GERENCIA PÚBLICA MUNICIPAL Y POLÍTICA SOCIAL LOCAL: EJES CENTRALES DE LA PLANEACION Y GESTION DEL DESARROLLO LOCAL

correcta administración dependen, por una parte, el cumplimiento de las políticas, planes y proyectos propuestos en el Plan Municipal de Desarrollo y, por otra, la transparencia de la gestión del Alcalde y su equipo de gobierno.



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

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

su vez, en los órganos de control creados por la Constitución y la Ley (Control Interno, Concejo Municipal y Contraloría).

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

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

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

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

4.1.5. Defensa de los Derechos Humanos

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

4.1.5.1. Estrategias

- Garantizar el control territorial.
- Desarrollar acciones especializadas para prevenir y controlar a la delincuencia organizada.
- Establecer los mecanismos de coordinación interinstitucionales necesarios con las instituciones públicas encargadas del mantenimiento del orden público.
- Aplicar la justicia en el área de jurisdicción.
- Mantener un estricto control de la circulación y manejo de las armas en poder de la población civil.

4.1.5.2. Áreas de intervención de la Defensa de los Derechos Humanos

Con el propósito de garantizar la defensa de los Derechos Humanos en su jurisdicción el Alcalde municipal debe desarrollar las siguientes áreas de intervención:

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

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

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

Área de prevención y control de la delincuencia organizada: En la medida que los grupos de la delincuencia organizada se fortalecen, el gobierno municipal debe adelantar las acciones necesarias para combatirlos. En este sentido, la conformación de grupos armados especializados (v.gr., a través de alianzas estratégicas con las instituciones pública competentes como la Fiscalía, DAS, Policía y Ejército) pueden ayudar en este propósito. De la misma manera, es necesario adelantar campañas fuertes orientadas a prevenir el surgimiento de nuevos focos de delincuencia en el municipio (pandillas juveniles), mediante la ejecución de programas de resocialización y capacitación para el trabajo.

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

5. LA POLITICA SOCIAL: FUNDAMENTO DE LA PLANEACION Y GESTION DEL DESARROLLO LOCAL

Como se hemos visto, el ordenamiento constitucional colombiano y el enfoque del Desarrollo Local Endógeno, les confieren a los municipios un papel preponderante en la planeación y gestión del desarrollo local. En este contexto, las Leyes 100 y 101 de 1993; 115, 134, 142, 152 y 179 de 1994, 388 de 1997 y 715 de 2001, les asignan funciones y competencias en los sectores sociales básicos para el desarrollo de la localidad: educación, salud, vivienda, saneamiento básico ambiental, servicios públicos domiciliarios, desarrollo agropecuario y ordenamiento territorial.

Cada una de estas leyes le exige al municipio priorizar de una forma adecuada las necesidades a resolver; diseñar los planes, programas y proyectos a ejecutar y asignar los recursos necesarios para su desarrollo. Este esquema debe concretarse en los Planes Municipales de Desarrollo -PDM-, los Presupuestos Plurianuales -PP- y los Planes Operativos Anuales de Inversiones -POAI-. Es

decir, que la planeación municipal tiene un marcado énfasis en *lo social*, sin descuidar otros sectores claves para el desarrollo local.

5.1. El Plan de Desarrollo Municipal y la Política social local

Indudablemente, el *Plan de Desarrollo Municipal -PDM-* se constituye en el elemento fundamental de la gestión a desarrollar por los Alcaldes, en la medida en que les permite articular de una manera clara y coherente las acciones que ejecutarán durante el periodo para el cual fueron elegidos por voto popular. En este sentido, se debe prestar la mayor atención a la formulación del PDM, porque de ello depende, por una parte, el cumplimiento del compromiso adquirido por los mandatarios locales en sus respectivos programas de gobierno y, por otra, la concreción del *proyecto de futuro común* visualizado por las comunidades locales¹⁴.



Por esta razón, la formulación del PDM debe ser técnica, coherente, amplia y concertada con todos los actores sociales, políticos y económicos locales. De acuerdo con lo contemplado en la Ley 152 de 1994, el PDM se compone de una *parte estratégica*, integrada por los objetivos, metas y estrategias, obtenidos a través de la elaboración de un diagnóstico completo sobre la situación del municipio y de un *plan de inversiones* que se ejecutará en el corto, mediano y largo plazo. La formulación de los objetivos, metas y estrategias y la asignación de

¹⁴ FORO NACIONAL POR COLOMBIA – VIVA LA CIUDADANIA. **El Plan de Desarrollo Municipal y la Política Social**. Bogotá, marzo de 2001, 2001: 13.

los recursos, debe guardar una estrecha coherencia con los resultados obtenidos por el diagnóstico; esto asegura que los problemas detectados puedan tener una respuesta adecuada por parte de la Administración municipal.

