

COLECCIÓN SUPERIOR

Democratización de la administración pública en los territorios

Propuestas para construir la participación y el bienestar de la ciudadanía

NOEL BRAVO CÁRDENAS



**ESCUELA SUPERIOR
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

NOEL BRAVO CÁRDENAS

Licenciado en Historia y Geografía por la Universidad del Tolima, y especialista y magíster en Administración Pública por la ESAP. Se ha desempeñado como docente catedrático de esta institución, y ha tomado actualizaciones en temas como el análisis estadístico para la formulación de planes de desarrollo, docencia y democracia participativa en entidades como el DANE y la ESAP. Con la Registraduría Nacional del Estado Civil y la ESAP, adelantó estudios del diplomado en Docentes garantes de la democracia.

COLECCIÓN SUPERIOR



Democratización de la administración pública en los territorios

Catalogación en la publicación - Grupo Biblioteca y CDIM

Bravo Cárdenas, Noel

Democratización de la administración pública en los territorios : propuestas para construir la participación y el bienestar de la ciudadanía / Noel Bravo Cárdenas ; presentación Juan Carlos Chavarro Rojas ; prólogo Jesús María Molina Giraldo. - Bogotá : Escuela Superior de Administración Pública-ESAP, 2025.

292 páginas : gráficas. -- (Colección Superior)

Bibliografía : páginas 273-282.

ISBN 978-958-609-181-7 (papel). -- ISBN 978-958-609-182-4 (electrónico)

1. Colombia -- Administración pública 2. Administración municipal -- Tocaima (Cundinamarca, Colombia) -- Estudio de caso 3. Democracia - Colombia 4. Participación ciudadana - Colombia 5. Descentralización administrativa - Colombia 6. Administración municipal -- Colombia 7. Colombia -- Política y gobierno I. Bravo Cárdenas, Noel II. Chavarro Rojas, Juan Carlos, presentador III. Molina Giraldo, Jesús María, prologuista IV. Título V. Serie.

CDD-22: 352.14

Democratización de la administración pública en los territorios: Propuestas para construir la participación y el bienestar de la ciudadanía

Noel Bravo Cárdenas, autor

Facultad de Posgrados

Colección Superior

ISBN 978-958-609-181-7 (papel)

ISBN 978-958-609-182-4 (electrónico)

2025

© Escuela Superior de Administración Pública

Director Nacional Jorge Iván Bula

Subdirección Nacional de Servicios Académicos

Grupo de Publicaciones

Editorial ESAP

grupo.publicaciones@esap.edu.co

<https://www.esap.edu.co/>

<https://libros.esap.edu.co/>

<https://revistas.esap.edu.co/>

Coordinación editorial Óscar A. Chacón Gómez

Corrección de estilo Íkaro Valderrama

Diagramación Diego Mesa Quintero

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

Grupo de Publicaciones. Calle 44 # 53-37, Bogotá, D. C.

(+57) 601 795 6110



Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional

(CC BY-NC-SA 4.0)

Hecho en Bogotá, D. C., Colombia, 2025

Democratización de la administración pública en los territorios

**Propuestas para construir la participación
y el bienestar de la ciudadanía**

NOEL BRAVO CÁRDENAS



Este libro se deriva de la tesina de maestría del autor. Fue evaluado por pares académicos como libro de investigación y aprobado por el Comité Nacional Editorial de la ESAP en el 2025.

A mi familia.

A la ESAP.

A mis hijos y nietos, evidencias de mi existencia.

*A mis hijas Nathaly y Juliana, mis perseverantes y
leales amigas.*

A todos los que inspiraron este trabajo.

Contenido

<i>Lista de tablas</i>	11
<i>Lista de figuras</i>	13
Presentación	15
JUAN CARLOS CHAVARRO ROJAS	
Prólogo	19
JESÚS MARÍA MOLINA GIRALDO	
Agradecimientos	25
Introducción	27
Capítulo I.	
¿Por qué un estudio sobre democracia administrativa?	39
¿Por qué adelantar un estudio como el presente?	45
Cómo hicimos este estudio	49
Comentarios finales	53
Capítulo II.	
Antecedentes	55
Antecedentes de participación y democratización en Colombia	62
Comentarios finales	66
Capítulo III.	
Algunos aportes teóricos sobre la administración pública democrática	69
Un estado del arte acerca de la democracia en la administración pública	70
Las teorías que explican los principales problemas de la democratización administrativa	80
Conceptualizando la administración pública democrática	86
Del gobierno abierto a la administración pública democrática	86
Conceptualización de cada una de las características (variables) para una administración pública democrática	94
Capacidades institucionales y descentralización local, aportes para la democratización administrativa	105
Comentarios finales	115

Capítulo IV.	
Diagnóstico sobre el estado de la democratización local	117
La realidad encontrada	117
Análisis del diagnóstico por variables	123
Administración pública democrática	123
Diagnóstico sobre la descentralización de la administración pública local	136
Fortalecimiento de las capacidades institucionales de la administración pública	147
La participación	170
Comentario final: el problema a resolver	191
Capítulo V.	
La democratización de la administración pública municipal	197
Propuesta para construir una administración pública democrática	198
Descentralización	204
Fortalecimiento de las capacidades institucionales del municipio	211
La transparencia	225
La rendición de cuentas	225
El control social	230
Información pública	235
La participación	242
La colaboración	253
Comentarios finales	260
Capítulo VI.	
Conclusiones y recomendaciones	261
Conclusiones	261
Recomendaciones	266
Comentarios finales	270
Referencias	273
Sobre el autor	283
Índice temático	285

Lista de tablas

Tabla 1. Consideración del nivel democrático de la administración pública del municipio	135
Tabla 2. Nivel participativo de la gestión pública	135
Tabla 3. Encuesta comunitaria sobre descentralización.....	141
Tabla 4. Descentralización de eventos trascendentales para la democracia administrativa.....	142
Tabla 5. Importancia de las veedurías para el control social de la gestión pública	160
Tabla 6. Pensamiento de los concejales sobre el control social	162
Tabla 7. Suficiencia del número de rendiciones de cuentas del gobierno municipal	165
Tabla 8. Identificación con respecto a la rendición de cuentas	165
Tabla 9. Características de la información pública producida por el municipio	169
Tabla 10. Requisitos para confirmar la existencia de la participación democrática	174
Tabla 11. Conocimiento sobre lo que aporta la participación democrática a la administración pública	175
Tabla 12. Comprensión sobre la participación colaborativa con el gobierno municipal	186

Tabla 13. Plan de mejoramiento para la administración pública democrática.....	203
Tabla 14. Plan de mejoramiento para la variable descentralización local	210
Tabla 15. Plan de mejoramiento para consolidar el fortalecimiento de las capacidades institucionales.....	222
Tabla 16. Plan de mejoramiento para avanzar en la consolidación de la transparencia	238
Tabla 17. Respuestas sobre los aportes de la participación democrática	245
Tabla 18. Plan de mejoramiento para avanzar en la consolidación de la participación.....	251
Tabla 19. Plan de mejoramiento para avanzar en la consolidación de la colaboración	259

Lista de figuras

Figura 1. Administración pública democrática definida por las variables: descentralización, capacidades institucionales, transparencia, participación y colaboración.....	199
Figura 2. Descentralización: la acción pública desde sus territorios.....	204
Figura 3. Capacidades institucionales (administrativas y políticas) para la administración pública democrática.....	211
Figura 4. Variable de transparencia, conformada por la rendición de cuentas, el control social y la información pública.....	225
Figura 5. Las mínimas exigencias para hacer posible la participación en una administración pública democrática	243
Figura 6. La colaboración en la administración pública democrática.....	254

Presentación

•

SE HA AFIRMADO

CON FRECUENCIA

que las sociedades nunca dejan de cambiar, lo que cambian son los gobiernos y las formas de gobernar. En efecto, los problemas sociales, políticos y económicos que las sociedades enfrentan se han convertido en realidades que obligan a la administración pública, o a la teoría de la administración pública, si se prefiere, a revisar y modificar tanto su contenido como su alcance: el reto es proyectar una administración pública acorde a las realidades sociales.

Ante los nuevos retos que debe enfrentar, o asumir, la administración pública frente a las transformaciones y necesidades de la sociedad, siguiendo las enseñanzas del sociólogo Zygmunt Bauman, podríamos estar hablando de una administración pública *líquida*. Se insiste en que el estudio de la teoría de la administración pública no será estático sino dinámico, que es uno de los efectos de la denominada sociedad *líquida*.

Se ha comprobado, además, que en los últimos años los gobiernos han estado interesados por la necesidad de contar con la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas, por ejemplo, en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de la gestión pública, obligando así a difundir

desde la academia la existencia de una democratización de la administración pública, una administración al servicio de los principios de la democracia participativa y democratización de la gestión pública.

Desde mi punto de vista, lo anterior constituye un reto de carácter infinito porque la administración pública siempre va a necesitar de la participación ciudadana a fin de materializar los principios democráticos de la gestión pública, así como los postulados de la fórmula Estado social y democrático de derecho. Tanto la administración pública como los ciudadanos están llamados a garantizar los principios democráticos de la gestión pública. Todo ello hace parte del campo de estudio de la llamada *democratización de la administración pública*.

Se ha identificado, de paso, que ahondar a través de conferencias, o por medio de escritos, en el contenido y alcance de la democratización de la administración pública no es tarea fácil ante la cantidad de institutos (o figuras, según algunos teóricos) jurídicos, políticos, sociales y económicos que deben ser aplicados por la administración pública al servicio de la participación ciudadana. Pero con mucha felicidad celebramos que uno de nuestros docentes ha asumido el reto de analizar variadas y complejas temáticas de la democratización de la administración, el profesor Noel Bravo Cárdenas, cuya dimensión filosófico-política apunta a la necesidad de fortalecimiento de la participación ciudadana y bienestar en el territorio para la construcción de la denominada democratización de la administración pública. Su esfuerzo quedó plasmado en esta obra que tienen ustedes en las manos.

No vamos a describir, desde luego, su contenido, pues ello ya quedó reflejado en la introducción del autor, pero sí queremos exponer algunas apreciaciones arrojadas luego de la lectura del texto:

- La experiencia demuestra, y sigue demostrando, que la transición democrática, a través de la participación ciudadana en la administración pública, no ha creado el orden político que la democracia requiere para poder gobernar,

resolver problemas, ampliar horizontes, cerrar brechas de inequidad. La tarea que debemos efectuar aún es fortalecer la democracia participativa. Tenemos democracia participativa, pero con dificultades de aplicación, entonces es necesario fortalecerla.

- No nos digamos mentiras, que los legisladores cada día se han vuelto más desvinculados de las preocupaciones ciudadanas e inaccesibles a sus reclamos y proyectos para el desarrollo de sus territorios. Se necesita una verdadera transformación de la participación ciudadana a fin de reclamar con insistencia a los legisladores sobre la satisfacción de las necesidades de los territorios y de las sociedades. Los desacuerdos entre los legisladores y la ciudadanía son evidentes y crecientes.
- Se han encontrado ciudadanos apasionados por ser electores, pero no asumen, entre otros compromisos, su responsabilidad de contribuyentes para el financiamiento del gasto público y mucho menos ser obedientes del ordenamiento jurídico. Si los ciudadanos quieren ver cambios significativos en la administración pública al servicio de la participación ciudadana, al servicio del interés general, deben entender que ellos también están llamados a cumplir los deberes sociales impuestos por el Constituyente de 1991.
- Qué podríamos decir sobre la corrupción que se frecuenta en la administración pública que da lugar a dificultades de satisfacción de las necesidades de los territorios y de las sociedades. Sobre ello se ha gastado mucha tinta, pero ha valido la pena porque los autores siempre terminan difundiendo la necesidad de crear cultura ética como herramienta idónea para combatir la corrupción. Necesitamos al lado de la administración pública al servicio de la participación ciudadana una verdadera cultura ética. Debemos tomar en serio la difusión y aplicación de la ética.

Estas son mis apreciaciones generales luego de la juiciosa lectura del interesante texto del profesor Bravo Cárdenas. En nombre de la dirección territorial Tolima de la ESAP, le deseamos muchos éxitos con su texto, que será, sin duda, uno de los materiales de lectura obligatoria para los administradores públicos en formación de la querida ESAP (no nos gusta decir *estudiantes del programa de Administración Pública*). También le agradezco la oportunidad de participar en su impecable obra a través de esta presentación, que es un gran honor para nosotros.

MG. JUAN CARLOS CHAVARRO ROJAS
Director de la ESAP territorial Tolima

Prólogo

•

EL LIBRO DEL proporciona un análisis normativo y
PROFESOR NOEL BRAVO teórico fundamental para comprender la democratización de la administración pública, enfocándose en el municipio de Tocaima como un caso de estudio que ilustra los avances logrados a nivel local. A través de este enfoque, se propone una reflexión sobre cómo se puede introducir o ampliar la democracia en los gobiernos locales.

El texto plantea una pregunta central sobre cómo la democratización del ámbito administrativo y del gobierno puede facilitar una mejor satisfacción de las necesidades de la población. Bravo introduce la tesis de que, para mejorar la eficacia del Estado, es necesario no solo fortalecer su relación y transparencia con la sociedad, sino también aumentar sus capacidades administrativas. Al lograr una mayor apertura hacia la ciudadanía y al cualificar sus acciones, bienes y servicios, el Estado podrá cumplir sus propósitos de manera más efectiva.

El autor sugiere que, al empoderar e involucrar a la ciudadanía y sus organizaciones en la gestión administrativa, se podrá atender de manera más adecuada las necesidades de los ciudadanos. Este proceso requiere, sin embargo, una articulación que permita que la administración se desplace hacia el ámbito veredal o comunal,

donde reside la población, facilitando así su participación activa. Así mismo que las propias comunidades se asocien y organicen.

Bravo también destaca que en Colombia existe un mandato constitucional y legal que obliga e incentiva a las instituciones y autoridades a actuar conforme a los principios de la democracia participativa. Sin embargo, este imperativo aún no se ha apropiado adecuadamente. A través de diversas experiencias, se ilustran los avances en este camino, que, aunque no han sido tan amplios como se esperaba, son posibles.

El texto recuerda que, desde el origen de la administración pública como disciplina, con personajes clave como Charles Bonin en el siglo xx, esta se ha conceptualizado como un saber científico destinado a unir la acción de las autoridades e instituciones con las necesidades de los ciudadanos. Pese a que corrientes contemporáneas continúan esta tradición, algunas han desviado el enfoque, tendiendo hacia la privatización de lo público, lo que contrasta con los principios democráticos.

Al explorar las dinámicas del municipio de Tocaïma, el libro nos invita a reflexionar sobre el desarrollo de la democracia local en Colombia. Aunque se trate de un solo municipio y no sea posible generalizar sus resultados, este estudio es uno de los pocos que analiza a fondo una experiencia local, lo que resalta la situación de la democratización en los municipios colombianos y las oportunidades de mejora que existen.

El estudio, a través de las respuestas obtenidas en conversatorios y encuestas, revela un desafío significativo para la participación ciudadana, la transparencia y el control social, tanto desde la perspectiva de los servidores públicos como de la ciudadanía. Los líderes comunitarios critican a los servidores públicos por los limitados resultados de su incidencia mientras que estos últimos señalan el desinterés de la comunidad como un obstáculo. En este escenario, ambas partes pierden la oportunidad de entablar un diálogo social y una concertación que podría mejorar la acción pública en sus territorios.

La experiencia descrita sugiere que la incidencia ciudadana en el municipio ha caído en una especie de burocratización, una

percepción que coincide con diagnósticos más amplios, como los de Fabio Velásquez y Esperanza Gonzáles, sobre la situación del país. A pesar de la creación de una Oficina de Participación en el municipio, esta no ha logrado integrarse en las rutinas y la cultura administrativa. Además, parece que la incidencia ciudadana se ha fracturado, ya que se observa desconfianza y distancia entre los comunitarios y sus líderes, quienes, a su vez, también desconfían de las autoridades locales.

A lo largo del texto, se propone que la democratización de la administración pública local debe sustentarse en la transparencia, la participación, la colaboración, el fortalecimiento de las capacidades institucionales y la descentralización. Aunque la complejidad de estos componentes es mayor de lo que se puede expresar en pocas líneas, se presentarán a continuación algunas consideraciones clave.

Proveer información veraz y oportuna, así como fomentar el control social y la rendición de cuentas, son acciones que siembran la confianza necesaria para que los ciudadanos se interesen e involucren en la gestión pública. La participación ciudadana, apoyada por la existencia de espacios y mecanismos formales, permite que las necesidades y demandas de la sociedad se integren y dialoguen con las iniciativas gubernamentales. Con la colaboración ciudadana, se logra que las organizaciones sociales y privadas trabajen en conjunto con el Estado, uniendo esfuerzos para encontrar soluciones efectivas a los desafíos públicos.

El texto hace una reflexión sobre el significado de la democracia, subrayando que esta articula la igualdad, la libertad y la participación como derechos fundamentales, y que su esencia es un régimen orientado al bienestar de los ciudadanos. Sin embargo, no ahonda en un aspecto que podría enriquecer aún más esta discusión: la democratización implica una mayor y más equitativa distribución del poder entre todos los miembros de la sociedad. No debemos olvidar que la etimología del término democracia proviene de *demos* (pueblo) y *kratos* (poder), lo que hace referencia al poder del pueblo. Al fortalecer este poder, se busca que los ciudadanos cuenten con mayores capacidades y oportunidades

para incidir en la garantía de sus derechos y bienestar, tanto a nivel individual como colectivo.

