

LOS PROGRAMAS DE GESTION PUBLICA DE LA ESAP COMO APOYO AL PROCESO DE DESCENTRALIZACION

Por: Cilia Janeth Gómez Camacho *

INTRODUCCION

Dentro de los componentes para la reforma del Estado, las políticas de descentralización ocupan un papel de gran importancia. En sus lineamientos centrales éstas plantean la estrategia de transferir atribuciones y recursos desde el gobierno central hacia los diversos niveles regionales y locales.

La filosofía es simple: si se sitúan los recursos y las capacidades de decisión sobre su uso, más próximos a la ciudadanía, ésta influirá y presionará para que aquellos sean utilizados lo mejor posible, dando forma de paso a democracias locales más participativas. Por otra parte, el gobierno central liberado de infinidad de decisiones que afectan a las localidades, estará ahora en condiciones de asumir de manera más efectiva las tareas estratégicas del desarrollo nacional.

Aclaradas las finalidades estratégicas de la descentralización surge el problema de cómo llevarla a cabo.

Una de las principales dificultades que enfrenta la descentralización, es la escasa capacidad de la mayor parte de los municipios intermedios o pequeños para asumir las nuevas y urgentes tareas de fomento, desarrollo y administración de los servicios locales. Por supuesto, a su lado debemos reconocer otras fallas como las siguientes:

- Falta de capacidad gerencial de los alcaldes y demás directivos municipales.
- Clientelismo en la asignación de recursos.
- Ausencia de planeación en la toma de decisiones.
- Serias deficiencias tanto para recaudar como para administrar los recursos financieros.

- Burocratismo, ausencia de carrera administrativa y políticas de contratación de personal.
- Servicios públicos desfinanciados y deficientes.
- Débil conciencia cívica en la ciudadanía.
- Falta de mecanismos de participación de los entes privados y comunitarios.

Por lo tanto, cualquier política consistente y global de fortalecimiento de los gobiernos locales que incluya traslado de competencias, asignación de nuevos recursos e incremento de la autonomía municipal, como viene ocurriendo en Colombia, debe ir acompañada de serios esfuerzos de asistencia técnica y de capacitación destinadas a incrementar decisivamente la capacidad de gestión de los gobiernos locales.

En este contexto, la reestructuración de los programas de la ESAP cobra

* Coordinadora Programa PREAP Semiescolarizado.

sentido político, y el presente trabajo intenta inducir a la discusión de su validez.

Es tal la importancia de este componente de la política global que constituye un objetivo estratégico en sí mismo; es decir, aún en ausencia de las políticas descentralistas. Es así como en varios países latinoamericanos existen y funcionan entidades especializadas en el fomento y desarrollo municipal, que en estos momentos comienzan a replantearse como escuelas de gobierno, para la capacidad de gestión.

1. LOS ENFOQUES DE CAPACITACION PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

Existen varios enfoques metodológicos para atender la capacitación en el fortalecimiento municipal. Sin pretender agotar la lista, presento algunos de ellos:

— **LA VISION NORMATIVA Y LEGAL.** Es la forma más antigua y parte del supuesto que los entes locales desconocen la norma y la forma técnica de aplicarla. Este supuesto ha inspirado por largo tiempo programas de capacitación y asistencia técnica con resultados

dudosos y efectos nocivos, como el control excesivo y la paralización subsecuente de las decisiones por temor a las posibles sanciones.

— **LA VISION ADMINISTRATIVA.** Muy cercana a la anterior, supone que la administración funciona bien si existe claridad estructural, jerárquica y de procedimientos. Se acentúa en el organigrama, los reglamentos, los manuales de funciones, entre otros. Se le critica como formalista, burocratizante y desestimulante de la creatividad del funcionario. Con la anterior son las más utilizadas en nuestro país.

— **LA OPTICA DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS.** Difundida principalmente por la banca nacional e internacional de desarrollo. Pone su acento en mantener los desequilibrios financieros locales y en realizar una buena gestión económica de los servicios que financian los créditos obtenidos. Su deficiencia radica en que constituye una visión parcial de los problemas simples, descuidando el aspecto social y económico del desarrollo local.

— **EL ENFOQUE MUNICIPALISTA.** Visión de los propios municipios y

sus asociaciones, coloca el énfasis en los aspectos propiamente políticos del desarrollo municipal. Propone un traslado de medios financieros a los gobiernos locales, acompañado de un fortalecimiento de la autonomía política municipal.