5.1.1. Estrategias básicas de un Plan de Desarrollo Municipal

El PDM debe ser integral, es decir que en su contenido se deben incluir todos los sectores considerados como prioritarios para el desarrollo local. En este contexto, un PDM debe contemplar, al menos, las siguientes estrategias¹⁵:

- **Estrategias de Desarrollo Económico Local.** Dirigidas especialmente al fomento de la generación de empleo e ingresos, la promoción de actividades productivas (microempresas, cooperativas), realización de procesos de calificación y recalificación de la fuerza de trabajo local y fomento de mecanismos para el incremento de la productividad y competitividad económica local.
- **Estrategias de Desarrollo Social y Cultural.** Orientadas fundamentalmente a garantizar el bienestar de la comunidad local en sus diferentes aspectos: salubridad, educación, recreación, lúdica, etc. Los criterios para formular esta estrategia son los de equidad, inclusión y respeto por la individualidad. Su fin básico es el de fortalecer el tejido social, incrementar el sentido de pertenencia a la localidad y garantizar un mejor control del *deber ser* de la sociedad local.
- **Estrategias de Desarrollo Territorial.** Destinadas a lograr una cobertura óptima de los servicios públicos domiciliarios; la dotación de los equipamientos sociales básicos (escuelas, puestos de salud, mataderos, plazas de mercados, etc.); el mejoramiento y conservación del medio ambiente y el uso adecuado de los suelos del municipio (usos industriales, comerciales, residenciales).
- **Estrategias de Desarrollo Institucional.** Dirigidas a incrementar la capacidad de gestión institucional del municipio en aspectos tales como: talento humano; planeación y gestión financiera; modernización de los procesos internos; diseño y ejecución de mecanismos de participación ciudadana y comunitaria y establecimiento de esquemas de trabajo coordinado y concertado con los sectores público, privado y comunitario tanto internos como externos (nacionales y departamentales).

¹⁵ **Ibid.** p. 13.

Cada una de estas estrategias debe estar permeada por una perspectiva de género y, tomadas en su conjunto, deben permitir la aplicación de criterios claros de transversalidad.

5.1.2. Los contenidos básicos de la Política social local

La *Política social local*, entendida como aquel conjunto de acciones institucionales dirigidas a promover el bienestar de la comunidad con criterios de inclusión y equidad, construir un proyecto de *común-unidad* (comunidad), fortalecer el sentido de pertenencia a la localidad y consolidar la participación amplia y democrática de la sociedad local, debe contener al menos los siguientes ámbitos de aplicación¹⁶:

- **Generación de empleo y mejoramiento de ingresos.** El municipio puede fomentar el desarrollo de actividades productivas que generen empleo e ingresos, a través del diseño y ejecución de programas o proyectos dirigidos al desarrollo de sectores productivos claves, tales como: agricultura, agroindustria, comercio y/o servicios; de la misma manera, puede generar espacios para el desarrollo de programas de formación y capacitación para el trabajo que permitan elevar la capacidad competitiva de la fuerza de trabajo local.
- **Hábitat, políticas de vivienda y servicios públicos.** En este contexto, la Política social busca reducir las desigualdades territoriales, a través de la ejecución de programas de inversión que permitan equilibrar las dotaciones de las diferentes zonas, a través de la regulación de la distribución de las cargas y beneficios del desarrollo territorial y de los usos y precios de los suelos.
- **Formación de capacidades humanas.** Se busca desarrollar y fortalecer las capacidades humanas, a través del diseño y ejecución de programas de inversión en salud, educación, seguridad alimentaria, nutrición, recreación y deportes, actividades lúdicas (talleres de artes plásticas, literatura, etc.) que eleven la calidad de vida de la comunidad local.
- **Acumulación de capital social.** En este punto, la Política social busca fortalecer la acumulación de capital social a través del diseño de mecanismos que permitan la transferencia de poder a la población menos beneficiada por el desarrollo, el apoyo a su capacidad de organización, la promoción de la participación ciudadana y comunitaria y la puesta en marcha de proyectos que incentiven la convivencia y el desarrollo de la cultura ciudadana.

¹⁶ **Ibid.** p. 18.