El panorama de democratización en Tocaïma, que puede reflejar una realidad común en otros municipios de Colombia, sugiere que tanto gobernantes como servidores públicos muestran renuencia a ceder poder real de incidencia y decisión a los ciudadanos. Esta resistencia se extiende incluso a la entrega de recursos públicos significativos que podrían ser concertados y decididos por la comunidad. Ante esta situación, es comprensible la apatía y el desinterés de la ciudadanía por participar en espacios de control y colaboración, ya que pueden percibir estos encuentros como rituales vacíos, sin un impacto real en sus vidas.

Para que la democratización sea efectiva *in situ*, es crucial cuestionar y analizar las estructuras de poder presentes en cada instancia de gobierno y administración. Es fundamental considerar las oportunidades colectivas que estas instancias, con sus respectivas capacidades y recursos, ofrecen o limitan a la población en general. Por lo tanto, el próximo paso debe ser llevar a cabo un diagnóstico exhaustivo de la vida administrativa de un municipio o entidad. Este diagnóstico debe evaluar, en cada instancia y proceso administrativo y gubernamental, los pros y contras de otorgar poder e incidencia a los ciudadanos en la toma de decisiones y el manejo de recursos. Además, es esencial revisar y reconfigurar cómo se atiende, valora y se interactúa con la ciudadanía.

Proteger los recursos públicos de la apropiación privada, focalizarlos adecuadamente y asegurarlos para quienes más los necesitan, así como lograr que la sociedad se apropie de manera sostenible de las obras y acciones del Estado, son beneficios clave que pueden surgir de una distribución más equitativa del poder que actualmente se encuentra concentrado en ciertas instancias y procesos. Este enfoque no solo permitiría a las instituciones de gobierno locales ganar la confianza y el apoyo de los ciudadanos, sino que también facilitaría la colaboración al encontrar espacios significativos para que la ciudadanía incida en la resolución de sus necesidades y en la consolidación de sus derechos.

Por otro lado, como se menciona en la introducción del libro, respecto a que la hipótesis presentada no se establece desde el inicio, sino que se llega a ella a través de un proceso de análisis, el libro tiene componentes que son perfectibles. Su concepto de descentralización debe revisarse, ya que existe el riesgo de confundirlo con la mera territorialización de la acción pública. Además, queda pendiente la prometida relación entre democratización y desarrollo local territorial. Deseable fue contar con un compendio más extenso, sistemático y ordenado de las percepciones y valoraciones tanto de líderes comunitarios como de servidores públicos. Es cuestionable también la afirmación de que la administración pública, en la práctica diaria, tenga como propósito la felicidad de los ciudadanos.

Los vacíos mencionados son sobre todo responsabilidad propia. En mi rol como tutor de este trabajo de investigación, y el cual fue un requisito para obtener por parte del profesor Bravo el título de magister en administración pública, tal vez no los hice notar, o insistir lo suficientemente para que fueran atendidos. Sin embargo, es importante señalar que estos puntos no restan valor al significativo aporte que representa el texto de Noel Bravo. Menos aún, del interés que puso por que el texto fuera lo mejor posible. Aprovecho para reconocer su paciencia y persistencia para concretar este trabajo como requisito de grado y para su publicación.

Esta obra se convierte en un llamado constante a la construcción de una administración pública que incluya a los ciudadanos y que esté orientada hacia sus necesidades. En este contexto, resulta vital su propuesta de democratizar la democracia y la administración pública. Además, Bravo ofrece herramientas analíticas y legales que enriquecen la discusión. La propuesta de llevar a cabo un trabajo de campo para identificar, en la práctica, los avances y limitaciones logrados es también un aspecto fundamental. Permite corroborar teóricamente las hipótesis planteadas y su aplicación en el contexto de la administración pública. Este enfoque reflexivo y proactivo abre la puerta al fortalecimiento de la gestión pública,

facilitando una mayor participación de la ciudadanía en los procesos administrativos y en la toma de decisiones.

Agradezco la oportunidad dada por el profesor Noel e invito a los lectores a recorrer con detenimiento este texto. A su autor, felicitaciones nuevamente de mi parte por este logro.

JESÚS MARÍA MOLINA GIRALDO

23 de marzo de 2025

Agradecimientos

•

A LA ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ESAP), en especial a mi maestro Jesús María Molina Giraldo por sus asesorías y consejos.

A las doctoras Zoraida Rueda y Daniela Mejía por la confianza en mi investigación. A mis compañeros de la Territorial de Cundinamarca que siempre me animaron, y entre ellos un reconocimiento especial a Carlos Arturo Zamudio y a Javier Leonardo Gutiérrez, por lo que ha significado su labor para la consolidación actual de nuestra institución territorial.

A Juan Carlos Chavarro, actual director de la ESAP territorial Tolima, gracias por sus aportes a mi propuesta y total satisfacción por todo lo que podemos aportar a nuestro territorio. Un reconocimiento especial a la labor democrática adelantada por el doctor Jorge Iván Bula Escobar, director nacional de la Escuela.

A Wilmar y a Ciro; a los líderes comunitarios e institucionales del municipio de Tocaima, sin ustedes no hubiera sido posible este proceso investigativo.

Introducción

• **ESTA INVESTIGACIÓN**

PRETENDE SER

un instrumento idóneo para identificar cómo democratizar las administraciones públicas municipales

en Colombia. Construir alternativas políticas que, en manos de la administración y del gobierno, junto con la ciudadanía y las instituciones públicas, logren generar los procesos democráticos para consolidar el desarrollo integral de cualquier territorio. Aunque la investigación se efectuó en el municipio de Tocaima, Cundinamarca, sus alcances son replicables en otros municipios. La investigación es muy útil para el rescate de la democracia administrativa del país. Se fundamentó en un estudio realizado sobre la base de talleres y entrevistas con funcionarios, secretarios del despacho y concejales, así como con integrantes de la sociedad civil (juntas comunales, organizaciones de mujeres, de jóvenes y de productores). Con base en sus opiniones, testimonios y experiencias, y a partir de un amplio bagaje teórico consultado, logramos consolidar una propuesta para construir una administración pública democrática.

Acudo a un argumento presentado por mi tutor, el profesor Molina (2017), quien afirma en su obra *Democratización de la administración pública* lo siguiente: “La cuestión de fondo es

entonces si la democracia y la administración pública son terrenos separados, o pueden encontrar un espacio común donde puedan converger en propósitos y valores comunes” (p. 46). En este orden de ideas, mi investigación reafirma que el escenario natural de la administración pública es axiomáticamente la democracia, y que por lo tanto la ciencia administrativa de lo público nace en el marco político de la búsqueda de soluciones a las necesidades y problemas de la sociedad, con el fin de que dichas soluciones sean administradas por el ente directivo público.

Con mucha certeza puedo afirmar que las instituciones públicas tienen en sus manos una visión conceptual diferente sobre los procesos propios de la administración y del gobierno, quienes, con base en la Constitución y la ley, y en conjunto con la ciudadanía, podrán hacer una gestión democrática para garantizar impactos sociales y políticos de bienestar. Esta es una obra con gran contenido político y democrático, conceptos que se hallan al servicio de la misión de la administración pública.

La democracia, al igual que la política, es un término ligado en la cultura popular a los eventos electorales, o más bien, al triunfo de una mayoría sobre una minoría; además, cada periodo histórico construye y asimila la democracia de acuerdo con sus intereses de poder. Así mismo, el Estado en aras de la democracia promete al individuo garantizar sus derechos y libertades¹, por lo tanto, en una democracia como la nuestra, que constitucionalmente se denomina participativa, se requieren ciudadanos activos comprometidos con el poder público, que cogestionen sus derechos y libertades, que tomen decisiones colectivas a través de las deliberaciones.

-
- 1 Felipe González López (2019) en su escrito “La democracia como concepto sociopolítico”, analiza que la democracia actualmente reduce “el rol del Estado a garantizar las libertades individuales y su poder se restringe a la regulación de conflictos” (p. 11), y convierte la participación política en un lacónico ejercicio electoral. Igualmente afirma López (2019), que “sin embargo, para el caso de una democracia participativa que emana de una perspectiva holista, la representación no es suficiente, sino que se exige la participación del cuerpo de ciudadanos” (p. 11).

En virtud de lo anterior, el propósito de este libro es ofrecer a los gobiernos, a la administración pública y al mundo académico saberes en torno a los valores de la democracia y su incidencia en el desarrollo territorial. Particularmente, esta obra brinda a los servidores públicos, políticos, academia y estudiantes de administración pública un vasto conocimiento sobre la modernización de las instituciones públicas a través de su democratización. De igual modo, este libro busca orientar al ciudadano para que haga parte de las decisiones del ente gubernamental y administrativo, y así poder impactar en la construcción colectiva y colaborativa de un nuevo tipo de desarrollo para el municipio, asegurando el anhelado bienestar social. Se trata de construir entre todos —la administración, el gobierno y el concejo—, una gestión administrativa democrática que le permita al ciudadano participar en la construcción del bienestar y la felicidad de los habitantes de su territorio.

El punto de partida de esta investigación consiste en reconocer los aportes democráticos de los sucesivos modelos administrativos públicos de los siglos xx y xxi, así como los profundos argumentos de estudiosos y críticos del rol de las instituciones del Estado. Sobre todo, esta publicación se centra en identificar en esas formas administrativas las experiencias, o mejor dicho, los aportes en la utilización de la democracia y su utilidad para garantizar la efectividad de los derechos de las poblaciones.

En este marco de la democratización administrativa se propende por el fomento del gobierno abierto, con el entendimiento de que esta articulación contribuye a introducir principios muy valiosos para la democracia institucional. Así, es necesario entender que con organizaciones democráticas se fortalece la confianza social sobre lo público, se logran mejores niveles de calidad de vida y de bienestar y se aporta a la construcción de paz en el territorio. Entonces, una reflexión capital que se deduce de este modelo administrativo tiene que ver con empoderar un Estado libre de clientelismo y de corrupción.

Ahora bien, esta investigación también aborda la importancia de la sociedad, a través de la ciudadanía y sus organizaciones, ya

que estos son también responsables de la eficacia de la gestión adelantada por una administración pública democrática. En este marco, se caracteriza y evalúa la participación de las diversas organizaciones que conforman la sociedad civil, valorando su nivel organizacional, sus capacidades y las competencias que posibilitan la implementación de la democracia deliberativa y participativa en sus territorios.

La gestión administrativa democrática solo será posible con una sociedad organizada y vinculada en las tareas que conlleven a un bienestar colectivo dentro de los principios de participación, colaboración, y transparencia administrativa. Dentro de estas referencias, el modelo administrativo contribuirá sin lugar a duda a la construcción de ciudadanía activa y pública y a su formación para la acción participativa de forma autónoma, junto al Estado y en representación de su colectivo social. Este libro no pretende orientar una reforma del Estado, solo nos interesa el componente de gestión de la administración pública con la que sea posible el cumplimiento de los fines del Estado. Dicho proceso solo requiere la aplicación consecuente de nuestra carta constitucional y las leyes que la reglamentan.

La presentación de los contenidos en el presente libro se estructura en cinco capítulos, los cuales, con un lenguaje diferente al investigativo, logran aportar los conocimientos adquiridos, tanto en la investigación y las experiencias de la acción académica en la administración pública como en el ejercicio comunitario.

El primer capítulo aborda el camino y la proyección del estudio, en tal sentido, presenta conceptos de lo que es y lo que representa la administración pública y su relación directa con la democracia desde lo constitucional. En este orden de ideas, apoyados en los planteamientos de Omar Guerrero, afirmamos que en la administración pública recaen “sistemáticamente los procesos y la actividad gubernamental, así como los trazos determinados por la sociedad y que con ellos se racionaliza, se administra, se protege y se distribuye adecuadamente el bien y los asuntos públicos” (Guerrero, 2009, p. 25). Desde esta perspectiva, podemos afirmar que es la administración pública la encargada del

cumplimiento de los fines del Estado, por lo tanto, es dicho cuerpo administrativo el que hace posible la efectividad de los derechos constitucionales, con ejercicio de democracia participativa, según lo afirman la Constitución y la ley. En consecuencia, se plantea la necesidad de profundizar en el concepto de una administración pública democrática, entendida como aquella que soporta toda su acción de gestión en la participación democrática de la sociedad.

Además, el primer capítulo aborda el marco referencial metodológico del proceso investigativo, en el cual se identifican y se fortalecen los elementos teóricos y técnicos necesarios para aplicar en la presente investigación, enmarcada en el campo de las ciencias sociales. Con esta estructura metodológica identificamos las estrategias pertinentes para poder optimizar la gestión de la administración pública del municipio, en el sentido de dotarla y fortalecerla en los procesos de democracia participativa requeridos para mejorar la eficacia y efectividad de sus resultados. De este modo, el capítulo inicial justifica el trabajo investigativo y resalta que el desarrollo de un territorio no se puede concebir al margen de la dinámica democrática en los procesos de gestión de la respectiva administración. Es precisamente la gestión la que produce los bienes y servicios con los que se alcanza el bienestar de la población dentro de un marco de participación democrática, ya que es esta la que agrega valor al rol de la administración pública.

El segundo capítulo aborda los antecedentes legales y democráticos que enmarca el presente trabajo. Con relación a los antecedentes legales, se sostiene que el estudio y la propuesta de la administración pública democrática se soportan en la Constitución Política de Colombia de 1991, así como en las leyes y normas que la reglamentan. Sobre los antecedentes democráticos se observa que sus avances paquidérmicos y las actitudes de las instituciones están bastantes alejados de los fundamentos constitucionales y legales, cuando se requiere que la sociedad y la ciudadanía participen en la gestión pública. De cualquier modo, se debe reconocer que desde tiempo atrás la sociedad, gracias a su movilización, ha venido ganando espacios en los cuales ha avanzado la democracia y que el Estado viene incorporando diversas formas organizativas

al funcionamiento de la institucionalidad. Igualmente, se expresa que es a partir de 1991, con base en la nueva Constitución, esencialmente democrática y participativa, cuando el Estado a través de su normatividad promueve las garantías democráticas del país. Son estas la razones por las que algunos gobiernos han logrado éxitos en su gestión, y lo han hecho porque han incentivado espacios institucionales, garantizando diversas formas de participación ciudadana y comunitaria.

El tercer capítulo presenta los aportes teóricos sobre la administración pública democrática, primero se exponen los momentos de la configuración de su arte, posteriormente los aportes teóricos alrededor de la democracia y la política como problematización del estudio y finalmente el componente conceptual de la propuesta. En este sentido, se logra identificar los procesos que al inicio del periodo de la modernidad se plantearon explicaciones para entender la base natural de la democracia en la administración pública, tal como lo hizo Bonnin en el periodo decimonónico. En esta misma dirección, es posible caracterizar en el siglo xx el papel de la democracia representativa en el marco de la burocracia weberiana; y en la década de 1990 hasta el presente siglo, la aparición de formas administrativas gerencialistas que supeditan la democracia a los intereses del mercado.

El capítulo tres posibilitó escoger el camino teórico por el que transita nuestra investigación, pero también conceptualizar cada uno de los elementos con los cuales se afianzan los ejes que soportan la versión democratizadora para las administraciones de nuestras instituciones públicas. Además, dicha sección muestra los aportes de la corriente democrática que recorre a Latinoamérica, expresada en el gobierno abierto, cuyos principios pueden reconocerse como pilares para la administración pública democrática. A partir de esta consideración, se destacan los elementos que actúan en la dirección democratizadora de la administración, conformados por los tres principios del gobierno abierto: la transparencia, la participación y la colaboración. Además, con nuestras observaciones logramos configurar dos elementos más, el fortalecimiento de las capacidades institucionales y la descentralización de la administración

pública local, que unidos a los tres anteriores logran fundamentar los ejercicios democráticos de la gestión pública.

El cuarto capítulo presenta un diagnóstico sobre los niveles de democratización en los procesos de la gestión administrativa en el marco municipal. Con base en las técnicas de los estudios cualitativos, propios de la IAP², fue posible, a través de talleres y encuestas aplicados a los servidores públicos (concejales, funcionarios, contratistas, libre nombramiento y remoción) y realizados con las diferentes organizaciones de la sociedad civil, construir un riguroso diagnóstico sobre nuestro tema de interés. Esta investigación requirió la utilización de una encuesta para lograr identificar los niveles cuantitativos del cumplimiento de las normas y los comportamientos de las instituciones con miras a poner en práctica los mandatos constitucionales y legales frente a los fundamentos democráticos del Estado colombiano. La caracterización se realiza sobre los siguientes procesos administrativos que sirven a nuestro estudio y que son determinantes en la valoración de los niveles de democracia definidos en la Constitución y la ley para las acciones de la gestión administrativa y del gobierno:

1. Se caracterizan los procesos de rendición de cuentas, de control social y sobre la información pública, ya que son estos los que soportan la transparencia como principio fundamental para ganar confianza y legitimidad sobre la acción de la institucionalidad local. Los resultados del estudio son diversos, pero ninguno logra los niveles democráticos que la ley propone para alcanzar la credibilidad social sobre la institución.
2. Sobre la participación, que es el elemento central sobre el cual recae la democracia, hay dos observaciones que son suficientes para entender los niveles de participación que existen en nuestros territorios. Una es la falta de mecanismos y espacios de participación que faciliten a la ciudadanía la toma

2 Investigación Acción Participación, diseño metodológico propuesto por Fals Borda para las Ciencias Sociales, muy utilizado en el mundo investigativo.

de decisiones y, en correspondencia, la falta de ciudadanos activos y públicos que reclamen sus garantías para hacer posible la participación. La otra observación tiene que ver con la creencia de la administración pública de sustituir la participación por los ejercicios de socialización; estos son dos procesos totalmente diferentes, en el primero la ciudadanía decide y en el segundo la institución informa.