— **EL PUNTO DE VISTA DE LA GERENCIA PUBLICA.** Es el enfoque más reciente. Considerada como la principal causa de la debilidad del sector público, la falta de un adecuado manejo institucional; expresado en la carencia de capacidad de gerencia en los niveles directivos, el clientelismo, la falta de visión político-técnica, de creatividad y de capacidad en la toma de decisiones de los gerentes locales, entre lo que se incluyen los propios alcaldes.

— **LA VISION DEL DESARROLLO ORGANIZACIONAL.** Originada en el sentido que parte del supuesto que, cualquier desarrollo debe iniciarse en las condiciones particulares y enfrentar los problemas propios de cada institución. Se trata de una óptica centrada en el desarrollo humano de cada organización y en su potenciación. Dos reacciones posibles ante ella serían: Las técnicas han sido originadas en

las grandes empresas privadas del mundo desarrollado y por tanto poco adaptadas a la realidad latinoamericana, y la falta de personal suficientemente calificado para realizar intervenciones en gran escala.

2. LOS PROGRAMAS DE GESTION (O DE APOYO) EN LA ESAP

Los programas de gestión que ofrece la ESAP, a través de la Subdirección Académica y la Subdirección de Programas Regionales, buscan generar impacto en el estilo de administración en las agencias estatales.

Una metodología de capacitación para el cambio y el desarrollo institucional, reforzará y fomentará, más bien, ciertas actitudes y conductas dinámicas de creatividad, aceptación de riesgos, análisis de situaciones complejas de capacidad de toma de decisiones, para hacer de los funcionarios agentes de cambio en sus instituciones y activos gerentes públicos locales.

Para ello, la Subdirección Académica adelanta procesos de educación a nivel superior en dos modalidades: "Presencial y a distancia", a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Admi-

nistrativas. Es así como se adelanta el programa de Pregrado modalidad presencial, conducente al título de Administrador Público; y en la modalidad semiescolarizada, una profesionalización por ciclos; el primero conducente al título de Tecnólogo en Administración Municipal y el segundo conduce al título de Administrador Regional y Urbano.

En los programas de formación avanzada, ofrece las especializaciones presenciales en Gestión Pública, Proyectos de Desarrollo, Administración de la Planeación Urbana y Regional, Finanzas Públicas y la maestría en Administración Pública.

En la modalidad semiescolarizada, ofrece Gestión Pública, Proyectos de Desarrollo y próximamente Administración de la Planeación Urbana y Regional.

Cuenta además con el programa de educación continuada, cuyo objetivo es ofrecer cursos de actualización para profesionales, en áreas como Gerencia Pública, Modernización del Estado Colombiano, Gerencia de Servicios Públicos, Proyectos y Finanzas

Públicas Territoriales y los temas relacionados con desarrollos legales de la Constitución Política.

La Subdirección de Programas Regionales ofrece cursos de capacitación en educación no formal, en las distintas áreas de la Administración Pública en los niveles nacional, departamental y municipal, tendientes a mejorar la capacidad de gestión de las entidades territoriales.

Por el conocimiento directo y la experiencia lograda en la coordinación del programa en Gestión Pública en la modalidad semiescolarizada, he querido contribuir a relieves el gran impacto que este programa tiene en los niveles regionales, en cumplimiento de la misión institucional de la ESAP para el apoyo al proceso de descentralización y modernización del Estado.

3. EL PROGRAMA DE ESPECIALIZACION EN GESTION PUBLICA REGIONALIZADO

El Programa de Especialización en Administración Pública, tradicionalmente se venía ofreciendo en Bogotá y Medellín en la modalidad presencial. En el año de 1990, la Escuela estudia la posibilidad de ofrecer un programa

más ajustado a la realidad nacional, regional y local; para ello reestructura su curriculum buscando procurar una formación menos generalizante, reduciendo el número de asignaturas y adaptando su estructura a un primer ciclo del programa de Maestría, para presentar la Especialización con opción a maestría con énfasis en tres áreas: Política Pública, Gestión Pública y Descentralización.