5.2. Condiciones institucionales para el desarrollo de la Política social local

Las Administraciones locales deben articular de una manera clara y coherente todas las acciones dirigidas específicamente a la promoción del Desarrollo social del municipio. Para tal fin, se hace necesario crear y fortalecer una serie de condiciones *institucionales* que permitan que en el municipio se consolide una verdadera cultura de la planeación y gestión del Desarrollo Local sustentada en los criterios de:

- **Coordinación interinstitucional eficiente:** Se requiere modernizar los canales de coordinación entre las diferentes dependencias e instancias de la Administración municipal, de tal manera que los programas y recursos económicos y técnicos disponibles fluyan de una manera adecuada y eficiente hacia el cumplimiento de los objetivos, metas y estrategias propuestos en el Plan Municipal de Desarrollo.
- **Gestión financiera transparente.** Se torna indispensable que los municipios desarrollen esquemas de gestión financiera técnicos que les permitan programar adecuadamente los flujos de los recursos necesarios para la financiación de los programas y proyectos previstos en el PDM y, especialmente, de aquellos que tienen una relación directa con el área social. El cumplimiento estricto de los principios presupuestales de planificación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización e inembargabilidad y el seguimiento oportuno de los principales indicadores financieros deben formar parte de una buena gestión financiera municipal.
- **Administración municipal técnica.** Se hace necesario que las Administraciones municipales se transformen en verdaderos equipos técnicos, que conozcan a fondo la problemática socioeconómica del municipio y que, con base en ello, puedan planear y gestionar programas de desarrollo económico y social que brinden respuestas oportunas y concretas a las necesidades de la comunidad.
- **Concertación ciudadana.** La Administración municipal debe fomentar la creación y fortalecimiento de espacios de concertación con la comunidad, de tal manera que se genere un proceso de diálogo permanentes en torno a la viabilidad y pertinencia de las políticas, programas y proyectos que tenga programado desarrollar. Este esquema permite que se fortalezca, por una parte, la gobernabilidad y se consolide, por otra, la cultura de la participación ciudadana y comunitaria; condiciones indispensables para la transformación

del municipio como espacio propicio para la promoción del Desarrollo Local Endógeno.

6. LOS SISTEMAS DE INDICADORES DE GESTIÓN: FUNDAMENTO DE LA EVALUACIÓN DE LA ACCION PUBLICA MUNICIPAL

La construcción de *Sistemas de Indicadores de Gestión –SIG–*, tiene como propósito esencial permitir un conocimiento amplio, profundo, sistematizado y periódico del comportamiento de las principales variables socioeconómicas que afectan, directa o indirectamente el desarrollo de la producción y la estructura social de un municipio, así como generar los elementos necesarios para evaluar la gestión de la Administración municipal.

Ahora bien, el conocimiento del comportamiento de estas variables en el tiempo y el espacio permite acceder a una serie de herramientas técnicas de decisión económica, política y social que le dan dirección y profundidad a los procesos de planeación y gestión del Desarrollo Local. En este sentido, la construcción y mantenimiento permanente de los Indicadores de Gestión se constituye, en el momento actual en un signo del desarrollo alcanzado por los municipios en su proceso de consolidación como motores del Desarrollo Local.

La construcción de los Indicadores de Gestión parte del principio de la homogeneidad de las fuentes de información utilizadas; es decir que cada uno de los municipios debe construir su Sistema de Indicadores a partir de unas determinadas variables económicas y/o demográficas que deben ser homogéneas en el tiempo y el espacio. Esta característica permite construir cadenas de indicadores que relacionan y comparan variables de tópicos similares (v.gr., población masculina/población total), o diferentes (Presupuesto General/Población total), entre otros.

Los Indicadores de Gestión se insertan en un determinado espacio geográfico y en diferentes momentos en el tiempo. Se podría afirmar que estos Sistemas son la base para la estructuración de un Sistema que potencie el Desarrollo Local. Por tal razón, su especificación debe partir de la caracterización del Espacio Local y la interacción de sus habitantes (participación ciudadana), entre otros aspectos.

6.1. Algunos aspectos fundamentales para el proceso de construcción de los indicadores de gestión básicos

Para la correcta construcción de un Sistema de Indicadores de Gestión, se debe contar con un conjunto de Variables e Indicadores básicos que permitan una adecuada caracterización de la dinámica y estructura interna del municipio y de las

interrelaciones que establece con su entorno. Ahora bien, para la identificación del conjunto de variables e indicadores básicos se hace indispensable tener en cuenta los siguientes criterios:

- Definir la metodología para el diseño de los Indicadores.
- Generar el proceso de análisis de los Indicadores.
- Identificar las posibles fuentes de información estadística.
- Identificar las dificultades para la consecución de la información básica.

6.2.1. Metodología para el diseño de los Indicadores

La elaboración del diagnóstico municipal requiere de la identificación de las áreas de intervención prioritarias para el desarrollo de la localidad. En este contexto, el proceso de investigación comienza por la formulación de la problemática municipal; en segundo lugar, la identificación de la unidad de análisis y su descomposición en variables y, en tercer lugar, la construcción de los Indicadores que servirán de base para la elaboración del diagnóstico municipal¹⁷.