3. Si se tiene en cuenta que la colaboración solo será posible cuando se garantizan la transparencia y la participación, al mostrarse la debilidad de estas se concluye que es difícil implementar este principio colaborativo y solidario. Lo que más aleja las posibilidades de cooperación de la sociedad con las instituciones es la falta de organización y de formación de la sociedad.
4. La descentralización de la administración local, entendida como la gestión y la atención a las comunidades desde su propio territorio, es una labor cercana a las comunidades que hará posible que la acción del ente administrativo se realice con la sociedad y sus organizaciones. Creemos que para el logro de los resultados es muy necesario adelantar procesos tales como la rendición de cuentas, el control social, la información directa y la participación de los ciudadanos, actuando en su propio entorno social.
5. Se evidencia la falta de capacidades institucionales y administrativas, tanto políticas como técnicas, para propiciar procesos de concertación social y de gestión de bienes y servicios de forma eficiente, eficaz y efectiva. El fortalecimiento de las capacidades se reconoce como el proceso de modernización, el cual comienza por dotar a la institución de los fundamentos constitucionales y legales democráticos que faciliten las capacidades administrativas y políticas de estas.

El capítulo quinto describe los resultados del estudio alcanzados con los procesos metodológicos y los análisis señalados en el capítulo cuarto, plasmados estos en cada una de las variables construidas para proponer la democracia administrativa. Así mismo,

aquellas se representan a través de una figura construida con los elementos políticos y legales que la hacen posible. Además, al final de cada apartado de dicho capítulo se propone un plan de acción para construir o fortalecer las respectivas variables, logrando así diseñar un cuadro con un contenido mínimo del plan propuesto.

En tal sentido, el quinto capítulo propone unas estrategias para construir una administración pública democrática, lo que implica ejecutar acciones entre el Estado y la sociedad civil, señalando los objetivos y los resultados esperados por cada una de las variables que constituyen el presente estudio. El proceso se inicia mostrando, con apoyo de una gráfica, la articulación de las diferentes variables: la descentralización, las capacidades institucionales, la transparencia, la participación y la colaboración, y la incidencia de cada una de estas en lograr una administración democrática, actuando como un todo sistémico. El anterior proceso, apoyado con nuevos referentes culturales, implica la reconceptualización del uso de la democracia, otorgándole a esta los valores políticos y éticos de lo público. Ello implica que las instituciones del Estado actúen de acuerdo con la Constitución de 1991, que no se divorcien de ella, orienten a la sociedad por los senderos de la cultura del poder público emanada del régimen constitucional colombiano, sustituyendo así el poder privado que capturó el Estado a través del clientelismo y la corrupción.

Esta quinta sección se complementa con la presentación de cada una de las variables dentro del orden que la investigación consideró recomendar; en tal sentido se recupera el diagnóstico de cada una de las variables y se entregan las recomendaciones estratégicas para lograr su ejecución y consolidación.

La descentralización local es la primera variable estudiada, en razón a que es el mejor escenario para adelantar los procesos administrativos y de gestión de una administración pública democrática; se trata de que todos los ejercicios públicos de la administración sean ejecutados de frente y con la población, compartiendo las decisiones con esta. Para su eficacia se propone organizar el territorio y la sociedad civil, además de cumplir junto a estas las tareas legales de planeación, ejecución y control.

Es necesario entender que el fortalecimiento de las capacidades institucionales del municipio implica favorecer la eficiencia y la eficacia administrativas y políticas del ente público, lo cual consiste en dotar a la institución de habilidades para que responda por sus funciones en momentos normales o en situación de crisis.

Se considera que la transparencia es el camino directo a la democratización administrativa, en razón a que genera la confianza ciudadana tan necesaria para lograr el compromiso de estos en el liderazgo de los procesos de acompañamiento a las instituciones en la búsqueda de las soluciones a los problemas territoriales. Esta variable se desarrolla con tres componentes: la rendición de cuentas, el control social a la gestión y una información pública veraz, oportuna y completa; lograr el cumplimiento de estos tres mecanismos es ganar legitimidad para lo público y sus exponentes.

Con la variable de la participación se transita y se llega a la esencia de la democracia, con ella se irradia el nuevo concepto cultural de la democratización de la administración pública para lograr la efectividad del mandato constitucional y de la participación ciudadana con el fin de alcanzar el bienestar en el territorio. Para empoderar una democracia social y política se requiere la construcción de verdaderos ciudadanos activos y públicos, así como garantizarles a estos los espacios y mecanismos donde participen; igualmente proveer la educación ciudadana, para lograr una formación política soportada en la democracia participativa.

Finalmente, la última variable para construir la democracia administrativa es la colaboración ciudadana en la gestión pública. Se llega a este nivel de desarrollo democrático cuando la ciudadanía activa con sus organizaciones sociales se compromete en procesos de gobernanza y de cogestión en las actividades públicas. Participar en las rendiciones de cuentas, en los controles a la gestión pública y en las decisiones sobre sus propios derechos y libertades hace parte de los procesos colaborativos de los ciudadanos y sus organizaciones.

El sexto capítulo, que presenta las conclusiones y recomendaciones, se estructura de acuerdo con las siguientes consideraciones: a) Las conclusiones son el resultado de una síntesis que

refleja el propósito de cada una de las variables, así como sus aportes al proceso democratizador de la administración pública y su facilitación exitosa de la gestión. b) Las recomendaciones apelan a las experiencias y saberes obtenidos en el ejercicio investigativo; así mismo, se considera importante recomendar a la administración y a los gobiernos el uso del presente estudio, a través del proceso sugerido y ordenado para obtener el mejor resultado en la gestión pública.

Finalmente, quisiera agradecer a la institución ESAP y a sus procesos académicos, pues hicieron posible la existencia del presente texto. A través de este libro, quiero rendirle un homenaje a la labor misional de 66 años con la cual la ESAP ha logrado teorizar e interpretar todos los aciertos y desaciertos de los entornos interno y externo de la administración pública, orientando los avances de esta en la actualidad. Así mismo, puedo asegurar que esta obra aporta significativamente al diseño de la ruta para lograr que la administración pública, con el apoyo de la Constitución y la ley, logre construir la democracia, como único escenario donde es posible generar, entre todos, el bienestar que nos otorgue la dignidad que merecemos.

Agradezco también a los lectores, a los servidores públicos, y especialmente a los gobiernos y a nuestros estudiantes el atrevimiento de abordar la deliberación y comprensión de los contenidos de esta obra, controviértanlos en espacios abiertos para que construyamos conjuntamente un territorio donde la participación ciudadana esté al frente del bienestar humano. Cuando lo requieran estaré ahí.

Capítulo I.

¿Por qué un estudio sobre democracia administrativa?

Propósitos del estudio

En agradables conversaciones con alumnos de administración pública, se escucha de ellos comentarios e interrogantes alrededor de las aseveraciones que docentes hacen en clase en torno a la responsabilidad de la carrera que cursan, para la construcción del desarrollo y bienestar social de las comunidades. Preguntan, ¿qué debe hacer la administración para promover el bienestar de los habitantes de un territorio? Ellos se responden a sí mismos: producir o gestionar directa o indirectamente los bienes y servicios con los que la institución garantice efectivamente los derechos constitucionales. En este sentido, se hace necesario que la administración y la ciudadanía construyan de forma democrática y mancomunada los planes de desarrollo y las políticas públicas que contengan los productos que sirvan para hacer efectivos los derechos de las poblaciones.

Igualmente, en un sinnúmero de municipios, se evidencian experiencias que permiten observar los comportamientos y actitudes tanto del gobierno como de los servidores públicos en lo que respecta al deber ser de resolver las demandas de la población. Existe en estos procesos una incoherencia entre la teoría administrativa y lo que hacen los administradores; la reflexión, encuadrada exclusivamente en nuestro interés investigativo, nos

permite deducir dos irracionalidades que fueron inspiradoras para el presente estudio:

1. La participación democrática para las formulaciones de los planes y políticas constituye una serie de simulacros que no les permiten a las administraciones innovar sobre su gestión para la producción de los bienes y servicios requeridos para solucionar los problemas y necesidades del territorio. Cada cuatro años, estos productos son etiquetados con diferentes nombres y se organizan en discutibles programas y proyectos, aplicados tautológicamente por los diferentes gobiernos locales sin resultados positivos en la satisfacción de los derechos. Los problemas y necesidades son paliados, no solucionados, manteniéndose así indefinidamente la atención sobre los mismos derechos.
2. Existe un divorcio entre nuestro régimen político democrático —ordenado por la Constitución y las leyes que la reglamentan—, y los gobiernos a cuyas administraciones les corresponde liderar el cumplimiento de los mandatos legales (Camacho Guizado, 2001).³ Los principios fundamentales referentes a nuestro Estado democrático, expresados en nuestra carta magna, no son prácticas cotidianas de nuestras instituciones, pues en el contexto democrático tiene primacía la deformación política denominada clientelismo, que sustituye a la ciudadanía en el papel de la relación con el Estado.

Es así que la gestión administrativa está desprovista de la democracia participativa; la formulación del plan de desarrollo y

3 A propósito del tema comparto plenamente los aportes de Álvaro Camacho Guizado (2001), cuando se refiere a los obstáculos para la construcción de la democracia y cita a Marco Palacios hablando del presente sociopolítico colombiano, lo que en algunos países se ha llamado la “colombianización”. Esta se refiere “a la brecha, cada día más amplia, entre la norma jurídica y las prácticas institucionales y sociales; entre la proclamación de fórmulas para cimentar un Estado de derecho y una democracia ciudadana y el poder pragmático, el que existe realmente”.

las políticas públicas evidencian la falta de un mayor compromiso democrático; además, en los procesos de gestión se sustituye la participación por la socialización.

En virtud de lo anterior, nos dimos a la tarea de realizar esta investigación, con el fin de que sirva como un instrumento inteligente para lograr identificar las debilidades y las fortalezas de la democracia participativa, así como el grado de democratización con que cuenta la administración pública de un municipio. Esto implica que se debe permitir y orientar a la ciudadanía para que haga parte de las decisiones del ente gubernamental, asimismo para que esta tenga un impacto en la construcción colectiva y colaborativa de un nuevo tipo de desarrollo local.

Este trabajo investigativo se focaliza en el municipio de Tocaïma⁴, ya que la presencia institucional de docencia y capacitación de la Escuela Superior de Administración Pública posibilitó integrar tanto a servidores públicos como a la diversa sociedad civil que allí opera.

Antes de proseguir, es necesario afirmar que este es un trabajo que aprovechó las condiciones brindadas por el municipio de Tocaïma, el cual nos permitió —a través de su sociedad civil y su cuerpo administrativo y de gobierno— adelantar el laboratorio social con el cual construimos esta investigación.

Sabemos que los componentes de una administración y de un gobierno, guardan similitud con el régimen político en lo referente a la institucionalidad nacional, ya que se trata del mismo Estado nacional, regulado por las mismas normas constitucionales y legales.

4 El plan de desarrollo municipal Sembrando Futuro sintetiza las siguientes características de este municipio que permitan ubicar al lector: Tocaïma es un municipio de sexta categoría, de 400 metros sobre el nivel del mar, conocida como Ciudad Salud de Colombia, por la variedad de aguas termales existentes dentro del perímetro municipal, y por una tradición histórica indígena en torno a una planta de nombre cúrate. Está ubicado en el departamento de Cundinamarca, Provincia del Alto Magdalena, República de Colombia, a una distancia aproximada de 114 kilómetros de Bogotá. Es una ruta corta y en buen estado.

De este modo se constituye el Estado unitario, del cual depende en gran medida el poder presidencial sobre el territorio nacional.

De igual modo, la sociedad en general y la sociedad civil que se expresa en los diferentes territorios en particular mantienen la misma influencia ideológica y política del Estado establecido; a diferencia de las sociedades organizadas en redes o en sistemas sociales de común unidad, las cuales, si bien logran retroalimentar su visión y su acción con influencias de teorías críticas, no terminan actuando guiadas por estas, sino al tenor de la influencia del Estado.

Con estos argumentos, validamos los procesos investigativos, metodológico y conceptual, formulados a partir del caso de Tocaima, para que estos sean considerados y aplicados en cualquier otro municipio del territorio nacional, adecuándolos, claro está, a las características institucionales y a las expresiones culturales del respectivo territorio local. Es importante recalcar que el presente estudio tiene aplicabilidad en cualquier municipio del territorio colombiano, ya que la cultura administrativa y política que opera desde el marco constitucional y legal responde a la estructura unitaria de la república.

El valor que tiene esta investigación para los diferentes entes territoriales del país fue resaltado en los conceptos del jurado calificador de la tesis. Por ejemplo, la doctora Zoraida Rueda afirma que “el presente ejercicio académico situado en Tocaima realiza aportes valiosos a la construcción cotidiana de la democracia participativa, replicable en otras latitudes”⁵. En un sentido semejante, la doctora Daniela Mejía afirma que “la investigación tiene en sus contenidos epistémicos y en su aplicación contextualizada aportes

-
- 5 La Doctora Zoraida Rueda Penagos, afirmó en el concepto sobre la presente investigación que: “La investigación-Consultoría, además de ser un ejercicio académico ‘situado en Tocaima’, realiza aportes valiosos a la construcción cotidiana de la democracia participativa, que se pueden replicar en otras latitudes, con los debidos ajustes propios de cada municipio y de su institucionalidad, dada la experiencia de la IAP y la propuesta resultante”.

interesantes, requeridos y útiles para el rescate de la democracia administrativa en el país”⁶.

El propósito general de la investigación es optimizar la gestión administrativa de los municipios donde esta sea implementada, a través de estrategias que fortalezcan la democracia participativa y que favorezcan y consoliden las capacidades de gestión de las instituciones públicas. En este orden de ideas, se busca mejorar las capacidades de participación democrática de la sociedad civil y de la sociedad privada, así como sus garantías organizacionales para hacer posible la implementación de la democracia participativa. En consecuencia, aparecerá un marco democrático que determinará una gestión administrativa participativa, mediada por los principios de transparencia, participación y colaboración, la cual sin lugar a dudas facilitará cumplir con la garantía efectiva de los derechos constitucionales para la población.

Es importante que nuestros lectores dilucidan cómo surgió el presente estudio, y de qué manera el abordaje del problema sobre el estado de democratización de la administración pública se logra con un análisis deductivo de los fenómenos observados, a partir de los marcos teóricos contruidos alrededor de la trama a investigar. Para ello fue muy útil agrupar preguntas —problemáticas— sobre el argumento central de la investigación y sobre otros temas que dependen de este. En efecto, al comienzo de la investigación surgieron preguntas esenciales como esta: ¿Cómo podrá lograrse la democratización de la administración pública municipal? Además, aparecieron interrogantes secundarios: ¿La organización social actual favorece la participación ciudadana en la construcción de una administración pública democrática?; ¿cómo se logra a través de la transparencia, la participación y la colaboración la democratización de una administración pública?; ¿cómo influyen la descentralización

6 La Doctora Daniela Mejía, afirmó en el concepto sobre la presente investigación que esta tiene en sus contenidos epistémicos y en su aplicación contextualizada aportes interesantes, requeridos y útiles para el rescate de la democracia administrativa en el país.

local y el fortalecimiento de las capacidades institucionales en la democratización de una administración pública? Estas preguntas sirvieron como fundamento para el logro de los objetivos de nuestro estudio administrativo sobre las instituciones públicas locales y su relación con la sociedad. Las respuestas y logros se expresan en el capítulo cuatro, donde se expone el diagnóstico de la democracia administrativa, y en el capítulo cinco en torno a las alternativas para lograr dicha democratización.

Para delimitar el campo de estudio, primero conceptualizamos lo que se debe entender como administración pública. Para hacerlo acudimos a una explicación magistral de Omar Guerrero (2009), quien afirma que en la administración pública recaen sistemáticamente los procesos y la actividad gubernamental, así como los trazos determinados por la sociedad. De acuerdo, con Guerrero, con ellos se racionaliza, se administra, se protege y se distribuye adecuadamente el bien y los asuntos públicos. En síntesis, la administración pública es la que configura la acción del Estado en todos los territorios. Desde esta perspectiva, para que los gobiernos logren el desarrollo territorial, siguiendo los trazos determinados por la sociedad y ajustados a nuestro andamiaje jurídico político, estos deben actuar dentro de un marco de democracia participativa.

En segunda medida, la delimitación del estudio implicó entender qué es la democratización de la administración pública. Así, sirvió como fundamento la propuesta de Oscar Oszlak (2013), quien habla sobre la aparición en América Latina de un Estado democrático y afirma

[...] que comienzan a filtrarse crecientes demandas de apertura, de transparencia en la gestión, de participación en la elaboración de políticas estatales, de rendición de cuentas y responsabilidad por el uso de los recursos públicos, de evaluación y control ciudadanos de los resultados gubernamentales... Dicho ejercicio viene siendo ejecutado, no en todas las ocasiones por supuesto, por gobiernos genuinamente interesados en legitimar, por esta vía, una gestión más participativa y colaborativa de la ciudadanía. (p.4)

Se debe entender que una administración pública democrática es aquella que soporta toda su acción de gestión en la participación democrática de la sociedad; en otras palabras, en la esfera pública política, la cual actúa con carácter colaborativo en la búsqueda del bienestar de los colectivos sociales. Este es un proceso que, según el mismo Oszlak, se expresa a través de los principios de transparencia, de participación y de colaboración, configurando un buen gobierno —propio de un gobierno abierto—, que garantiza a la vez la democratización de la administración pública.