También la ESAP vio la posibilidad de desescolarizar el programa; para ello abrió una promoción piloto en su sede central en la modalidad semipresencial, a la cual tienen acceso los profesionales vinculados al sector público de los niveles regional y local del país, buscando a través de una metodología activa, involucrar al participante en un cambio actitudinal, dando un vuelco al tipo de capacitación generalizada de tipo normativo que aunque, aparentemente no opera sobre las actitudes, refuerza de hecho ciertas conductas pasivas y de baja aceptación de riesgos, que caracteriza hasta ahora a la mayor parte de los empleados públicos, de modo que reduce la iniciativa e inhibe la toma rápida de decisiones.

Una metodología de capacitación para el cambio y el desarrollo institucional, reforzará y fomentará, más bien, ciertas actitudes y conductas dinámicas de

creatividad, aceptación de riesgos, análisis de situaciones complejas de capacidad de toma de decisiones, para hacer de los funcionarios agentes de cambio en sus instituciones y activos gerentes públicos locales.

Este cambio de estrategia supone una metodología dinámica y participativa, centrada en el cambio actitudinal, combinándola con la entrega de ciertos conocimientos y el aprendizaje de algunas habilidades y técnicas concretas. Es este el tipo de metodología que inspira al programa de Especialización en Gestión Pública. En apoyo de esta metodología, la ESAP promueve una formación basada en un proceso de aprendizaje que incentiva la responsabilidad y autonomía del estudiante, para que los contenidos entregados sean reelaborados por él mismo, de acuerdo con su propia experiencia, en su propio contexto socio-político.

El resultado esperado es el de un profesional que puede asumir roles de liderazgo, agenciar procesos de innovación, generar impacto positivo en la modernización del Estado e impulsor de un nuevo modelo de Gestión Pública, dentro del marco de las relaciones del Estado y la Sociedad Civil definidos en el Estado Social de Derecho.

Con base en los resultados obtenidos y el gran interés despertado en las universidades con sede regional, la Escuela se descentraliza por la vía de convenios con éstas.

Actualmente cursan la especialización en Gestión Pública cerca de 300 participantes y han egresado 150.

Los grupos académicos se conforman con profesionales de diferentes disciplinas, que tienen en común el estar vinculados a diferentes cargos administrativos en el sector público, lo cual les permite intercambiar experiencias y acercar los contenidos temáticos a sus propias realidades.

Siendo la ESAP responsable del programa académico, tiene convenios para el programa de Especialización en Gestión Pública en las siguientes ciudades:

ARMENIA

Convenio con las Universidades La Gran Colombia y del Quindío.

BARRANQUILLA

Convenio con la Universidad de Atlántico.

BUCARAMANGA

Convenio con la Universidad Industrial de Santander.

CARTAGENA

Convenio con la Universidad de Cartagena.

CUCUTA

Convenio con la Universidad Francisco de Paula Santander.

IBAGUE

Convenio con la Universidad del Tolima.

PASTO

Convenio con la Universidad de Nariño.

TUNJA

Convenio con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

SAN ANDRES

Convenio con el Instituto Nacional de Fomento Técnico Profesional.

La filosofía es "fortalecer la Región, las Instituciones y los Funcionarios".

ESPECIALIZACION EN GESTION PUBLICA

Objetivos Generales

- Fortalecer la capacidad gerencial de los cuadros directivos encargados de la gestión en los niveles territoriales.

- Contribuir al fomento de la cultura investigativa, como herramienta para la solución de problemas propios de la política y gestión pública.

Título: Especialista en Gestión Pública.

RELACION DE MATERIAS POR AREAS

AREA JURIDICO/POLITICA

- 01 Teoría del Estado y Política Pública
- 02 Régimen Constitucional y Organización del Estado Colombiano
- 04 Régimen Administrativo
- 10 Descentralización y Reordenamiento Territorial

AREA ECONOMICA

- 05 Régimen Financiero y Presupuestal
- 07 Economía de Empresas Públicas

AREA ADMINISTRATIVA

- 03 Teoría de las Organizaciones y su Aplicación a la Administración Pública
- 06 Gestión de Recursos Físicos
- 08 Gestión del Recurso Humano
- 09 Desarrollo Institucional
- 11. Control de Gestión

12 Dirección y Gerencia de Entidades Públicas

PROPOSITO EDUCACIONAL DE CADA MATERIA Y CONTENIDO BASICO

PRIMER SEMESTRE

FASE 1

"TEORIA DEL ESTADO Y POLITICA PUBLICA"

PROPOSITO: Analizar los elementos fundamentales para dimensionar las políticas y conocer su significado.