Formulación de la problemática municipal: Una situación problemática se puede definir como aquel conjunto de circunstancias económicas, sociales, políticas, ambientales, geográficas o culturales que impiden que el municipio pueda transformarse en un espacio propicio para el Desarrollo Local. Por esta razón, la identificación de la problemática municipal es compleja debido a que en la realidad los problemas se presentan en forma interrelacionada y se influyen mutuamente; además, las perspectivas de la planeación con las que trabajan los encargados de las alcaldías municipales condicionan la priorización de los problemas, las alternativas de solución y la asignación de los presupuestos respectivos.

Por esta razón, se hace necesario identificar de una manera clara y coherente los diferentes elementos constitutivos del Desarrollo Local que, como se vio anteriormente, abarcan aspectos económicos, políticos, sociales, culturales, ambientales y geográficos, tanto internos como externos. Así entonces, un diagnóstico preciso dará como resultado una identificación clara de la problemática municipal a resolver, la formulación de objetivos coherentes y alcanzables y la identificación de las variables y los indicadores pertinentes para la posterior construcción del Sistema de Indicadores de Gestión.

¹⁷ En este acápite se siguen los planteamientos expuestos por Sandra Patricia Sanabria C., en el texto **Indicadores estratégicos en entidades territoriales: criterios para su conceptualización, diseño, análisis e interpretación**. Bogotá: DANE, 2001. p. 19.

Identificación de la Unidad de Análisis: La Unidad de Análisis se define como “el elemento mínimo de estudio, observable o medible, en relación con un conjunto de otros elementos, que son de su mismo tipo”¹⁸, v.gr., educación, salud, vivienda, etc. Ahora bien, cada Unidad de Análisis está compuesta por diferentes variables que le dan sentido y contornos definidos. En este contexto, se entiende por Variable aquel conjunto de “características, elementos o componentes de una unidad de análisis, las cuales pueden modificarse o variar en el tiempo”¹⁹, v.gr., población en edad escolar, número de vivienda con servicios públicos domiciliarios. Las variables pueden ser ordinales, de intervalos iguales, nominales y de cocientes o razones.

Construcción de los Indicadores Básicos: Una vez identificadas las variables relevantes, puede comenzarse a construir la serie de Indicadores que permitirá generar los análisis comparativos necesarios para diagnosticar de una manera coherente la problemática municipal, realizar estudios comparativos interregionales, evaluar la gestión de la Administración municipal, etc. En este contexto, se entiende por Indicador aquella “expresión cuantitativa que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad, en un momento determinado”; un indicador puede ser también “una variable, o una relación entre variables, que ayuda a caracterizar una situación o a medir los cambios presentados en ella después de la realización de una actividad”²⁰, v.gr., Tasa de Asistencia Escolar Neta, Tasa de Desempleo, etc.

En términos generales, el proceso de construcción de los Indicadores debe cumplir con los siguientes requisitos:

- **Generar un Nombre o descripción**, es decir, caracterizar de una manera precisa y concreta al indicador de tal manera que refleje claramente lo que pretende medir. V.gr. Población Económicamente Activa, Población en edad escolar analfabeta.
- **Dar un Atributo al Indicador**, de tal manera que permita identificar la cualidad o calidad del mismo. Los atributos del Indicador permiten, en un momento determinado, identificar los niveles de desigualdad que se pueden presentar entre grupos de poblacionales específicos o áreas de residencia (urbano, rural). V.gr., Tasa de desempleo por áreas y sexo según grupos de edad.
- **Determinar la Unidad de Medida del Indicador**. V.gr., personas, hectáreas, unidades monetarias, etc.

¹⁸ **Ibid.** p. 19.

¹⁹ **Ibid.** p. 19.

²⁰ **Ibid.** p. 8.

- **Caracterizar la Unidad Operacional**, es decir precisar la forma matemática que asumirá el Indicador. V.gr., para el Indicador de la Tasa de Asistencia Escolar Bruta –TAEB-, que mide el número de personas que efectivamente se encuentran asistiendo en relación al total de población en edad escolar, se tiene la siguiente expresión matemática:

$$TAEB = \frac{\text{Número de personas asistentes}}{\text{Población en Edad Escolar}} \times 100$$

6.2.2. Proceso de análisis de los Indicadores

Un aspecto importante a tener en cuenta en la realización de los procesos de planeación, seguimiento y evaluación de las políticas, programas y proyectos de Desarrollo Local, se relaciona con el establecimiento de algunos criterios que permitan efectuar un análisis amplio del comportamiento de los Indicadores seleccionados. Estos criterios, básicamente, son:

- **Establecer el status del Indicador**, es decir, determinar el valor que toma el Indicador al inicio del diagnóstico (análisis ex ante), con el propósito de evaluar su desempeño una vez se comiencen a ejecutar las intervenciones específicas de política social o económica (análisis ex post).
- **Definir las metas a alcanzar**. Cada una de las intervenciones de política social y económica desarrolladas por la Administración municipal debe ser cuantificable en el tiempo y el espacio, con el propósito de establecer, por una parte, la pertinencia de su gestión y, por otra, su eficacia para atender los problemas relevantes de la localidad. Por esta razón, la formulación de metas coherentes y viables social y económicamente es una condición sine qua non para una buena gestión municipal.
- **Construir sistemas de alerta para verificar el cumplimiento de los objetivos propuestos**. Existen diversos sistemas de alerta, como por ejemplo, el del semáforo: rojo (incumplimiento), amarillo (nivel de cumplimiento cercano al proyectado) y verde (pleno cumplimiento).

De esta manera, a partir de los resultados obtenidos por cada uno de los indicadores se pueden generar esquemas de seguimiento, evaluación y control de la gestión desarrollada por las diferentes Administraciones municipales.

6.2.3. Identificación de las fuentes de información

Existen diversas fuentes de información que por sus características (rigurosidad estadística, periodicidad, cobertura, etc.) pueden ser más o menos confiables. Por esta razón, los técnicos encargados de la recolección de la información y del diseño y aplicación del conjunto de Indicadores básicos deben evaluar con cuidado la consistencia técnica de dichas fuentes de información. En términos generales, se pueden identificar las siguientes posibles fuentes de información estadística para comenzar a construir los Sistemas de Indicadores de Gestión:

6.2.3.1. Fuentes de Información Secundaria

- **Censos de población.** Se constituyen en la principal fuente de información sobre los aspectos demográficos y de vivienda más importantes para los municipios. Tienen una gran ventaja frente a otras fuentes de información por su cobertura ya que abarcan todo el universo de estudio (municipio, departamento, país) y por el número de variables que integran. Tienen una desventaja: su aplicación es muy espaciada en el tiempo, v.gr., entre los Censos del 85 y del 93 existe un intervalo de ocho años; aspecto que limita las posibilidades de realizar análisis actualizados de las variables socioeconómicas más relevantes. No obstante lo anterior, se pueden generar algunas proyecciones estadísticas que pueden ser de utilidad para la construcción de los Indicadores.
- **Investigaciones básicas y aplicadas.** Realizadas por Centros de investigación o investigadores privados, que por su idoneidad profesional pueden convertirse en importantes proveedores de información estadística para las Administraciones municipales.
- **Encuestas.** Diversas instituciones públicas y privadas del país realizan encuestas periódicas sobre temas económicos, laborales y sociales, con diversas coberturas y variables que pueden ser de gran utilidad para la construcción de Indicadores. V.gr., el DANE, realiza las Encuestas Continuas de Hogares –ECH-, que proveen importante información sobre las principales variables del mercado laboral colombiano; la ANDI, ANIF y otros gremios de la producción también aplican encuestas específicas de gran utilidad para el estudio de una determinada problemática municipal.
- **Anuarios estadísticos y datos administrativos.** Generalmente, las Oficinas de Planeación Departamental o Municipal y otras dependencias de estas Entidades Territoriales (URPAS, UMATAS, Secretarías de Salud y Educación, etc.), publican los anuarios estadísticos y recopilan información especializada

que en un momento determinado pueden constituirse en importantes fuentes de información.

- **Cuentas Regionales.** Algunos departamentos del país (Antioquia y Nariño, entre otros) tienen Sistemas de Cuentas Regionales que recogen información valiosa sobre sus principales agregados económicos.

6.2.3.2. Fuentes de Información Primaria

La elaboración del diagnóstico Municipal requiere, también, de un contacto directo con los actores locales, a través de la realización de talleres de difusión y sensibilización de los propósitos que persigue la Administración municipal con estas acciones. En Colombia esta labor es prioritaria, por cuanto es un principio de la planeación participativa. La información a recoger es fundamentalmente de tipo cualitativo y de opinión. Los métodos o técnicas a utilizar pueden ser:

- Entrevistas a líderes comunitarios.
- Encuestas o cuestionarios con objetivos específicos.
- Grupos de discusión, talleres y foros de debate.
- Reuniones generales y sectoriales.

Algunos de los actores económicos y sociales locales a entrevistar pueden ser:

- Representantes de la Administración Local.
- Asociaciones culturales, deportivas, juveniles, de mujeres, etc.
- Asociaciones empresariales y sindicales.
- Representantes de los principales gremios de la producción existentes en el municipio.