¿Por qué adelantar un estudio como el presente?

Desde un principio, esta investigación se propuso explicar la democracia participativa, ya que con esta construimos los mejores niveles de bienestar social, de calidad de vida y de convivencia para lograr una paz duradera y permanente en favor del desarrollo integral de los territorios. Se trata de una democracia conformada por principios como *la participación, la equidad y el respeto a las diferencias*; y de valores como *la igualdad, la libertad, los derechos, la justicia y la solidaridad*, estableciéndose con todos ellos una forma de vida social. Bien lo afirmó Aristóteles, el fundamento de la democracia es la libertad fundada en la igualdad; desde el concepto isonómico se indica que en todo gobierno donde la soberanía reside en las mayorías, la democracia debe de ser concebida como la igualdad de los derechos. Desde una perspectiva contemporánea, Víctor Alarcón también cree que la libertad y la democracia coexisten en una relación de interdependencia y, refiriéndose a los regímenes democráticos, resalta el valor de las libertades en el marco social de reconocer la legitimidad y la legalidad del Estado (Alarcón, 2012).

Por lo tanto, para lograr la democracia le corresponde al Estado, a través de la administración pública y el gobierno, iniciar, avanzar y consolidar su propia democratización; en efecto, es al Estado a quien le concierne asegurar las libertades y los derechos de la población, para lo cual solo hay una vía: la participación. Entonces, es claro que el desarrollo de un territorio no se puede concebir al margen de las dinámicas democráticas en todos los procesos de

gestión, ya que solo en un marco de participación democrática se agrega mayor valor público al rol administrativo.

Esta investigación apuesta a que el fortalecimiento o la reconfiguración de la democracia participativa del municipio sean el cordón umbilical del mejoramiento de vida, empoderamiento y transformación de la población. En concordancia, el ciudadano debe superar el rol receptor de las decisiones y acciones de la administración y su gobierno, y empoderarse como un permanente constructor de la democracia, apropiándose así del mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

En relación con estas ideas, en el documento “Guía para el buen gobierno municipal” de la Secretaría de Gobernación de México (2004) se lee lo siguiente:

El desarrollo y mejoramiento de las condiciones de vida de la población, requiere de la transformación democrática de los municipios, ya que es en este ámbito en el que se da el primer punto de articulación entre la sociedad y el gobierno. Es el espacio territorial que enmarca la vida cotidiana de quienes lo habitan, en él satisfacen sus necesidades básicas y se dirimen conflictos a partir de relaciones sociales y de poderes específicos. (p.8)

Este proceso de acercamiento debe servir para lograr el cierre de la brecha existente entre el Estado y el ciudadano, que por múltiples factores se ha configurado y ha generado desconfianza, por ende, se ha deslegitimado al Estado. Si el territorio es el escenario de la cotidianidad humana, intervenida por el devenir del conocimiento y la experticia de quienes lo habitan, la administración es el espacio en donde el Estado cumple con sus fines para garantizar el bienestar y la construcción participativa de la felicidad humana. Es en este contexto cuando se legitiman lo público y el municipio, con sus instituciones y gobiernos.

En tal sentido, el municipio debe constituirse en el lugar donde cotidianamente los ciudadanos expresen sus necesidades y anticipen sus proyectos, donde se definan las estrategias y los

programas de desarrollo económico y social. “Democracia, autonomía, desarrollo y participación no son conceptos inconexos y distintos, al contrario, su conjugación es necesaria en aras de un nuevo municipalismo que dé respuesta a las distintas demandas sociales” (Secretaría de Gobernación de México, 2004, p. 9).

Innegablemente el mundo está percibiendo grandes desigualdades económicas y sociales, resultado de los efectos del desarrollo de la economía de mercado; al respecto, Arturo Escobar afirma que “la combinación de una crisis económica, ambiental y cultural reclama urgentemente un cambio significativo de modelo” (Escobar, 2010, p. 22). Aunque es evidente que cambiar un modelo no solo es tarea de la democracia administrativa, lo cierto es que las evidencias históricas nos enseñan que cualquier proceso político, social, económico o tecnológico necesariamente inicia desde lo local. Es más, puede afirmarse que este contexto mundial es el que ha sumergido políticamente a la sociedad en una dependencia económica e ideológica, atándola a los dictámenes del modelo en todos los rincones del planeta. Esto obliga a los diversos territorios a iniciar las transformaciones necesarias, rescatando políticamente a su población a través del empoderamiento democrático de los actores institucionales y sociales.

En este contexto, el reto es comenzar a construir la democracia de ciudadanías comprometidas con el desarrollo territorial, de manera que la sociedad y su Estado actúen sobre la crisis, como una oportunidad para encontrar nuevos caminos que nos conduzcan al progreso con esfuerzos colectivos y colaborativos. Se trata de actuar en lo local para decidir solidariamente cómo asegurar los derechos y las libertades que nos garanticen el desarrollo, que nos aporten bienestar y con los cuales logremos construir nuestra propia dignidad. Es en este sentido como debe entenderse la importancia de la acción del Estado, a través de la administración pública y el gobierno, en la medida en que les corresponde propiciar y jalonar —en conjunto con la sociedad civil y la sociedad privada— un modelo de desarrollo local comprometido con el buen vivir de la población.

Ahora bien, para avanzar en dicha dirección es necesario buscar apoyo en las corrientes renovadoras y modernizadoras de lo público presentes en nuestro continente. En particular, vale la pena apelar a la democracia participativa, con el fin de que las instituciones públicas tengan la posibilidad de cumplir con su nuevo rol de constructoras de la igualdad social. Lo que se plantea, entonces, es iniciar un proceso democrático que forzará el tránsito de un gobierno cerrado a otro abierto, logrando incluso la modernización del Estado a través de incorporar a este los fundamentos y principios de la Constitución de 1991.

Para concluir este apartado, queda por hacer dos consideraciones sobre el modelo de la administración pública democrática aquí planteada.

1. La dinámica democratizadora de la administración y del gobierno se articula y se activa en el conjunto de los procesos y procedimientos de la gestión pública, incidiendo en la eficacia de la planeación, la ejecución, el control y la evaluación. De este modo se logran resultados efectivos, que influyen en la capacidad del gobierno democrático para lograr el funcionamiento eficiente y eficaz de los órganos políticos y administrativos del poder municipal. Además, la participación democrática, a través de sus organizaciones sociales y gremiales, consigue empoderar la gobernanza y, con esta, la gobernabilidad anhelada por los mandatarios como evidencia del cumplimiento del plan de desarrollo y de sus políticas públicas, ya que se resuelven las demandas de la población. En consecuencia, surge en el municipio una sociedad civil fortalecida, mediante el impulso de su organización social y el otorgamiento de los espacios de decisión y de poder real para el ejercicio colaborativo en el desarrollo territorial.
2. Los procesos democratizadores aquí presentados se enmarcan en la estructura jurídica colombiana, puesto que la Constitución y la ley soportan cada una de las afirmaciones que se promueven a lo largo del presente libro. A manera de ejemplo, la Ley 1474 de 2011, en su artículo 78, confirma que

todas las entidades de la administración pública se deben someter a los principios de la democracia participativa.

Este libro, en consecuencia, deberá exhibir la fuerza constitucional y legal que existe en Colombia, para contextualizar normativamente la democratización institucional como soporte del proceso constituyente de una administración pública democrática. De ahí que todo el andamiaje jurídico será presentado en el capítulo siguiente, en el apartado que se denomina “Antecedentes jurídicos de la investigación”.

Cómo hicimos este estudio

Considero necesario que el lector se familiarice con las formas en que abordamos el presente estudio, sobre todo, que conozca la metodología investigativa, ya esto permitirán adelantar juicios más razonables y, por lo tanto, generar aportes pertinentes. En tal sentido, esta investigación no parte de una hipótesis, más bien se podría afirmar que culmina en ella, en la medida en que este estudio sirve para seguir construyendo; en efecto, solo así avanza el conocimiento hacia la perfectibilidad, en este caso, hacia la gestión democrática de la administración pública.

La presente investigación se soporta en un enfoque cualitativo, orientado por cada uno de los temas significativos de la investigación. Se seleccionó este enfoque porque permite examinar y evaluar los comportamientos de las respectivas variables que confirman o niegan la presencia de una administración pública democrática. El enfoque cuantitativo solo es usado para identificar el cumplimiento de normas democráticas y procesos organizativos de la sociedad, a través de una encuesta.

La recolección de datos es cuidadosa y se ha sometido a las variables que el tema de investigación y nuestros propósitos obligan a incorporar. Desde este punto de vista, se tomó la decisión de utilizar las técnicas de recolección de información primaria por medio de entrevistas abiertas, talleres o conversatorios en grupo y, como ya se anunció, para los datos cuantitativos se utilizó la encuesta. Para conseguir la información secundaria, tuvo lugar

una revisión de documentos. El soporte social de la investigación se llevó a cabo con 29 organizaciones comunitarias y de la sociedad civil —de entre un total de 60 existentes en el municipio—, con la participación de colectivos, mujeres, juventudes y productores, con quienes se realizaron talleres a los que asistieron permanentemente un total de 48 personas. El soporte institucional de la investigación está representado en una entrevista con el 40 % de los funcionarios de libre nombramiento y remoción; además, con los 45 funcionarios de planta y las 60 personas vinculadas por contrato de prestación de servicios, realizamos conversatorios, entrevistas y talleres, cuyo porcentaje variable promedio de asistencia fue del 20 %. Con los mismos ejercicios investigativos se abordó al 33 % de los concejales, y también fueron encuestados un 54 % de los miembros de la corporación. En los capítulos cuatro y cinco se exponen los procesos investigativos y sus resultados.

Para resolver el carácter subjetivo de la información recolectada en las entrevistas y en los talleres, se adelantaron diálogos intersubjetivos sobre los mismos temas, pero cambiando los roles de los actores. Además, se buscó la interacción de las variables —o sea el grado de relación o influencia entre estas—, y que se confrontarán con la experiencia y realidad local; con estos procedimientos se quiso darle objetividad al conocimiento y al análisis de cada uno de los elementos investigados.

De otra parte, teniendo en cuenta que nuestra investigación se refiere a un todo sistémico, del que hace parte la administración pública, el enfoque cualitativo aquí presentado permite abordar el estudio de forma holística, para que los temas estudiados se puedan universalizar hasta donde sea posible. En tal sentido, con el presente enfoque metodológico identificamos los roles de una administración pública democrática como expresión de la institucionalidad, la cual se relaciona de forma permanente y continua con la sociedad a través de la ciudadanía. Todos estos son los procesos de gestión para cumplir con los fines del Estado. Es así que el enfoque resultó indispensable incluso para explicar las relaciones de la transparencia con la confianza y la legitimidad

de nuestras instituciones, así como las relaciones sistémicas de la participación y la colaboración con la democracia.

El enfoque investigativo cualitativo utilizado fue, además, constructivista y crítico. Constructivista porque los actores vinculados en el proceso investigativo reflexionan sobre su entorno y construyen sobre él, en una dinámica de mejoramiento continuo. Crítico, ya que la investigación responde a la acción participativa de los actores comprometidos con la transformación y el cambio de lo existente, en un proceso donde es relevante el propósito de preservar lo conservable y transformar lo que impida el progreso y el desarrollo.

La investigación acción participación (IAP) es el complemento del presente ejercicio. Con este procedimiento investigativo se logra establecer mediaciones de manera más colaborativa; de este modo, los investigadores y líderes sociales e institucionales construyen aportando sus conocimientos y experticias. Se trata de integrar a las organizaciones comunitarias involucradas en la investigación, en este caso a la sociedad civil —representada por la acción comunal y otras organizaciones sociales—, y a los gremios tales como las organizaciones de productores o comerciantes. También los servidores públicos o funcionarios de la administración pública vinculada, así como los miembros del concejo municipal del ente territorial, hacen parte del proceso investigativo IAP, todos ellos en iguales condiciones.

El plan investigativo y sus respectivos propósitos, elaborado previamente con los actores participantes, hace posible el presente ejercicio, ya que es a través de este instrumento que se informa, se motiva y se recomiendan las actitudes y acciones pertinentes en los conversatorios, logrando la empatía entre investigadores y comunidades. En verdad, el éxito de los resultados investigativos en gran medida depende de la disposición y el trabajo solidario de los participantes⁷. Es importante resaltar que en este proceso

7 Para ilustrar mejor el proceso de investigación acción participativa, presentamos los siguientes comentarios relevantes de José Alfredo Mendoza:

prevalece la unidad de análisis investigativa, la cual evidencia la unidad entre la teoría, la acción transformadora y del cambio, muy útil para que los actores expongan sus propias interpretaciones y compromisos con las transformaciones.

En síntesis, la realización del diagnóstico aporta la información recolectada a través de los instrumentos elaborados para tal fin, en este sentido, se usaron los procedimientos ya enunciados como propios de la investigación cualitativa. Se acudió igualmente a la técnica de la encuesta, aplicada a los miembros de las organizaciones participantes y a los concejales, y cuyo propósito es indagar el nivel de organización social y el cumplimiento de las acciones democráticas contempladas en la ley.

Posteriormente, se procedió a analizar los datos recolectados, teniendo en cuenta que todos los aspectos de interés investigativo contaran con la respectiva información, ya que estos necesitan organizarse de forma separada. Al analizar los datos hay que tener en cuenta la necesidad de abordarlos desde todos los ángulos y perspectivas, se busca su interacción y se confrontan entre sí, este procedimiento del análisis, por ejemplo, permite entender por qué hay respuestas diferentes sobre un mismo tema.

Es el análisis de los datos, entonces, el aspecto esencial para aportar las propuestas y las conclusiones acerca de las alternativas de solución. Al respecto, Tamayo (1996), por ejemplo, define el análisis de datos como el procedimiento práctico que permite

“Este tipo de investigación es sobre las personas, en el sentido que los profesionales investigan sus propias acciones. [De aquí deducimos que la experiencia del equipo investigador está inmersa en las acciones cotidianas de nuestras vidas, ya que hemos logrado ser líderes sociales y políticos y vinculados en procesos académicos que interpretan la dinámica social] [...] Se trata de una forma de investigación para enlazar el enfoque experimental de la ciencia social con programas de acción social que responden a problemas sociales importantes. [Otra afirmación se refiere a] que mediante la investigación – acción se pretende tratar de forma simultánea conocimientos y cambios sociales de manera que se unan la teoría y la práctica” (Mendoza, 2014, p. 3).

confirmar las relaciones establecidas en los objetivos. Otros autores se refieren a finalidades similares, cuando señalan que el propósito del análisis de datos es resumir las observaciones realizadas previamente, de tal modo que den respuestas a los interrogantes de la investigación (Selltiz, 1980).

Comentarios finales

A partir de la definición y la construcción del anterior marco referencial metodológico, los lectores ya pueden identificar plenamente el objeto y el propósito del presente estudio, entenderlo igualmente como un aporte en el campo de las ciencias sociales en general y de la administración pública en particular. Con la estructura metodológica presentada se pretende identificar las estrategias pertinentes del proceso investigativo, para así ofrecer el conocimiento de las técnicas del levantamiento del estudio y facilitar los aportes en la optimización de la gestión de la administración pública. El sentido del presente capítulo es proponer un proceso de reingeniería de la administración pública para dotarla y fortalecerla con capacidades de gestión —cuyo fundamento es la democracia participativa—, así mismo se ha presentado una síntesis del proceso metodológico para que los estudiosos aporten con conocimiento de las líneas investigativas.

Capítulo II. Antecedentes

Antecedentes jurídicos de la investigación

Parece acertado acudir a los principios y fundamentos de la estructura jurídica colombiana para reconocer algunos antecedentes legales que promueven la democracia en el funcionamiento del Estado y de su administración. Siendo Colombia un Estado social de derecho, su fundamento articulador es indudablemente la democracia, ya que solamente el principio democrático le da aplomo a las reglas o normas que rigen para esta sociedad. Al respecto, Henry Forero Medina (2012)⁸, haciendo alusión al con-

-
- ⁸ Forero Medina, Henry *et al.* (2012), en el documento “Reconocimiento del principio democrático constitucional de participación ciudadana en la conformación de la Comisión Nacional Ciudadana del Estatuto Anticorrupción” publicado en la revista *Dialogo de derecho y política* en agosto de 2012, afirma refiriéndose a Ronald Dworkin: “Los principios jurídicos, según Dworkin, difieren de las reglas porque tienen una dimensión de peso, pero no de validez [...]. Las reglas, por el contrario, son válidas o inválidas, pero no poseen esta dimensión de peso” (p. 95). Más adelante comenta que: “Siendo este el fundamento de la distinción

cepto de moral política, afirma que los “principios rectores son orientadores de la actividad del Estado, de la relación entre los individuos, y de la organización de la administración pública” (p. 95). Para el caso que nos ocupa, el principio rector de la democracia y su expresión participativa debe entenderse como aquella que le da peso a la norma y orienta las actuaciones de la administración pública desde la acción política del Estado.