CONTENIDO: Concepto, objeto y elementos del Estado. Supuestos históricos del Estado Moderno. Proceso político y políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. Relación entre regímenes políticos y políticas públicas.

"REGIMEN CONSTITUCIONAL Y ORGANIZACION DEL ESTADO COLOMBIANO"

PROPOSITO: Conceptualizar y reflexionar los elementos de la Constitución Política.

CONTENIDO: Proceso constituyente 1990 - 1991. Estructura, fundamentos y bases de la Constitución de 1991. Estructura y funciones del poder público. Función Pública Administrativa en la Constitución.

“TEORIA DE LAS ORGANIZACIONES Y SU APLICACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA”

PROPOSITO: Explorar y analizar el desarrollo de las organizaciones. Reflexionar acerca de la empresa pública colombiana y proponer un modelo organizacional.

CONTENIDO: Conceptualizaciones generales. Desarrollo de la teoría de la Organización. Tendencias actuales de las organizaciones. Criterios y parámetros de la modernización de la Administración Pública. Propuesta de organización de la Administración Pública Colombiana.

FASE 2

REGIMEN ADMINISTRATIVO

PROPOSITO: Aplicar los conceptos de la teoría general del Estado y del Derecho Constitucional para visualizar

el sistema de relación al interior del Estado y su entorno.

CONTENIDO: Nociones generales. Ordenamiento jurídico-administrativo. Actos administrativos. Contratos de la administración. Responsabilidad administrativa. Derecho procesal administrativo.

REGIMEN FINANCIERO Y PRESUPUESTAL

PROPOSITO: Reflexionar sobre la importancia del área financiera como soporte de la política económica.

CONTENIDO: Estado y finanzas públicas. Objetivo de las finanzas públicas. Política fiscal pública. Constitución de 1991 y Hacienda Pública. Estructura tributaria del sector central y los entes territoriales. Programación, ejecución, control y evaluación presupuestal.

“GESTION DE RECURSOS FISICOS”

PROPOSITO: Conceptualizar el proceso administrativo en el conjunto de

actividades necesarias para el manejo de recursos físicos.

CONTENIDO: Nociones preliminares. Compras. Administración de operaciones. Interventorías. Normalización. Mantenimiento. Programación. Ejecución, Control y Evaluación.

SEGUNDO SEMESTRE

FASE 3

Si el Estado está al servicio de la sociedad, es apenas lógico que quienes hacen parte de sus instituciones, sean por sobre todo servidores públicos, como lo entendió el constituyente de 1991. Así las cosas, se plantea un cambio trascendental no sólo en las costumbres políticas y en las formas de acceso al poder, sino también en la cultura de gestión bajo el paradigma del servicio público en su concepción más amplia.

“ECONOMIA DE EMPRESA PUBLICA”

PROPOSITO: Analizar la situación actual de las empresas públicas dentro del proceso organizacional colombiano.

CONTENIDO: El pensamiento económico en relación con el sector público.

Objetivos e instrumentos del sector público. Problemática económica de las empresas públicas.

GESTION DEL RECURSO HUMANO

PROPOSITO: Desarrollar las habilidades humanas e implementar diseños para los diferentes procesos.

CONTENIDO: Organización, planeación y análisis del recurso humano. Administración de personal. Proceso de selección. Motivación, comunicación, liderazgo, toma de decisiones. Carrera Administrativa (Ley 27/92). Régimen disciplinario.

"DESARROLLO INSTITUCIONAL"

PROPOSITO: Analizar la institución y cómo la afectan las nuevas concepciones de administración en su desarrollo.

CONTENIDO: Diagnóstico organizacional. Estrategia y cultura organizacional. Desarrollo institucional. Cambio institucional. Indicadores para evaluar el cambio. Estrategias de desarrollo. Administración del cambio.

FASE 4

DESCENTRALIZACION Y REORDENAMIENTO TERRITORIAL

PROPOSITO: Reflexionar sobre el nuevo reordenamiento territorial, confrontándolo con el proceso de descentralización y modernización que vive el país.

CONTENIDO: Las entidades territoriales en la Constitución de 1991. Análisis del proceso de descentralización en Colombia. Regiones. Departamentos. Provincias. Municipios. Distrito Capital. Distritos Turísticos. Territorios Indígenas.