En el proceso de recolección de la información primaria es indispensable tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Diseñar las encuestas con objetivos concretos; preguntas sencillas, claras y codificables y dirigidas de acuerdo con las actividades y expectativas del segmento de población a encuestar.
- Elaborar las entrevistas de una manera planificada y con tiempo, concertando citas previas, por escrito o telefónicamente, con los posibles colaboradores, informándoles los objetivos de dicha entrevista. La entrevista es un instrumento que permite tener una primera aproximación a la problemática municipal a través de la opinión de las personas que conocen de primera mano la realidad socioeconómica de la localidad.

- Preparar con anticipación los materiales de trabajo necesarios (diapositivas, acetatos, documentos, boletines informativos, etc.) para la realización de los talleres, foros y reuniones sectoriales. Este material deberá contener información relevante sobre las actividades que se están realizando y los aspectos que se desean conocer, sus objetivos y los resultados que se prevén obtener.
- Determinar los tiempos aproximados de duración de las entrevistas, talleres y foros, con el propósito de elaborar los cronogramas de actividades necesarios para controlar adecuadamente el proceso de recolección de información, su posterior tabulación, análisis y elaboración de los informes respectivos.

Otra importante fuente de información necesaria para la elaboración del Diagnóstico municipal es la información gráfica (mapas, planos, diagramas, ilustraciones y fotografías), que ayuda a una mejor comprensión de la problemática municipal. En este punto es interesante incluir en los documentos diagnósticos información cartográfica relacionada con:

- Situación geográfica del municipio.
- División político-administrativa.
- Edafología y tipos de suelos.
- Geomorfología.
- Hidrología.
- Paisaje.
- Usos del suelo.
- Espacios protegidos y Parques Naturales.
- Distribución poblacional del territorio.
- Nivel de equipamientos y servicios.
- Infraestructuras de comunicaciones, energética e hidráulica.

En Colombia se encuentra el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, entidad pública encargada de elaborar y actualizar el mapa oficial de Colombia, desarrollar las políticas y ejecutar los planes de gobierno nacional en materia de Cartografía, Agrología, Catastro y Geografía, mediante la producción, análisis y divulgación de información catastral y ambiental georreferenciada, con el fin de apoyar los procesos de planificación y ordenamiento territorial. Además, las oficinas de Planeación municipal poseen también bancos de datos con información gráfica de importancia que pueden ser utilizados para la elaboración de los diagnósticos municipales.

6.2.4. Dificultades en la consecución de la información

Ahora bien, frecuentemente se presentan algunas dificultades en la consecución de información estadística confiable. Estas dificultades, generalmente se relacionan con:

- Errores en la recopilación, registro y sistematización de la información.
- Falta de oportunidad en la entrega a tiempo de la información, situación que genera pérdidas en la pertinencia de la información obtenida.
- Costos elevados de la información, que influye significativamente en el acceso más amplio de los usuarios.
- Elevados grados de no respuesta, situación que impide la realización de análisis periódicos y más amplios de una determinada problemática municipal.
- Errores en la transferencia y agregación de la información.
- Escasa infraestructura informática en las oficinas encargadas de recopilar y procesar información.

6.2.5. Utilidad de los Sistemas de Indicadores de Gestión Municipal

La construcción de los Sistemas de Indicadores de Gestión es uno de los procesos más importantes que debe abordar una Administración municipal. A continuación se presentan algunas utilidades de dichos Sistemas:

- **Formulación de políticas públicas y evaluación del desempeño:** Los Indicadores de Gestión se constituyen en una valiosa fuente de información que puede servir de insumo a la Administración municipal para formular las políticas públicas y evaluar el desempeño de la gerencia municipal.
- **Promoción de la investigación e incremento del conocimiento de la realidad local:** Los Indicadores de Gestión pueden facilitar la construcción de bases de datos para efectuar investigaciones y análisis sobre el comportamiento de la gestión municipal. Generalmente, los Indicadores de Gestión tienen una periodicidad anual; lo cual permite construir series de tiempo y realizar análisis de la evolución de los diversos indicadores.
- **Transparencia en el uso de los recursos públicos y rendición oportuna de las cuentas:** Los Indicadores de Gestión contribuyen a identificar oportunamente la forma como se están utilizando los recursos públicos, en la medida que se hace pública la cuantificación de los insumos empleados, los resultados obtenidos, los índices de eficacia y eficiencia y los antecedentes estandarizados de la gestión, entre otros aspectos.

6.2.6. Identificación del conjunto de Indicadores básicos

Teniendo en cuenta lo anterior, se sugiere identificar un conjunto de Indicadores básicos para comenzar a construir el Sistema de Indicadores de Gestión Municipal, definido como un conjunto de 40 indicadores públicos, distribuidos en seis categorías; que pueden ser modificados por cada Administración municipal de acuerdo con sus especificidades económicas, sociales, políticas, culturales y ambientales.