La Constitución colombiana catapulta a la nación y a su Estado a niveles superiores de modernidad política, y su coherencia se manifiesta desde que es caracterizada con la siguiente formulación: “Colombia es un Estado social de derecho” (art. 1°). Es así como sus dos primeros artículos presentan compromisos altamente democráticos; con el Estado social se busca facilitar la participación para la toma de las decisiones de los participantes en un territorio, descentralizado y con autonomía, donde se debe garantizar la democracia. Con el Estado de derecho, la Constitución oferta los derechos de responsabilidad del Estado, así mismo, organiza y orienta a las instituciones para que las titularidades y sus respectivas provisiones sean ciertamente atendidas, para lo cual tanto gobierno y administración están sometidos a normas reglamentarias en torno a mecanismos democráticos para su aplicación.

Además, el artículo tercero de la Constitución es muy claro cuando expresa que “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece” (Constitución Política de Colombia, 1991).

entre principios y normas debe existir claridad en la delimitación de la participación democrática ciudadana, entendiéndose este, como parte de los principios constitucionales, que, al ser la base o guía del ordenamiento, manifiestan una condición distinta a la del resto de la legislación. Específicamente, en evidencia de la existencia de un principio de participación ciudadana en Colombia, tendría que recordarse que este, no es una norma como tal, que se cumpla o no se cumpla, sino que debe comprenderse como eje orientador de la función pública a nivel general” (p. 95).

Siendo que el pueblo es el único soberano, la Constitución lo convierte en el único poseedor del poder político o público, de modo que sus decisiones son imperativas en la democracia participativa. Además, la Constitución es facilitadora de la gobernanza, al otorgar la capacidad de gobernabilidad social que tanto requiere el Estado.

Es importante señalar que el “Título II” de la Constitución de 1991 contiene cinco capítulos y 85 artículos dedicados a posicionar todos los derechos: los fundamentales, los sociales, económicos, culturales, los colectivos y ambientales; protegiendo su aplicación y cumplimiento, de manera que la democracia participativa constituya el instrumento que logre la eficacia y la efectividad de todos los derechos.

Ahora bien, el “Título IV” de la Constitución Política de Colombia contiene formas de articulación social a la participación democrática. Así lo expresa, por ejemplo, el artículo 103, que establece:

[...] El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de *participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública* que se establezcan. (Constitución Política de Colombia, 1991. Énfasis añadido)

En coherencia con lo anterior, el artículo 270 de la Constitución autoriza los procesos de participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública. Tal decisión se reglamenta con la Ley 850 de 2003, con la cual se crean y reglamentan las veedurías ciudadanas como una de las formas de control social sobre el conjunto de la administración.

Cabe destacar el proceso de planeación como uno de los de mayor importancia para la administración. Está constituido por varios instrumentos, por ejemplo, los planes de desarrollo territorial, con los cuales se gestiona y se administra el bienestar de la sociedad. Al respecto, la Constitución ordena en el artículo

340 que dicho proceso se debe realizar con la participación de todos los sectores sociales y de interés que habitan el territorio. En este orden de ideas, se ordena la consolidación de los consejos territoriales de planeación, los cuales están integrados por las diferentes organizaciones sociales y gremiales con presencia en los escenarios que serán planeados. Sobre esta materia se pronuncia la Corte Constitucional a través de la sentencia C 524 de julio de 2003, en la cual se establece que:

[...] la realización del principio de la participación consagrada en la Carta Política exige que la actuación del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos Territoriales, como instancias para la discusión del Plan de Desarrollo, se garantice no solo en la fase de preparación sino también frente a las modificaciones del Plan. Lo que otorga a dichos consejos sentido de pertenencia institucional para el cumplimiento de su función consultiva. La función consultiva del consejo Nacional de Planeación y de los Consejos Territoriales de Planeación no se agota en la fase de discusión del plan, sino que se extiende a las etapas subsiguientes, en relación con la modificación de dichos planes. (Corte Constitucional, julio de 2003)

Complementariamente, es importante señalar las principales leyes que fundamentan y ordenan el carácter democrático del Estado colombiano. En esta dirección se encuentra la Ley 1551 de 2012 que, en su artículo cuarto, literal f, hablando sobre el principio de la responsabilidad y la transparencia, afirma que:

Los municipios asumirán las competencias a su cargo, previendo los recursos necesarios sin comprometer la sostenibilidad financiera de su entidad territorial, garantizando su manejo transparente. En desarrollo de este principio, las autoridades municipales promoverán *el control de las actuaciones de la administración*, por parte de los ciudadanos, a través de ejercicios que los involucren en la planeación, ejecución y rendición final de cuentas. (Congreso de Colombia, 2012)

Con esta norma, la sociedad queda facultada para participar en el control social en cada uno de los procesos administrativos, a saber: planeación, ejecución y rendición de cuentas, actuaciones que solo se hacen viables y efectivas dentro de una administración pública democrática.

Otra norma significativa que soporta la democracia administrativa es la Ley Estatutaria 1757 de 2015, “por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática” (Congreso de Colombia, 2015). En efecto, esta redefine y orienta el uso de los mecanismos de participación ciudadana, tales como la iniciativa popular legislativa y normativa, el cabildo abierto, la revocatoria del mandato, el plebiscito, el referendo y la consulta popular. Además, en su artículo segundo, caracterizando la política pública de participación democrática, afirma que le corresponde al Estado apoyar las diferentes formas de organización social y promover la participación de todos en las decisiones sobre los asuntos que les afecten, lo hace en los siguientes términos:

Todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan y el apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad. De igual manera los planes de gestión de las instituciones públicas harán explícita la forma como se facilitará y promoverá la participación de las personas en los asuntos de su competencia. (Congreso de Colombia, 2015)

Así mismo, al revisar las diversas normas que reglamentan la participación en la defensa de los derechos constitucionales, se encuentran, entre muchas otras, leyes como: la Ley del Plan de Desarrollo o Estatuto orgánico de planeación la 152 (1994), la cual genera espacios como el ya comentado Consejo Territorial de Planeación; la Ley 101 (1993), denominada Ley de desarrollo agropecuario y pesquero, que crea el Consejo Municipal de Desarrollo Rural como un mecanismo de planeación para el desarrollo agrario y campesino, un espacio para que las organizaciones del sector

decidan y construyan sus derechos; la Ley de Educación 115 (1994), que crea espacios institucionales donde se reclame y defiendan derechos educativos, tales como las personerías estudiantiles, los gobiernos escolares y, a nivel territorial, se crean espacios de decisiones como los Consejos Municipales de Educación; la Ley 142 (1994), la cual facilita la privatización de los servicios públicos y autoriza la constitución de los comités de control social sobre estos productos domiciliarios.

Ahora bien, para defender los derechos en salud se cuenta con el Decreto presidencial 1757 de 1994, “por el cual se organizan y se establecen las modalidades y formas de participación social en la prestación de servicios de salud, conforme a lo dispuesto en el numeral uno del artículo cuatro del Decreto-ley 1298 de 1994” (1994). A través de estas normas se crean los comités de participación comunitaria en salud, integrados por representantes de las organizaciones sociales relacionadas con las entidades prestadoras de estos servicios; y las asociaciones de usuarios de salud, cuyo propósito es el control social sobre las empresas promotoras del sector. Además, es importante conocer la existencia de los comités de ética hospitalaria, con participación de las comunidades, cuyo fin principal es defender los derechos de los pacientes usuarios de salud. Los demás bienes o servicios ofertados desde la Constitución y las instituciones que garantizan derechos —tales como los derechos ambientales, culturales y deportivos, entre otros—, también cuentan con espacios donde las comunidades y la ciudadanía deciden de forma organizada sobre la conquista y la defensa de todos ellos.

De la Ley 1474 (2011), que fortalece los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción, y vigoriza la efectividad del control sobre la gestión pública, cabe rescatar su artículo 78, denominado “Democratización de la administración pública”. En él se afirma que todas las entidades y organismos de la administración tienen la obligación de desarrollar su gestión de forma acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión. En consecuencia, en 2014, con la Ley 1712, se reglamentó el acceso y la divulgación de la información

pública por parte de todas las instituciones del Estado, avanzando así en la regulación de la transparencia, encuadrada en la lucha contra la corrupción. En este orden de ideas, con la Ley 962 (2005) se expiden las normas para la racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejerzan funciones legales o atiendan la prestación de servicios públicos.

Posteriormente, el Estado, con miras en la modernización, expidió la Ley 1753 (2015), con la cual creó un Sistema de Gestión, para lo cual integró los Sistemas de Desarrollo Administrativo y el de Gestión de la Calidad. Como desarrollo de dicha normatividad, se emitió el Decreto 1499 de 2017 por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública, para reglamentar la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG, versión 2). Cada una de las siete dimensiones del modelo expone el funcionamiento del sistema de gestión, dejando en evidencia que la estructura de este se basa en el principio de la democratización de la administración; de esta forma se rescatan a la vez algunos componentes del gobierno abierto.

Finalmente, es importante destacar el acuerdo construido en La Habana entre el Estado Colombiano y las FARC. Hay dos puntos de este tema en particular que resultan pertinentes para fortalecer la indagación en torno a la democratización administrativa. El primero de ellos es denominado “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral”⁹, que apunta a desarrollar

9 Desde la presidencia de Colombia se afirma que el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* contiene el punto denominado “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral” este “sienta las bases para la transformación del campo y crea las condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. Busca la erradicación de la pobreza rural extrema y la disminución en un 50 % de la pobreza en el campo en un plazo de 15 años, la promoción de la igualdad, el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad, la reactivación del campo y, en especial, el desarrollo de la agricultura campesina, familiar y comunitaria” (República de Colombia, 2016, p. 23).

de forma exhaustiva los territorios rurales, dotándolos de mejores condiciones de vida, y creando a la vez los escenarios para que en ellos florezca la democracia y, por ende, la paz. Los anteriores son conceptos que en estos momentos requieren la sincronización en cada uno de los territorios. Ciertamente, la paz no es posible sin democracia y sin el desarrollo integral de cada uno de los espacios geográficos municipales. Para ello es necesario que existan una administración pública y una sociedad civil que lideren este proceso de democratización, sin el cual no es posible un desarrollo que garantice el bienestar, y mucho menos la paz.

El segundo aspecto del acta firmada en La Habana que es pertinente para el propósito de este libro, es el punto dos del acuerdo denominado “Participación Política, apertura democrática para construir la paz”¹⁰. En verdad, es a partir de la participación de toda la ciudadanía en la política —no meramente electoral, sino en todos los espacios que lo permita el Estado—, que la sociedad puede tomar las decisiones que se requieran para construir los proyectos de vida dignos. En este sentido, el desarrollo territorial solo se logrará a partir de la implementación de los procesos de la democracia participativa entre gobierno local y sociedad civil, como la forma genuina, segura y eficaz para encontrar la paz.

Antecedentes de participación y democratización en Colombia

Es importante destacar algunos antecedentes basados en experiencias que se pueden clasificar como positivas en materia de participación en los procesos administrativos.

-
- 10 “[...] fortalecer la participación de todos los colombianos en la política, los asuntos públicos y la construcción de paz [...] se busca la ampliación de la democracia como camino para tramitar los conflictos de manera pacífica y el rompimiento definitivo del vínculo entre políticas y armas, así como abrir la puerta para que en Colombia se integre a una cultura de reconciliación, convivencia, tolerancia y de no estigmatización” (República de Colombia, 2016, p. 23).

En 1996, durante el gobierno municipal de Antanas Mockus, en Bogotá se adelantaron acciones altamente participativas de cultura ciudadana en apoyo a la movilidad de la ciudad. En 1997, el alcalde Paul Bromberg, quien remplazó a Mockus después de su renuncia, implementó un programa denominado ¿Bogotá cómo Vamos?, diseñado como una estrategia de rendición de cuentas y a la vez de control social. Dicho programa fue replicado en las principales ciudades del país. En 2012, durante el gobierno municipal de Gustavo Petro, se dieron en Bogotá varias acciones participativas. A manera de ejemplo, la iniciativa Veeduría Joven, de la localidad de Suba, desempeñó un papel importante en el control social, a través de veedurías ciudadanas que fortalecieron la gestión pública y la participación ciudadana. En lo que respecta a temas ambientales, de mejoramiento barrial y de servicios públicos, se destaca la Mesa Técnica de Altos de la Estancia, ubicada en Ciudad Bolívar, reconocida como el colectivo ciudadano de mayor incidencia en la participación colaborativa con la Alcaldía en programas públicos.

La Corporación Transparencia por Colombia (2004) señala algunas experiencias exitosas en lo relacionado con diversas formas de participación, tales como El Alcalde Pasa al Tablero, en la ciudad de Manizales. En efecto, con el uso de foros, el alcalde rinde cuentas en presencia directa de su comunidad a través del diálogo. Los Concejos Visibles de varias ciudades, entre ellos el de Cartagena que, según la Fundación Cívico Social Pro-Cartagena, en 2014 fue el concejo más visible del país por su ejercicio en el control político y otros atributos democráticos. Además, es significativa la experiencia sobre el seguimiento y la veeduría establecida en el Plan de Desarrollo de Medellín, ciudad que durante varios periodos fue reconocida por su renovación urbana y movilidad.

Ahora bien, resulta importante subrayar el ejercicio participativo de muchas veedurías que han obtenido buenos resultados en la lucha contra la corrupción. Siendo las veedurías ciudadanas los espacios más reconocidos y abundantes de participación que existen en el país, se hace necesario identificar —como

complemento de los antecedentes mencionados— lo realizado por el Estado Colombiano a través de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas. La red es una instancia creada por la Ley 850 de 2003 y constituida por entes públicos, entre ellos la Contraloría y la ESAP, cuyo propósito es apoyar a las veedurías ciudadanas y sus redes mediante la asesoría legal, la capacitación y la evaluación de los logros alcanzados, entre otras acciones (Contraloría General de la República, s. f.). La Cepal resalta la presencia de las veedurías que vienen realizando control social a lo largo del país, además identifica “que en Colombia existen cerca de 500 veedurías ciudadanas, algunas de ellas con experiencias significativas que han dado origen a diferentes acciones por parte de los Organismos de Control” (Torres, 2016, p. 44).

Sobre los resultados de la participación ciudadana en el mecanismo de revocatoria del mandato, según la Ley 134 de 1944, modificada por la Ley 1757, podemos decir que hay muy pocos antecedentes efectivos. Tasco (Boyacá) es la excepción, pues logró revocar el mandato de su alcalde, y hacer realidad una figura legal constitucional: tras 29 años de existencia, dicho municipio logró superar las trabas del régimen para lograr dicho propósito.

Hay que reconocer que las consultas contra la minería y en defensa del medio ambiente han logrado tener éxito en muchos municipios de Colombia. Para mencionar algunas tenemos la del municipio de Piedras y posteriormente las de Cajamarca e Ibagué en el Tolima, contra la explotación minera de oro en manos de Anglo Gold Ashanti. Dichas consultas fueron anteceditas por diversas acciones de movilización y lideradas por la sociedad civil de la región. Otras consultas se han realizado con saldos favorables para la democracia y el medio ambiente, entre ellas las de Cumaral (Meta) y San Bernardo (Cundinamarca), cuyos resultados fueron rechazados por la Corte Constitucional. Fusagasugá (Cundinamarca) y San Lorenzo (Nariño) realizaron sus consultas luego del fallo prohibitorio a las consultas expedido por la alta corte. Son más de 150 consultas interpretadas en todo el país como la expresión de un espíritu democrático en la defensa de los intereses del territorio, especialmente en defensa de los derechos ambientales.

Además, cabe visibilizar algunos procesos políticos de gran importancia en los cuales la democracia participativa es la base fundamental para la toma de decisiones de la población en determinados territorios. A manera de ejemplo, las Asambleas Constituyentes Locales, entendidas como una propuesta construida desde la base social y local por parte de la sociedad civil, han venido haciendo uso de su institucionalidad política para buscar por vía directa el bienestar general.

Según el Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) estos procesos democráticos se han expresado en diferentes niveles territoriales. En los municipios, incluyendo tanto las zonas rurales como urbanas, encontramos 111 asambleas (Cinep, 2007). En estas, los residentes y vecinos del territorio han reclamado, sin ninguna intermediación, reivindicaciones para su bienestar; tales son los casos, entre otros, de Tarso, Sonsón y Marinilla en Antioquia.

El 89 % de las asambleas constituyentes son de origen municipal y constituyen una unidad territorial con identidad; también tenemos aquellos procesos que se circunscriben a niveles territoriales de orden submunicipal, como un barrio, una vereda, un corregimiento o una inspección de policía. Entre estos últimos encontramos las asambleas de Ciudad Bolívar en Bogotá y de Corcovado en Pueblo Nuevo, Montería.

A nivel departamental, se inscriben siete asambleas constituyentes, entre las que se pueden mencionar las de Nariño, Tolima y Antioquia. Por último, a nivel regional —es decir todos aquellos procesos que comprometen conjuntos de municipios circunvecinos, sean estos de uno o varios departamentos—, se inscriben tres asambleas (Cinep, 2007). En este caso, el evento más emblemático es la Asamblea Constituyente de los Montes de María.

También es posible identificar como procesos de participación democrática los referéndums y el plebiscito convocados y realizados, aunque en la vida política de nuestra nación sean muy pocos los realizados hasta ahora. Augusto Hernández Becerra (2019), afirma que los siguientes eventos forman parte de una lista de plebiscitos y referendos en nuestro país: los cabildos abiertos que alumbraron la independencia; el referendo territorial de San Andrés; el referendo

que en 1886 apoyó las bases para una nueva Constitución; el referendo conocido como plebiscito de 1957; y el plebiscito de la séptima papeleta que dio vía a la Constitución de 1991. Esta última fue la respuesta de participación directa promovida por profesores y estudiantes de varias universidades, luego de que el presidente Barco, en 1989, declinara la convocatoria de un referéndum por la paz. Al año siguiente, a pesar de que la Constitución no lo autorizaba, se convocó para que en las elecciones del 11 de marzo de 1991 se incluyera una séptima papeleta para definir la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Más de dos millones de votos legitimaron la medida y obligaron al gobierno a su convocatoria y organización.