CONTROL DE GESTION

PROPOSITO: Facilitar el manejo de conceptos de control para emplearlos como herramienta de diagnóstico y base para el diseño de sistemas de eficiencia, aplicables en las entidades públicas.

CONTENIDO: Antecedentes conceptuales. Constitución Política. Control de Gestión y seguimiento de resultados. Entidades públicas y control de gestión. Modelos y metodologías.

"DIRECCION Y GERENCIA DE ENTIDADES PUBLICAS"

PROPOSITO: Manejar elementos teóricos y técnicos sobre la dirección de organizaciones, mediante la descripción y evaluación de un modelo integrado de gestión.

CONTENIDO: Naturaleza e importancia de la Alta Gerencia. Funciones de la Dirección. Función teleológica. Mecanismos de operación. Asignación de recursos. Gestión estratégica.

CONCLUSIONES

La nueva concepción jurídico-política del Estado como Estado Social de Derecho, se erige para servir a la sociedad civil, ser garante de los derechos de la ciudadanía y promotor del desarrollo del país y del bienestar general. El Estado al servicio de la sociedad tiene manifestaciones concretas en todos los niveles de la Administración Pública, incluyendo obviamente el territorial.

Si el Estado está al servicio de la sociedad, es apenas lógico que quienes hacen parte de sus instituciones, sean por sobre todo servidores públicos, como lo entendió el constituyente de 1991. Así las cosas, se plantea un

cambio trascendental no sólo en las costumbres políticas y en las formas de acceso al poder, sino también en la cultura de gestión bajo el paradigma del servicio público en su concepción más amplia.

La modernización entendida en tal ámbito apunta hacia una nueva institucionalidad de democracia participativa, una nueva cultura política y de gestión —como ya se indicaba— y la generación de unos procesos que garanticen la eficiencia del aparato estatal, en la perspectiva de los fines sociales que persigue la complejidad del proceso de construcción y de consolidación del Estado Social de Derecho.

En la manifestación concreta de modernización, particularmente en lo que toca a la reestructuración institucional derivada de la descentralización político-administrativa y de la democracia participativa, le plantea retos importantes a la Escuela Superior de Administración Pública, que hoy más que nunca se constituye en eje fundamental en el desarrollo de la vida institucional del país.

Los desarrollos académicos de los programas de formación, capacitación y perfeccionamiento de la ESAP, en todos sus niveles, se inscriben dentro del marco referido y responden al

espíritu de la organización política del país.

En el caso específico del Programa de Especialización en Gestión Pública, modalidad semiescolarizada y con estrategia regionalizada, tenemos una percepción clara de que estamos en el comienzo de los propósitos institucionales del país y de los fines de la misión ESAP.

En efecto, como vimos el Programa se nutre de la temática “de punta” en problemas de gestión pública, bajo principios gerenciales, y su “clientela”, está constituida por un grupo de profesionales, que tienen vínculos con el área de lo público, por su ejercicio laboral o su práctica académico-investigativa, lo que garantiza el impacto sobre la administración regional y local.

Particularmente en lo que toca con la investigación regional, es claro para la ESAP y las Universidades en convenio que, pese a los esfuerzos desarrollados, no hemos logrado definir líneas de investigación, ni una metodología que permita cumplir con tal cometido.

Frente a la coyuntura actual, la ESAP ha recogido las experiencias acumuladas e intenta plantear un proyecto investigativo regional, que involucre

las universidades convenio apoyadas por los usuarios (tanto estudiantes, como beneficiarios de los programas de asesoría), cuyo objetivo es propiciar su conocimiento real de los problemas de las diferentes entidades territoriales.

Por otra parte iniciamos la tarea de evaluación de impacto del programa de Gestión Pública, regionalizado que, aunque es muy joven aún (3 años) requiere conocer de manera cierta y precisa si los objetivos propuestos se están cumpliendo a través de las acciones emprendidas y los logros alcanzados por sus egresados.

Dentro de las actividades previstas en este proceso evaluativo, los días 27 y 28 de agosto del presente, se realizó un encuentro nacional de coordinadores, en la ciudad de Armenia (Quindío), con los siguientes objetivos generales: Definir el perfil del coordinador, analizar el problema de la investigación regional y discutir las diferentes propuestas para diseñar un instrumento de recolección de información para la evaluación.