El SIG, se considera como una herramienta de gestión, tanto para la Administración Municipal que podría de esta manera mejorar la calidad de las decisiones que debe tomar, al contar con información estandarizada y cierta, como para la sociedad local que contará con elementos de juicio para opinar y actuar informadamente en relación a la gestión de su respectiva autoridad municipal.

MATRIZ BASICA DE INDICADORES DE GESTION MUNICIPAL	
CATEGORIA	INDICADORES
1. ESTRUCTURA Y DINAMICA ECONOMICA LOCAL	1. Producto Interno Bruto –PIB-
	2. Valor Agregado –VA-
	3. Número de empresas por sector económico
2. BIENESTAR SOCIAL	4. Educación
	5. Salud
	6. Vivienda
	7. Servicios públicos domiciliarios
	8. Seguridad ciudadana
3. ESTRUCTURA Y DINAMICA DE LA POBLACION LOCAL	9. Densidad poblacional
	10. Población urbana
	11. Población rural
	12. Natalidad
	13. Mortalidad
4. MERCADO LABORAL	14. Población en edad de trabajar –PET-
	15. Población económicamente activa –PEA-
	16. Población ocupada –PO-
	17. Población desocupada –PD-
	18. Población subempleada –PS-
	19. Tasa Global de Participación –TGP-
	20. Tasa de Ocupación –TO-
	21. Tasa de Subempleo TS-
	22. Tasa de Desempleo –TD-
	23. Población ocupada en el sector informal
5. DISTRIBUCION Y CONCENTRACION DEL INGRESO	24. Población que gana menos de un salario mínimo
	25. Población que gana entre uno y tres salarios mínimos
	26. Población que gana más de cuatro salarios mínimos

GERENCIA PÚBLICA MUNICIPAL Y POLÍTICA SOCIAL LOCAL: EJES CENTRALES DE LA PLANEACION Y GESTION DEL DESARROLLO LOCAL

MATRIZ BASICA DE INDICADORES DE GESTION MUNICIPAL (Continuación)	
CATEGORIA	INDICADORES
6. MANEJO DE LOS RECURSOS INTERNOS	27. Tasa del recaudo
	28. Participación porcentual de los ingresos indirectos en los ingresos tributarios
	29. Carga tributaria per cápita
	30. Grado de dependencia
	31. Ahorro o déficit corriente
	32. Capacidad para generar ahorro
	33. Participación de los gastos de funcionamiento en el gasto total
	34. Participación de los gastos de inversión en el gasto total
	35. Participación del servicio de la deuda en el gasto total
	36. Inversión per cápita
	37. Número total de servidores públicos en los diferentes niveles jerárquicos
	38. Número de servidores públicos capacitados en aspectos específicos de la gestión municipal
	39. Gastos de funcionamiento en la compra de materiales y equipos de oficina
	40. Participación de los servidores públicos de carrera administrativa en el total de la planta de personal

Esta propuesta de construcción de los Indicadores de la Gestión municipal tiene como objetivo central obtener una perspectiva integral tanto del comportamiento del desarrollo socioeconómico del municipio como del desarrollo institucional de la Administración municipal.

7. EVALUACION DE LA GESTION MUNICIPAL

El proceso de seguimiento y evaluación de la gestión municipal tiene como objetivo generar, por una parte, las señales necesarias que permitan identificar los puntos débiles y fuertes de la acción pública e involucrar, por otra parte, a la sociedad local en el control social de la gestión gubernamental.

En este contexto se puede afirmar que el proceso es permanente en el tiempo y el espacio. V.gr., el alcalde municipal y su equipo de gobierno debe formular el Plan Municipal de Desarrollo. En el PMD se encuentran las estrategias básicas que guiarán la acción gubernamental durante el periodo constitucional y los respectivos recursos económicos con los cuales se prevé abordar su ejecución.

Las estrategias del PMD se transforman en una serie de planes sectoriales (salud, educación, empleo, cultura, etc.), que son ejecutados por cada una de las dependencias de la administración municipal, estos planes son plurianuales. A su

turno, los planes sectoriales se deben traducir en los Planes de Acción anuales que contienen las acciones concretas que se ejecutan durante la vigencia fiscal respectiva.