En 2003, durante el primer gobierno presidencial de Álvaro Uribe, se convocó un referendo y se sometió a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional, de 18 preguntas, de las cuales solo pasó la primera, dejando sin umbral el resto del referéndum. En 2016, el presidente electo Juan Manuel Santos convocó un plebiscito para refrendar la paz con la guerrilla de las FARC, evento que contó con una abstención del 62,57 % y cuyo resultado fue negativo para la paz.

Comentarios finales

Los antecedentes legales presentados en este capítulo demuestran que el peso constitucional y de ley que se articulan a esta investigación, fundamentan la validez de la propuesta de una administración pública democrática; sin embargo, los vicios propios del régimen colombiano han negado sistemáticamente dicha evidencia.

De igual forma, frente a los antecedentes democráticos, se concluye que históricamente en Colombia se han expresado coyunturalmente formas organizativas con las cuales la sociedad y el Estado han pretendido abrir y consolidar espacios democráticos. Estos, si bien han sido útiles, no resultan suficientes para el fortalecimiento de la institucionalidad pública. Los antecedentes constitucionales y legales consignados en este capítulo dan cuenta de los aportes de una constituyente interesada en crear las bases

políticas para construir la democracia y la paz, y con estas, el bienestar de la población y el fin de un conflicto centenario. Los antecedentes democráticos evidencian las acciones y los procesos con los cuales los diversos sectores poblacionales demandan mayores aperturas políticas y democráticas en la perspectiva de apaciguar el conflicto interno.

También es importante expresar que el valor supremo de la democracia se materializa en todas las acciones que el desarrollo y el progreso humano producen como resultado de los fines y de la acción del Estado en colaboración con una sociedad organizada y comprometida con el colectivo al que pertenece. Otro valor de la democracia no menos importante, que se integra a la conquista de la felicidad, es la eliminación de las prácticas del autoritarismo y de las tiranías que convirtieron la amputación de las libertades y de los derechos en una práctica “democrática”. En este orden de ideas, cabe afirmar que solo a través de la democracia se conocerán los efectos edificadores de la deliberación, del debate político, de la negociación, la concertación y el consenso; la democracia reproduce cultura política y nos enseña a vivir en paz a pesar de todas las diferencias que cohabitan en un mismo territorio.

Es necesario reconocer que la cultura política de los constructores de opinión y de la mayoría de la población colombiana suele encasillarse en definir los procesos electorales como la plena y auténtica democracia. Sin embargo, es relevante precisar que el ejercicio electoral solo es democrático si a través de él se logra conquistar los derechos y las libertades que nos hagan dignos; si se propicia el desarrollo humano con calidad de vida; si nos facilita la construcción de paz; si podemos defender los intereses del colectivo. En caso contrario, la sola presencia del voto no es suficiente para considerarnos una nación democrática. Por último, también se puede concluir que la presencia de los partidos políticos (considerados por el régimen como evidencia democrática), solo dignificarán la democracia cuando sus ideas y sus programas sean más importantes que el peso y el control de sus maquinarias y la influencia de sus caudillos.

Capítulo III.

Algunos aportes teóricos sobre la administración pública democrática

•

**EN ESTE CAPÍTULO SE HACE
UN RECORRIDO**

por los senderos teóricos de la presente investigación, para revisar su arte, su problematización teórica y su conceptualización. Entonces, en primera instancia se exploran de forma muy general y selectiva los aportes que, desde el siglo XIX hasta la actualidad, han expresado una correspondencia política y democrática con respecto al funcionamiento de la administración pública. Luego, incursionamos en el campo teórico de la política y la democracia con sus aportes a la administración del Estado, pues en la medida en que se democratice la institucionalidad, será posible construir un sistema eficaz para la solución de problemáticas cada día más complejas. En tercer lugar, el capítulo aborda conceptualmente cada uno de los cinco componentes que se plantean para responder a las necesidades sociales de una administración democrática, estos son: los tres principios de gobierno abierto (transparencia, participación y colaboración), sumados a la descentralización local y el fortalecimiento de las capacidades institucionales.

Un estado del arte acerca de la democracia en la administración pública

Al buscar enfoques teóricos y conceptuales que ubiquen al ciudadano y a la sociedad en el centro de la acción administrativa pública, articulando la gestión con la democracia, se hallan los aportes de Juan Carlos Bonnin a comienzos del siglo XIX. Él sugirió la relación de la política con la administración pública, siendo uno de los precursores de tal idea, posicionada en la administración moderna. La obra de Bonnin *Principios administrativos* se remonta a 1808, y su relativa cercanía a la Revolución francesa hace colegir que su aporte se apropió de la democracia liberal y del Estado de derecho; además, este hecho permite aseverar que fue este autor quien formalizó a la administración pública como ciencia.

Con base en la obra de Bonnin arriba mencionada, Omar Guerrero (2010) afirma que el autor francés halló el primer principio natural de la administración en la sociedad, haciendo de dicho principio el rescate del poder social. Cuando afirma que “la administración es una consecuencia natural del estado social” (Guerrero, 2010, p. 54), se infiere que dicho estado es igualmente producto de la sociabilidad del hombre y, desde luego, un imperativo social. Siendo así, es entonces la sociedad la que interactúa con el Estado, en un proceso a partir del cual nace y se desarrolla el concepto de pacto social como un compromiso mutuo de la administración pública a nombre del Estado, y donde el ciudadano representa a la sociedad en esta relación pública y política del sistema. En palabras de Bonnin “la existencia de la administración es consecuencia de un pacto social, en razón a la sociabilidad natural del hombre” (citado en Guerrero, 2010, p. 54), lo que nos induce a afirmar con el autor francés que, sin importar el régimen político imperante, siempre debe existir la interacción acordada entre el Estado y la sociedad.

En la misma línea, el profesor Jesús Molina (2008) afirma que Bonnin le apuesta a “construir democracia para, por y con los ciudadanos a través de la estructuración de la administración pública” (p. 87). Esta afirmación muestra que la construcción de democracia y ciudadanía solo es posible de lograr y mantener

si se erige en el interior del Estado toda una institucionalidad administrativa que esté en consonancia con los ciudadanos. La relevancia de la administración pública para establecer relaciones de democracia se entiende cuando se afirma que “gracias al aparato administrativo se puede mantener entre la población un proyecto de orden social determinado” (Molina, 2008, p. 102). Debemos entender que el gobierno y la administración pública se integran en un mismo propósito de reconstruir o consolidar un orden social, en beneficio de intereses diversos, casi siempre en conflicto.

Para esta investigación, reviste importancia mostrar con Bonnin la coexistencia de la administración y la política. El hecho de que tal integración es posible y necesaria, lo confirma el autor cuando expresa que, si bien es cierto que la administración pública encuentra su origen en la sociedad, su naturaleza es política. Son dos las razones fundamentales para explicar esta evidencia. La primera, que el poder público legalmente descansa en el Estado y a su vez lo faculta para el ejercicio político de gestionar con democracia el bienestar reclamado por la sociedad. La segunda razón se refiere a lo interpretado por Jesús Molina sobre el aporte de Bonnin, en el sentido de que “los miembros en comunidad se organizan como asociación política sobre el convenio tácito y recíproco de reunir en común la totalidad de sus medios y fuerzas para el sostén de la sociedad” (Molina, 2008, p. 90).

Después del aporte democrático de Bonnin, surgieron algunos pensamientos administrativos a finales del siglo XIX y comienzos del XX por parte de Woodrow Wilson y Francisco Goodnow. Ambos consideran la separación de la política de la administración, al tiempo que expresan sus preferencias por la democracia parlamentaria y representativa. Estas son contribuciones de muy poca utilidad para nuestro ejercicio, que se encuentra basado en la influencia de la política y la democracia en la práctica administrativa; por tal razón, dichos planteamientos no se consideran útiles para este estudio: la separación de la política y la administración niega de entrada cualquier consideración de participación social, por lo tanto, la gestión democrática es inexistente.

Ahora bien, desde la primera década del siglo xx se cuenta con la teoría administrativa de Max Weber, la cual se universalizó después de la Segunda Guerra Mundial. Se trata particularmente del modelo administrativo burocrático, caracterizado por su organización racional, por ser promotor de la eficiencia administrativa apegada a las reglas y el defensor a ultranza del régimen político basado en la democracia representativa. Por razones de coherencia, tampoco es considerado de gran utilidad para esta investigación, más aún cuando el mismo modelo descarta la democracia participativa, por considerarla inconveniente en los procesos administrativos.

En las últimas dos décadas del siglo xx aparecieron en escena nuevos modelos administrativos del Estado, correspondientes a procesos aperturistas de la economía del mercado y presentados como la panacea contra la corrupción y la antidemocracia, así como contra la ineficiencia administrativa. Dichos modelos son conocidos con el nombre general de posburocracia, y particularmente como la nueva gestión pública (NGP), el neoweberianismo y la postnueva gestión pública (P-NGP). Estos modelos tampoco resultan de interés para los propósitos de este libro, pues lo que aquí tiene relevancia son los entornos democráticos aportados para que las administraciones públicas y sus gobiernos adelanten su gestión con resultados que impacten positivamente el bienestar de la población. En este contexto, se logró identificar unos pensamientos latinoamericanos que aportan a la configuración de una corriente comprometida con la construcción de una administración pública democrática. En efecto, son varios los pensadores y las entidades que gracias a su accionar democrático han logrado impulsar en la región instituciones y gobiernos más abiertos, más transparentes y participativos. En Colombia, a partir de 1991, con la aprobación de la nueva Constitución política, caracterizada por un profundo contenido democrático, se adoptó la democracia participativa como el valor supremo de nuestra institucionalidad y por lo tanto como el eje orientador de las funciones públicas.

Las nuevas condiciones económicas y políticas forzaron la desaparición del modelo administrativo burocrático, ocurrido

en el mundo a partir de la década de 1980. La sociedad conoció el “advenimiento” del reciclaje de un modelo económico abierto y fundamentado en la libertad de mercado, más conocido como el neoliberalismo. Dentro de ese nuevo contexto económico, en América Latina, Chile fue el precursor en aceptar los postulados de Milton Friedman y Arnold Harberger; dicho país inició en el continente la implementación de una serie de reformas de los estados que dotó a sus administraciones con las tecnologías propias de la gerencia de mercados.

Ahora bien, la nueva gerencia pública (NGP) es la alternativa organizativa del modelo económico para la administración del Estado; esta es analizada por Guillermo Fuentes y María Cecilia Güemes en el documento “Modernizar y democratizar la administración pública” (2009). En dicho texto, ellos afirman que la NGP se presenta como alternativa al modelo administrativo burocrático, y pretende mayor eficiencia y eficacia de la administración pública debido a que el nuevo modelo de gestión incorpora a los ciudadanos en los procesos y en los resultados de estos.

Autores como McLaughlin, Osborne y Ferlie (2005) afirman que la NGP, en materia de democratización de la administración pública, se ha propuesto la búsqueda de un Estado cada día más plural, ajustado al respectivo régimen político y a la cultura del país que lo implementa. La NGP, en boca de Alexander Quintanilla (2017), afirma que es un “modelo que ha sido ampliamente promulgado y, sin embargo, son pocos los resultados que se pueden observar de forma clara en el momento en que se evalúan los procesos de implementación de este modelo” (p.30).

La NGP, al replantear las relaciones jerárquicas de la burocracia, logra acercar a los servidores públicos entre ellos y ante la sociedad, favoreciendo en primer lugar la toma de decisiones de forma más amplia y rápida y, en segundo lugar, se logra un acercamiento de la sociedad a la gestión pública, promovido por la descentralización. Pero indudablemente se evidencia que esa aproximación, facilitada por las políticas de descentralización y de desconcentración le permite a la NGP dirigir las actividades y programas públicos hacia los mercados y empoderar los procesos de privatización.

En este orden de ideas, en el marco de la descentralización se evidencia que, si bien las relaciones de gestión pública sobre los servicios públicos se dan con presencia social a través de la “participación ciudadana”, el concepto de ciudadanía se sustituye por el de cliente. Dicho fenómeno ocurre porque el modelo administrativo gerencialista se ha focalizado en reproducir y mantener las relaciones del mercado dadas entre empresas y clientes. Al respecto, encontramos aproximaciones como esta: “Una mirada a los nuevos enfoques de la administración pública [muestra que] los ciudadanos entendidos como clientes son puestos en primer lugar; estos se deben identificar respecto a los productos y servicios que presta la organización” (Chica Vélez, 2008, p.33). De esto se puede inferir que las relaciones democráticas en la NGP nacen en el marco de los mercados, es decir, más que ciudadanos-clientes somos consumidores; pero además como colofón se puede deducir que el concepto de democracia no será posible sin ciudadanos.

De cualquier forma, hay que entender que el modelo centralizador de la burocracia desaparece, dando paso a gobiernos y a administraciones que construyen la democracia con los clientes para empoderar y favorecer al mercado que satisface a compradores. En este sentido, el proceso descentralizador lleva a la NGP a promover, a través de normativas, iniciativas democráticas como “la participación ciudadana en los procesos de planeación local” (Ocampo, 2018). Igualmente, dicho modelo da paso a otras figuras democráticas que promueven tanto la rendición de cuentas para mostrar los avances del plan de desarrollo, como el fomento al control social; creando así la percepción de transparencia.

Ocampo (2018) confirma que el principio de la transparencia es pregonado por la NGP y que se complementa con la información pública que muestra la accesibilidad, relevancia, calidad y confiabilidad. Sobre esta caracterización, la autora también afirma que desde 2011 la ONU, a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo,

[...] asume la transparencia como la interacción de tres componentes rectores: rendición de cuentas, visibilidad e integridad

[...] Dicho proceso de transparencia tiene relevancia en la medida que permiten cimentar la confianza de la sociedad civil y propiciar una gestión pública eficaz y eficiente. (Ocampo, 2018, p.3)

En este sentido, debemos entender la importancia que tiene retomar la transparencia como un fuerte componente de la administración pública democrática, sirviéndole a la ciudadanía para exigir responsabilidad política y social en la gestión pública, tanto al gobierno como a su administración. Apoyadas en las anteriores exigencias, las comunidades interesadas tienen la posibilidad real de hacer controles a la gestión pública y seguimiento a los funcionarios públicos. Dichas acciones solo son posibles si se cuenta con una información visible y oportuna, además de implementar mecanismos viables de accesibilidad que les permitan a las comunidades intervenir oportunamente en la defensa de los intereses públicos. Soportando lo anterior,

[...] la actual Constitución Política de Colombia, garante de nuestra democracia, señala que la transparencia y la publicidad de la gestión pública garantizan un adecuado funcionamiento del Estado. Así pues, se abre espacio para la participación de la ciudadanía dentro de la función pública y se identifica dicha participación como un aspecto necesario para el fortalecimiento del proceso de modernización del Estado. (Nieves, 2013, citada por Quintanilla, 2017, p. 39)

La NGP no es la única alternativa administrativa que floreció en esta coyuntura. También surgieron otros enfoques como el neoweberianismo y la nueva gobernanza, que han ofrecido una mayor cantidad de alternativas democráticas. En respuesta a los hechos transformadores de la administración pública, en la década de 1990¹¹ aparece la reacción de la corriente weberiana, que bajo

11 Si bien es cierto que el concepto aparece por primera vez en la academia europea desde la década de 1970, en referencia a los aportes sociológicos

el nombre ahora de neoweberianismo comparte la tendencia de la democratización de la administración pública. Movido por la defensa de las formas comunes de vida y el comportamiento social, construido con la acción del Estado burocrático, Christopher Pollitt cree en la necesidad de reformar y fortalecer la administración pública weberiana sin necesidad de privatizarla. Ello se plantea como un proceso que valida aspectos propuestos por la NGP y mantiene fundamentos de la burocracia como la “lógica burocrática con la flexibilidad del funcionamiento neogerencial”, conservando los “principios de una gestión pública gratuita [con los requerimientos de] rapidez, de pragmatismo y de coherencia presupuestaria de la NGP” (Larrouqué, 2018, p. 9).