Ahora bien, los planes de acción deben ser monitoreados constantemente por parte de cada uno de los secretarios del despacho y por el alcalde municipal, porque ellos son la base para el cumplimiento de los planes sectoriales y del PMD. En este punto, la administración municipal puede diseñar una serie de *Indicadores de alerta* del cumplimiento de los objetivos propuestos, de acuerdo con la matriz propuesta anteriormente. Uno de estos sistemas es el denominado "Semáforo"; v.gr., *luz verde* indica que el proyecto sigue su ruta normal; *luz amarilla*, significa que el proyecto tiene algunas dificultades pero sigue su marcha, en este caso es necesario determinar cuales son las dificultades y como se puede entrar a superarlas; *luz roja* muestra que el proyecto se encuentra fuera de curso (está suspendido, no se están cumpliendo las metas inicialmente propuestas, etc.), en este caso, es necesario entrar a determinar porque el proyecto no se ejecuta adecuadamente y, si es necesario, se debe entrar a redimensionarlo, redireccionarlo o suspenderlo definitivamente.

A este primer momento de la evaluación y seguimiento de la gestión municipal, le sigue la consolidación al final de año de todo el proceso de gestión de cada una de las dependencias de la Administración que se traduce en un documento de evaluación que debe ser conocido por el Alcalde municipal y su equipo de gobierno, la Oficina de Control Interno de Gestión, el Concejo Municipal y los respectivos órganos de control del nivel departamental y nacional. Obviamente, la sociedad local también debe tener acceso a este documento evaluativo, por ello es recomendable que la Administración municipal diseñe y mantenga actualizados medios adecuados de divulgación de la gestión municipal, v.gr., boletines informativos, páginas web, pautas radiales, etc.

8. CONSIDERACIONES FINALES

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

esfuerzo fiscal, pervivencia del fenómeno de la corrupción, deterioro de los niveles de calidad de vida de los habitantes, etc.

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

BIBLIOGRAFIA BASICA

- Departamento Nacional de Planeación –DNP-. **Bases conceptuales del desarrollo institucional municipal: orientaciones para la oferta de servicios de apoyo**. Bogotá: DNP, 1993.
- DOMINGUEZ G., Gerardo. **Gerencia Municipal e Indicadores de gestión**. Bogotá: Biblioteca Jurídica DIKE, 2000.
- FORO NACIONAL POR COLOMBIA – VIVA LA CIUDADANIA. **El Plan de Desarrollo Municipal y la Política Social**. Bogotá, marzo de 2001, 2001.
- GALEANO, Germán David. **Nuevo Régimen Municipal Colombiano**. Bogotá: Corporación Unificada Nacional de Educación Superior –CUN-, 2001.
- HENAO Hadrón, Javier. **El Poder Municipal**. Bogotá: Temis, 1998.
- HOLGUIN L., Mariela y MUÑOZ G., Oscar. **“Desarrollo Local y empleo: Un estudio de caso del mercado de trabajo de Nilo (Cundinamarca)”**. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1999.
- HOLGUIN L., Mariela y MUÑOZ G., Oscar. **“Estudio de los factores del desarrollo local y del mercado de trabajo en el municipio de San Cayetano (Cundinamarca)”**. Bogotá, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1999.
- KLIKSBURG, Bernardo. "Una nueva gerencia pública para la modernización del Estado y afrontar los desafíos de la integración". Documento de Internet. www.cefir.org.uy/docs/dt01/11klicsb.htm
- MORIN, Edgar. "La aventura desconocida". En: El Viejo Topo, p. 29. Verano de 1996.
- MUÑOZ G., Oscar y HOLGUIN L., Mariela "El papel de los municipios colombianos en la planeación y gestión del desarrollo local: Sus fundamentos teórico-conceptuales". En TENDENCIAS. Revista de la Facultad de Economía y Ciencias Administrativas de la Universidad de Nariño. Vol. II. No. 2. Diciembre de 2001. Pasto-Nariño. págs. 115-147.
- MUÑOZ G., Oscar y HOLGUIN L., Mariela. "Paradigmas clásicos y emergentes sobre el Desarrollo: La Historia, los retos y las realidades". Bogotá, 1999.

- MUÑOZ, G. Oscar, HOLGUIN L., Mariela y NIÑO C., Rigoberto. **Guía de los Estudios de Mercados de Trabajo Regionales –EMTR-: Elementos conceptuales y prácticos**. Bogotá: Mintrabajo-OIT-PNUD, 1997.
- RODRIGUEZ Bernal, Adolfo. “Política y Gerencia Pública”. En: GONZALEZ, Gustavo y OGLIASTRI, Enrique (Compiladores). **La Gerencia Pública: ¿asunto privado?**. Bogotá: Tercer Mundo Editores-Ediciones Uniandes, 1995.
- SANABRIA C., Sandra Patricia. **Indicadores estratégicos en entidades territoriales: criterios para su conceptualización, diseño, análisis e interpretación**. Bogotá: DANE, 2001.