Pollitt y Bouckaert, piensan que la respuesta a una indiscutible crisis del modelo neoliberal es el neoweberianismo, sobre lo cual Larrouqué (2018) afirma que, en esta corriente administrativa,

[...] opera una fusión entre estos dos modelos clásicos, asimilando lo mejor de cada uno y rechazando sus consecuencias negativas respectivas. En cierto modo, combina el rigor de la lógica burocrática con la flexibilidad del funcionamiento neogerencial. [Estado neoweberiano] garantiza los principios de transparencia y de democratización en la gestión de la acción pública. La idea es que los ciudadanos sean concretamente asociados con la implementación y la evaluación de las políticas públicas. (p. 19)

El neoweberianismo, en camino a la democratización de la administración pública, rescata la democracia representativa. Guillermo Fuentes, Cecilia Güemes y Carolina Isaza afirman que el neoweberismo “no renuncia a que la democracia representativa requiera del uso de la jerarquía y del *ethos* burocrático, y de la construcción de estructuras estatales profesionales como prerrequisito para que el Estado pueda llevar adelante eficazmente sus

de Weber, tan solo en la década de 1990 se reconoció como tendencia teórica de carácter administrativo.

funciones” (Fuentes, Güemes y Isaza, 2009, p.62). Tratando de extraer del neoweberianismo una interpretación a favor de la tesis administrativa democrática que plantea este libro, y de acuerdo con la idea de Larrouqué, proponemos la asociatividad ciudadana en el marco de la democracia representativa. Entonces, a partir de una democracia representativa y una asociatividad fuerte se podría favorecer la democracia participativa, ya que cualquier ejercicio o decisión ciudadana favorece y fortalece cualquier proceso de desarrollo y de transformación social. Por lo tanto, los exponentes de la democracia participativa terminan apoyando a la democracia representativa, porque se cree que cualquier logro del desarrollo les garantiza a los representantes una elección perpetuada por el voto de los ciudadanos. Este razonamiento se puede deducir de nuestra Constitución, pues una interpretación de esta sugiere que cualquier poder ejercido por los representantes deberá ejecutarse en los términos que la misma Constitución establece, y ella instituyó que Colombia es un Estado democrático participativo y pluralista. Estas reflexiones son importantes para extrapolarlas a los argumentos que en esta investigación soportan el proyecto para construir una administración pública democrática.

Ahora bien, continuemos examinando otras tendencias administrativistas del presente siglo. Según Hajnal y Rosta (2015), en la actualidad ha surgido una nueva propuesta de administración pública conocida como la post nueva gestión pública (P-NGP) que, manteniendo algunos principios de la NGP, profundiza el empoderamiento de la sociedad civil y recupera desde el neoweberianismo el *ethos* y cultura de lo público. Christensen y Lægreid (2011) afirman que en “realidad la P-NGP es una reacción a la NGP y deberá ser entendida como una propuesta de cambio diferente a su antecesora” (p. 125). Podríamos pensar que el presente modelo administrativo responde a las dificultades de la economía de mercado sufridas a partir de 2008; esta nueva tendencia gerencialista mantiene los intereses privatizadores, pero se adecua a las demandas políticas y sociales, permitiendo una mayor apertura democrática en las instituciones. Estas, desde el andamiaje normativo, asumen principios como la equidad social

y la humanización, entregándole a la sociedad civil —no así al mercado y a la empresa—, el papel protagónico de la democracia.

A partir de los aportes democráticos tanto de la NGP y de la P-NGP como del neoweberianismo, aparece una corriente administrativista latinoamericana promovida desde la academia por parte de investigadores e instituciones estudiosas de lo público, quienes vienen construyendo un pensamiento alrededor de una administración pública democrática. A la par de esta concepción administrativa democrática aparecen, en una relación consecucional, los conceptos de gobierno abierto y de buen gobierno.

Es necesario presentar brevemente el significado de gobierno abierto, ya que sus aportes son influyentes para demostrar las estrategias de edificación de una democracia en la administración del Estado. En este sentido, a continuación, se relacionan algunos aportes de estudiosos del tema y de las instituciones que se han destacado en la promoción de este tipo de gobierno.

Según Irekia (2010), el gobierno abierto es una doctrina o filosofía política que sostiene que los temas de gobierno y administración pública deben ser abiertos en todos los niveles posibles, en cuanto a participación y transparencia, para conseguir una mayor participación ciudadana y una mejor regulación.

Otros autores, como Jesús García (2014), definen el gobierno abierto como el esfuerzo de crear instituciones gubernamentales completamente transparentes, pero que también garanticen los ejercicios participativos.

[...] Comprometiendo a los ciudadanos en la toma de decisiones y adopción de políticas ya desde sus inicios y, por tanto, con el beneficio de extender la consulta y participación a todos los agentes implicados y no solo los agentes del modelo político clásico. (p.86)

Mientras tanto, Calderón y Lorenzo (2010) definen el Gobierno abierto como aquel que entabla una

[...] constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en

sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente. (p.11)

El concepto de gobierno abierto no se agota ni se reduce a la oferta de servicios en línea, aunque esta sea la modalidad que más se ha desarrollado en los países de América Latina, dando paso a los conceptos de gobierno electrónico, virtual o en línea —tal es el caso colombiano, donde se han transformado profundamente en esta vía los conceptos de lo administrativo y lo democrático—. La consolidación de un gobierno abierto requiere, por una parte, implementar en la administración pública y su gobierno nuevos valores y principios democráticos, tales como la transparencia, la participación democrática y, por otra parte, ganar la colaboración de la ciudadanía. Sobre esta reflexión en torno al gobierno abierto, Alejandra Naser expresa que se debe “propiciar la democracia deliberativa en todos los puntos de las administraciones y abandonar el concepto de administrado por el de ciudadano” (Naser, 2017, p.10). Para complementar el aporte de Naser se puede afirmar que son los ciudadanos quienes deliberan para concertar decisiones en el marco de la democracia participativa.

Los anteriores son los valores aportados por el gobierno abierto, los cuales logran impactar positivamente en la construcción de una administración pública democrática. Por esta razón en el presente capítulo se han reiterado las relaciones concomitantes de los dos conceptos.

En el documento del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), titulado *Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI*, se plantean los argumentos de la democratización de la gestión pública en el marco del gobierno abierto. Un primer aspecto que se destaca es la “ampliación del proceso de democratización y responsabilización de la gestión pública” (CLAD, 2010, p.8). Para el CLAD la democratización de la gestión pública tiene un punto de partida que se denomina transparencia de todas las acciones del Estado, lo que significa la creación de mecanismos que

abran los datos y la información de los gobiernos a la ciudadanía. La responsabilización de un gobierno y de la administración para adelantar todos los procesos de gestión pública, se enmarca en el cumplimiento consciente de los deberes de los servidores públicos. Para Oszlak, esta responsabilidad tiene diversos significados conectados entre sí a partir del concepto de “transparencia, asociado con la eficiencia, la eficacia, la autonomía, el control, el servicio al ciudadano, la legitimidad, el ‘buen gobierno’ o, incluso, con la democracia” (Oszlak, 2013, p. 22).

Las teorías que explican los principales problemas de la democratización administrativa

En el diagnóstico que fundamenta esta investigación, realizado en el territorio con la sociedad civil y servidores públicos, se detecta en la mayoría de los actores una gran incompreensión de los conceptos de democracia y de política. Se refieren a la política con muchas opiniones, algunas difusas, otras contradictorias, e incluso con desprecio; pero todos concluyen de forma absoluta que los conceptos asociados a la política se inscriben dentro de los procesos electorales y en los partidos políticos. Nuestra experiencia académica y comunitaria nos indica que estas opiniones son generalizadas en todo el territorio colombiano, ya que estos saberes han sido abordados por los medios que construyen opinión pública, alejados del conocimiento de la ciencia política y su filosofía. Estas circunstancias problemáticas son determinantes para seleccionar las explicaciones teóricas de la política y la democracia que enmarcan la democratización de la administración pública.

La política y la democracia, aunque son conceptos diferentes, mantienen una relación indisoluble; sin embargo, a lo largo de la historia de la humanidad no ha existido unanimidad teórica para explicar estos dos conceptos. De cualquier modo, lo que sí se puede sostener es la interdependencia entre la democracia y la política. En primera instancia, la política debe entenderse como un subsistema del sistema social que actúa a través de normas y de medidas administrativas, que promueve la organización social buscando

la mejor y más eficaz comunicación entre la sociedad y el Estado y es protagonista en la búsqueda del bien común. Por su parte, la democracia es un mecanismo útil para decidir e implementar las decisiones políticas, tanto individualmente a través del voto, como a través de consensos comunitarios para incidir en políticas de desarrollo. En palabras de Jacques Rancière (1996) “la democracia es, en general, el modo de subjetivación de la política” (p.126), así sea individualmente a través del voto o como resultado producto de los argumentos de los ciudadanos en las deliberaciones que culminan en consensos para la acción de la sociedad y el Estado. Ambos conceptos revisten la mayor importancia para la conformación de la tesis que soporta este escrito. Entonces, entendiendo que la democracia es la expresión de la política, abordaremos en este acápite el desarrollo teórico de la democracia en torno a los objetivos de esta investigación.

Desde comienzos de la edad moderna (siglo XVIII) hasta nuestros días, amplios sectores sociales, la academia y la acción política le han dado gran importancia a la discusión conceptual de la democracia, pero sobre todo a su búsqueda. Alcanzar o lograr la construcción de una sociedad verdaderamente democrática es un sueño aún inalcanzable, porque la autocracia y el autoritarismo le han cerrado el camino, irónicamente en nombre de la democracia. Se entiende la democracia como “un sistema de valores y normas para gobernar la conducta de las personas en casi todas las relaciones humanas” (Harris, 2000, p. 6); dichas relaciones son entendidas como sociales, políticas, empresariales, y comunitarias. En tal sentido, la democracia puede entenderse como un sistema que configura las relaciones sociales y políticas de una población asentada en un territorio, convirtiéndose en una condición ineludible para lograr el desarrollo integral del entorno. Desde otra perspectiva, se puede afirmar que la idea máxima de la democracia se enmarca en una población con un modo de vida lleno de valores y de principios, que les permite a todas las diferencias humanas convivir pacíficamente en un mismo territorio.

En consecuencia, la democracia es dinamizadora del desarrollo y facilitadora de la paz, de modo que se establece entre ellas una

relación simbiótica que impulsa hacia la construcción del bienestar humano, para lo cual el Estado y su administración pública orientarán a la sociedad con miras a alcanzar tales fines. El argumento principal sobre dicha función de la democracia, “en este contexto, sería la forma en que las democracias canalizan las demandas y las expectativas del conjunto de la población hacia el Estado, más aún cuando este es la expresión de la soberanía del conjunto de la sociedad” (Molina, 2008, p.44). En este orden de ideas, la soberanía descansa sobre el pueblo. Dicho concepto culturalmente ha estado ligado a los procesos electorales, pero hoy, debido a las dinámicas de trabajar por la democratización del Estado, se puede afirmar que este se vincula directamente con una sociedad que decide sobre el bienestar que se construirá en conjunto con su administración pública (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 3).

A partir de este análisis sobre los logros de la democracia y sus avances relativos, se puede entender, desde los regímenes políticos decimonónicos hasta los actuales, que el Estado avanza en la construcción de un sistema eficaz para la solución de problemáticas cada día más complejas, solo en la medida en que este se democratiza. En efecto, un valor universal descansa en la democracia: la aceptación implícita de los diversos actores en contienda. Así, las decisiones tomadas a través de este sistema se encuentran precedidas por las deliberaciones que tienen como resultado la solución de problemas, de modo que es posible sentar las bases para desarrollos futuros.

Con la anterior idea entramos a una nueva dimensión de la democracia, la deliberativa, que puede ser útil a la democracia representativa como a la participativa, pero avancemos sobre la deliberación en esta última que es el soporte de nuestro propósito del estudio. En este sentido, el Noruego Jon Elster afirma sobre las decisiones en democracia a partir de la deliberación para elaborar acuerdos:

Todas concuerdan [...] en que el concepto incluye la toma colectiva de decisiones con la participación de todos los que han de ser afectados por la decisión o de sus representantes, actuando en democracia participativa. Todas, asimismo, concuerdan en

que incluye la toma de decisiones por medio de argumentos ofrecidos por y para los participantes que están comprometidos con los valores de racionalidad e imparcialidad. (Elster, 2001, p.24)

La importancia de la deliberación consiste en la posibilidad real que tienen los participantes, quienes, con ideas diferentes, pero con argumentos racionales, terminan acordando colectivamente las acciones necesarias y urgentes tanto para ellos como para la administración pública.

Igualmente he de aclarar que la deliberación debe ser democrática, para que esto suceda debe darse a través del debate público, de forma libre, sin coerción alguna y ante el público interesado. Amartya Sen (2006) afirma que “la perspectiva más amplia del debate público, la democracia debe otorgar un lugar capital a la garantía de la discusión libre, y a la interacción nacida de la deliberación, tanto en el pensamiento como en la práctica” (Sen, 2006, p.14). Además, tanto Elster como Sen proponen que en el marco de la democracia deliberativa se debe promover “la educación de públicos que da lugar a la alteridad y consensos, ya que la ciudadanía educada puede decidir libremente y evita la ignorancia o ser persuadidos al momento de tomar decisiones”. Solo en la democracia deliberativa se puede ser diferente; un pensamiento autónomo rompe la pretensión de unanimidad arraigada en grupos sociales con ideas antidemocráticas, pues a través de argumentos o discursos abiertos es posible construir consensos para la acción.

En este mismo contexto sobre la deliberación pública de los asuntos considerados socialmente problemáticos, debe considerarse cuál es el ambiente ideal para que la administración pública promueva y estructure las políticas públicas. Al respecto se afirma que

El diálogo y la discusión abierta son elementos constitutivos de la elaboración de las Políticas Públicas. Esto es lo que identifica y caracteriza las propiedades irrenunciables de los regímenes democráticos. Aquí, la elección y desarrollo de una política no resulta de un sofisticado cálculo tecnográfico o de una preferencia autocrática. Es, en cambio, producto de la discusión y persuasión recíproca de

muchos actores políticos y gubernamentales, participantes en su formulación, aceptación y puesta en práctica. (Victoria, 1994, p. 96)

Dichos avances, acompañados de experiencias democráticas deliberativas, han permitido e incrementado los niveles de participación de la población, creándose así mecanismos de autogestión y de democracia directa. Cabe resaltar que con estas experiencias se viene avanzando, aunque sea lentamente, en las posibilidades de la creación de ciudadanía, convirtiendo a hombres y mujeres en personas que interactúan entre ellos y con el Estado, en sujetos activos, políticos y públicos que se atreven con sus pares a construir un entorno digno y una cultura democrática.

Es fundamental insistir en que no será posible construir ciudadanía y democracia sin el papel protagonista del Estado, a través de sus gobiernos y de la administración pública, pues en coherencia con el régimen político, son estos los que configuran los niveles de democracia de una nación o de un territorio concreto. Proteger la relación de la sociedad y el Estado, con el fin de atender la necesidad de crear mecanismos para hacer dable la democracia, es así mismo la mejor forma de constituir ciudadanía con conocimiento de los procesos participativos. Una acción de experticia política que avanzará infinitamente con ciudadanos y democracia es el proyecto de nación. Ciertamente, los ciudadanos construyen la visión de nación con la sociedad y luego, haciendo uso del poder de Estado ganado en los procesos electorales, estos podrán construir un territorio más justo con el pleno goce de sus derechos y libertades.

Ahora bien, para hablar de participación resulta significativo el trabajo de Richard Harris (2000), quien configura dos tipos de democracia:

[...] la primaria y la secundaria. Ubica en el primer nivel los procesos electorales, los partidos políticos y por ende el sistema legislativo con las leyes, todos ellos influyentes sobre el aparato institucional. En el segundo nivel relaciona la cultura democrática arraigada en la población que es determinante para el comportamiento cotidiano. (p.5)

Harris aclara que, sin este nivel de democracia, la democracia primaria no podrá funcionar. Sin democracia secundaria (participativa y deliberativa) la democracia primaria (representativa) seguirá siendo más ciega en la defensa de los intereses públicos, pero más complaciente y abierta para proteger los intereses privados.

Este autor también aclara que la democracia solo es posible a través de los “mecanismos de la democracia participativa y la democracia representativa” (Harris, 2000), los cuales garantizarían una sociedad democrática, siempre y cuando se impongan sobre los mecanismos autoritarios y burocráticos. En este contexto, la participación democrática solo es posible con la existencia de canales o espacios institucionales y populares, siempre y cuando estén al alcance de los ciudadanos. Así mismo, le corresponde al Estado y a su administración pública crear organizaciones sociales, que conduzcan a la creación de una cultura organizacional democrática. Es a través de dichas organizaciones que la administración pública deberá promover una comunicación abierta de doble vía (Estado-Sociedad-Estado) para crear y garantizar la confianza mutua que facilite la participación y la colaboración, de esta manera la democracia será un sistema que provea el bienestar de la población y no el interés particular.

Además, Harris (2000), refiriéndose a la forma exitosa para promover la democracia en lo público, vincula este proceso con sus servidores, y afirma lo siguiente sobre los efectos de democratizar las relaciones humanas en los centros laborales y los contactos con la comunidad:

Cada funcionario puede promover la autogestión y la participación democrática en la toma de decisiones en su lugar de trabajo, aun si su esfuerzo toca solamente un pequeño grupo de gente. También, cada funcionario que tiene relaciones con el público puede tratarlo de forma respetuosa, apoderar de una manera u otra a los ciudadanos, grupos y asociaciones que representan los intereses de sectores de la ciudadanía que no tienen representación adecuada en las decisiones estatales. En general, llevar a cabo sus funciones de modo que sirva los intereses

públicos y no los intereses particulares en su vida extralaboral los funcionarios pueden promover la democracia secundaria en las asociaciones cívicas, la vida social y las entidades comunales en las cuales ellos participan. (p. 21)

Los aportes de Harris mencionados forman parte del marco analítico de la democracia, entendiendo que la democracia primaria se da en el campo institucional, y la democracia secundaria hace parte de la cultura y de los valores de la población. De ahí que, en la cita anterior, Harris muestra la democratización de la administración pública a través de implementar las dos formas de democracia reconocidas por él.

En este punto de la construcción de la democracia en la administración pública se debe expresar la sinergia que debe existir entre democracia y desarrollo. En efecto, sin desarrollo económico y social no va a ser posible construir democracia, pero igualmente sin esta última no se logrará el desarrollo. Por tal razón, afirma Harris que “es evidente que la democracia deberá suprimir las extremas desigualdades sociales que impiden a la mayoría del pueblo tener acceso a la ciudadanía y a la toma de decisiones” (2000, p. 20). Por tal motivo se infiere que las actuales desigualdades sociales demandan que la planeación económica y social sea un imperativo democrático para la administración pública y para la sociedad, ya que de ella depende el desarrollo.

Conceptualizandolaadministración pública democrática

Del gobierno abierto a la administración pública democrática

La conceptualización de una administración pública democrática inicia reconociendo los aportes del gobierno abierto, visto hoy como un nuevo paradigma de la administración pública que descansa sobre tres principios: la transparencia, la participación y la colaboración. Estos valores no están yuxtapuestos, por el contrario, se integran en una sola unidad. Nuestro concepto

administrativo y democrático se alimenta del espíritu transformador del gobierno abierto, porque este le permite a la sociedad construir su propio bienestar y consolidar así mismo el desarrollo en los territorios, además logra empoderar la justicia social, la participación democrática ciudadana, y da paso a la aparición del buen gobierno.

El gobierno abierto exige una relación vinculante de las instituciones con la sociedad, relación que debe ser promovida y facilitada por el conjunto del Estado. Esta cercanía social e institucional compromete a los gobiernos y a las administraciones públicas a construir canales de diálogo y de relacionamiento con la ciudadanía, basados en la confianza, para que entre todos se logre producir los resultados de bienestar. Dichos diálogos pueden ser de diversa naturaleza, formales como los establecidos en la Constitución y en la ley, e informales, que son todos aquellos que dependen de las iniciativas de la sociedad y de sus comunidades. Para lograr la efectividad de los procesos en diálogo, se requiere voluntad política y condiciones técnicas y logísticas, así como la presencialidad institucional y social. Sobra decir que la integración aquí planteada cuenta con mayor eficacia cuando se logra en el terreno local, o de forma presencial; aunque no se descarta la virtualidad, esta requiere cobertura de señal, equipos y capacitación, elementos actualmente deficitarios.

A partir de los procesos mencionados, el Estado con su administración democrática facilitará el diálogo social, permitiendo así la deliberación y la negociación, logrando de este modo los consensos en las decisiones públicas. Así se construirá una gestión administrativa y de gobierno que provea productos enriquecidos con los nuevos valores aportados por la ciudadanía, impactando positivamente la calidad de vida de la población. Este proceso solo es posible cuando nuestra administración, inspirada en el gobierno abierto, logre que el Estado y la sociedad actúen dentro del marco de la democracia participativa, permitiendo que las tomas de decisiones entre ciudadanos y gobierno se den en escenarios directos y visibles, evidenciando la colaboración de los diversos actores de la sociedad.

Es muy importante el punto de vista de Oscar Oszlak (2013), quien en su texto “Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública”, plantea un interrogante interesante al referirse a lo que puede ser el gobierno abierto: ¿se trata solo de un nuevo desarrollo tecnológico o de una novedosa manera de hacer lo que antes se hacía por otros medios?

A partir de las experiencias en América Latina y especialmente en Colombia, pareciera que los avances del gobierno abierto son concebidos como una novedad tecnológica, debido a que desde el Estado los logros en gobierno electrónico o gobierno virtual son los que se identifican como el gobierno abierto. Desde la administración democrática, no es así. Se debe tener en cuenta que no se trata de negar la importancia de las tecnologías de la información y la comunicación en el desarrollo de la administración pública; en efecto, el gobierno abierto es mucho más que un medio tecnológico, pero no se puede renunciar a que a través de este se amplíe la democracia en los procesos de la gestión institucional.

Ahora bien, si se tiene claro que los derechos constitucionales son el fin supremo del Estado social de derecho, se deduce que estos no serán posibles sin el relacionamiento de los gobiernos y los ciudadanos. Dichas relaciones, en el nuevo contexto de gobierno abierto, comprometen a la administración pública a liderar los procesos de gestión participativa. En última instancia lo que importa es la comunicación, no el medio. Aunque al comienzo del libro ya se había planteado cuáles son las preferencias de relacionamiento en esta investigación, quiero reiterar que la acción comunicativa logra los mejores resultados cuando se realiza con la presencia física de personas, ya que este medio directo siempre imprime valores humanos. De cualquier modo, por el simple hecho de vivir en un mundo globalizado, no se puede desconocer la importancia de la efectividad en la comunicación virtual.

Ahora bien, este estudio propone abordar la incidencia del gobierno abierto sobre la gestión pública, entendiendo que esta no es otra cosa que la capacidad de producir y administrar los bienes y servicios expresados en planes de desarrollo y políticas públicas, dirigidos equitativamente a la población para construir

bienestar humano. Para lo cual, el gobierno abierto propone una gestión con base en una planeación que supere la improvisación y la producción cotidiana de resultados desconectados del control social¹². En este marco administrativo se logrará la participación democrática en la gestión. Para el gobierno abierto, es la participación social y el control lo que independiza la gestión pública de la influencia del clientelismo, evitando que el gobierno actúe bajo los intereses privados y caiga en prácticas corruptas. Este valiosísimo aporte ya lo viene incorporando la administración democrática desde su concepción teórica y práctica en la definición de sus estrategias.

A partir de los mencionados aportes del gobierno abierto, en lo que sigue se conceptualizará la administración pública democrática, reconociendo e incorporando al saber administrativo los valores y principios que marcan el camino para la construcción de la democracia en los procesos de gestión pública. Ciertamente, los principios y valores aportados por el gobierno abierto no son suficientes para garantizar el accionar de una administración plenamente democrática, de ahí que este texto incorpora los procesos de descentralización local y el mejoramiento de las capacidades institucionales; todos estos elementos serán conceptualizados más adelante en el presente capítulo.

Una administración pública democrática deberá ser aquella que se comprometa a garantizar una gestión con plena participación ciudadana en las decisiones de planeación, ejecución y control de todos los bienes y servicios que servirán para construir

12 Explica Oszlak (2013) que “la gestión debe atender los requerimientos de planeación en tres tiempos, el pasado, el presente y el futuro, nuestra gestión prefiere el presente, excluyendo los otros dos tiempos” (p. 10). “Gestionar el día a día evita evaluar los resultados anteriores, soslaya el cumplimiento de metas y termina eludiendo los controles administrativos y sociales” (p. 11). Termina afirmando Oszlak, “lo que suele perderse de vista es que, si no hay futuro, tampoco hay pasado, puesto que solo si se sabe hacia dónde se quiso ir, puede comprobarse si se ha alcanzado la meta o, al menos, si se está llegando” (p. 11).

el bienestar de la población local. De este modo, se logra que el Estado conceda derechos efectivos para las soluciones de problemas y necesidades del colectivo social. Dicha administración hará de la democracia una práctica cotidiana, logrando así que las decisiones de los ciudadanos y de sus comunidades se realicen en los espacios, medios y mecanismos que garanticen su importancia y empoderamiento social y político. Una administración semejante luchará permanente y denodadamente con todas sus capacidades institucionales, principios y valores en la construcción de unas relaciones de convivencia entre la población, con la perspectiva de organizar y fundar comunidades comprometidos con el derecho y el deber de la paz. Es imperante confirmar que este tipo de administración recuperará la racionalidad pública, arrebatándole el poder de Estado a los intereses privados que hacen presencia a través del clientelismo, la corrupción, el corporativismo y la criminalidad.

En este punto es necesario realizar una breve exposición de las características y valores que hasta ahora se han venido destacando como esenciales en la administración democrática. Sobre la transparencia, cabe resaltar que su implementación le aporta a la administración, al gobierno y al conjunto de lo público algo tan vital como es la confianza para vincular a los espíritus ciudadanos participativos y colaborativos. La confianza es un valor característico de la administración propuesta y debe ser construida en el marco de una democracia genuina, sin la cual no pueden prosperar los procesos administrativos aquí expuestos, y ella solo es posible a partir de la transparencia.

La transparencia y la confianza se explican suficientemente a través de la existencia de múltiples procesos de información. Al respecto, José Nieves explica la importancia y la validez de la información en los siguientes términos:

[...] en una democracia participativa en la que se articulan las tensiones y las relaciones de poder entre el gobernante y los gobernados, el acceso a la información y el derecho de los ciudadanos a participar y ejercer control social sobre el desempeño y

gestión de las entidades públicas, constituyen instrumentos indispensables para el mejoramiento de la transparencia. (Nieves López, 2013, p.70)

Entre mayor sea la información que suministre la administración pública sobre su gestión, el origen y destino de sus impuestos y la explicación de sus actuaciones y decisiones, va a tener como resultado que el conjunto de Estado incremente la transparencia y, con esta, la confianza en todas sus actuaciones. Las instituciones y gobiernos que actúan con transparencia irradian la confianza social que les garantiza a sus ciudadanos tener nuevas actitudes, por ejemplo, realizar el control social como antídoto contra la corrupción, y muchos otros ejercicios públicos que fundamentan la democratización de la administración pública.

La realidad legal colombiana así lo confirma. El artículo 78 de La Ley 1474 de 2011 orienta sobre la construcción de la “Democratización de la administración pública”; a partir de esta norma se colige la relación entre la democracia administrativa con los procesos de participación directa. Dice la norma:

Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública [...] para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública. (Ley 1474 de 2011)

Y define acciones como: convocar a audiencias públicas; incorporar a sus planes de desarrollo y de gestión las políticas y programas encaminados a fortalecer la participación ciudadana; difundir y promover los derechos de los ciudadanos; incentivar la organización social y la asociatividad ciudadana; y apoyar los mecanismos de control social que se constituyan.

Ahora bien, la garantía de lograr el empoderamiento y la permanencia de una administración pública democrática pasa

por construir políticamente un Estado democrático y abierto. En todo caso, creemos que la democracia participativa requiere de una administración y de un Estado democrático, para que este exija tanto a los gobiernos como a la administración pública el ejercicio democrático expresado en la Constitución.

En referencia, José Sánchez González, comenta que en lugar de un

[...] Estado burocrático, ajeno a los ciudadanos, impenetrable, desalentador de la participación, de estilo de gestión autoritario; se requiere lo contrario [...] Necesitamos un verdadero Estado que actúe basado en participación ciudadana, que sea desburocratizado, que logre una verdadera descentralización política, que actúe de forma transparente. (Sánchez, 2015, p. 52)

Por este camino nos encontramos con un primer reto para un Estado y una administración pública democrática. Necesitamos un Estado tal como lo describe Guillermo O'Donnell:

Estado consistente con la democracia [...] un Estado que se inscribe en su propia legalidad, que junto con una sociedad civil presente y activa, apunta a consolidar y expandir los derechos de ciudadanía implicados y demandados por la democracia. [...] esto a su vez significa que los ciudadanos tenemos un derecho público e irrenunciable al Estado, pero no a cualquier Estado sino a uno consistente con la democracia, un Estado de y para la democracia. (O'Donnell, 2008, p. 27)

La importancia de este aporte de O'Donnell consiste en que es en el Estado donde radica el poder y la legalidad con que actúa la administración pública, así como para que ella opere en nombre y como parte esencial del Estado. En tal sentido, pretendemos tener al frente un Estado que, con su administración pública, haga posible la democracia participativa para el logro del bienestar social.

Con respecto a la importancia de la democracia participativa en una administración pública que la haga suya, José Juan Sánchez (2015) afirma que “se necesita materializar las promesas de la participación ciudadana; unas promesas que no pueden limitarse a la propia realización de los procesos participativos, sino que deben proyectarse sobre su capacidad para mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía” (p.52).

Ahora bien, debemos entender que es la administración pública el escenario visible del Estado, donde se debe tomar decisiones y realizar acciones para ejercer la democracia, y con ella construir acuerdos logrando una gestión con resultados que transformen positiva y cualitativamente el bienestar de la sociedad. En relación con este tema, Ricardo Uvalle (2003) afirma que los “imperativos de la democracia son para la administración pública la base que orienta su responsabilidad social y política” (p.146), determinando su funcionamiento, así como su misión social. Estos son objetivos y compromisos que debe la administración pública debe cumplir cotidianamente dentro de los mandatos constitucionales y legales avalados por el Estado.

En consecuencia, transformar la administración pública por la vía de modernizar el Estado y fortalecer la democracia, puede ser una tarea prioritaria, pero no es el propósito de esta investigación, ya que el Estado colombiano se modernizó desde 1991 con una Constitución que le entregó al conjunto de la institucionalidad pública los instrumentos legales para actuar democráticamente.

Sin embargo, la actual administración pública aún está en deuda con la democracia, ella no ha encontrado su perfil de compromiso social y político, se ha alejado de la ciudadanía y de sus organizaciones. Uvalle (2003) afirma que esta actitud “erosiona la legitimidad” del entorno público. También sostiene que la administración que acude al poder se convierte en un “aparato que se apoya más en la violencia instrumental, y no en los consensos y las capacidades de gobierno que debe desarrollar para que sea reconocida como el gobierno de la comunidad” (p.27).

Conceptualización de cada una de las características (variables) para una administración pública democrática

La transparencia

La existencia de la variable *transparencia* implica abordar los procesos de rendición de cuentas y de control social, pero además requiere que su gobierno y la administración abran los datos a través de los procesos de la información pública. Para el acceso de la mayoría de la población, dichas acciones de transparencia deberán facilitarse tanto a través de la participación en forma presencial, como virtual para las personas usuarias de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Esto implica considerar que dentro del gobierno abierto se acuda a la virtualidad o apoyos electrónicos para lograr la transparencia. Además, el gobierno abierto en una administración democrática debe concebir la transparencia como un haz de procesos con la participación y la colaboración, tanto de la sociedad civil como de la privada. Al entender que la gestión así concebida es la base de la resolución de los problemas públicos, se consolida la interacción de los actores sociales e institucionales involucrados en el proceso administrativo y de gestión.

Desde esta perspectiva, el gobierno abierto —junto con la sociedad civil y la sociedad privada, afianzados en la transparencia—, presenta modelos de gestión en los campos económicos, sociales y administrativos. Dichos modelos han sido destacados por la Cepal en el documento “Plan de gobierno abierto” (Naser, 2017), donde señala cómo países de la región están trabajando fervientemente por cumplir los compromisos estipulados en sus planes de acción de gobierno abierto. Para ello, han decidido involucrar activamente a la ciudadanía a través de consultas públicas, mesas de trabajo, jornadas participativas, etc. Asimismo, han hecho notables esfuerzos por avanzar en materia de datos abiertos, lo que ha sido de gran ayuda para la concretización de dichos compromisos.

Muestra la Cepal a países como Chile, con avances legislativos, tales como la Ley de Acceso a la Información Pública, la Ley de Probidad y Transparencia; con relación al gobierno abierto, el

gobierno chileno creó en 2011 la primera versión del portal de datos abiertos para centralizar todas las iniciativas relativas a transparencia, participación ciudadana y datos abiertos. Igualmente, la Cepal señala que México es uno de los miembros fundadores de la Alianza para el Gobierno Abierto; es uno de los pocos países que cuenta con una *Guía de implementación de datos abiertos*, le que otorga orientaciones claras sobre cómo lograr la apertura de datos. Uruguay es otro de los países que ha mostrado un gran compromiso con la transparencia. Uno de los aspectos a resaltar es que desde su primer plan de acción ha conformado un grupo de trabajo, que incluyó no solo a los representantes del gobierno, sino también a la sociedad civil y a la academia. Por su parte, Costa Rica aprobó en mayo de 2017 dos decretos ejecutivos sobre transparencia, acceso a la información y datos abiertos. Argentina, Brasil y Paraguay también han tenido avances en esta materia, ya que se han vinculado con la sociedad civil y demás actores comprometidos para operar con los objetivos del desarrollo sostenible.

Entonces es necesario entender que la transparencia de lo público consiste en que la ciudadanía y la sociedad deberán conocer de forma anticipada lo que se pretende hacer por el gobierno; así mismo, debe haber un proceso continuo para dar a conocer de forma oportuna lo que se está haciendo. Para que la información sea un proceso permanente es necesario que el gobierno abra los datos públicos —los cuales hasta ahora en algunas administraciones siguen siendo secretos—, y a través de los medios virtuales y físicos colocarlos a disposición de la ciudadanía.

Se puede afirmar entonces que transparencia es simplemente informar todo lo que haga o no haga el Estado en sus procesos de gestión pública, pero también hay que entender que la información y el conocimiento que se generan deberán ser usados en la búsqueda de soluciones a los problemas del colectivo social con gran responsabilidad ética. Así lo demanda la actual crisis de la democracia participativa, ya que las dificultades por las que esta atraviesa inciden en la apatía de la acción política, siendo la corrupción su principal agente con efectos en la calidad de vida de la sociedad.

Juan Manuel Gómez Roa (2017) afirma que “La transparencia es un valor transversal. No solo es una obligación de las administraciones públicas, sino una cuestión que afecta a toda nuestra sociedad. La transparencia es la antesala de la confianza y el primer paso hacia el gobierno abierto” (p. 23). Existen en este sentido importantísimas acciones de transparencia que deberán ser promovidas por una administración democrática, como son la rendición de cuentas, el control social a la gestión y una información pública permanente.

La rendición de cuentas constituye en este escenario diáfano de la administración el soporte de la transparencia, en la medida en que este es el proceso de información focalizada y proactiva que permite a la ciudadanía mantenerse al tanto sobre los programas del gobierno y la forma como se invierten sus recursos. Es a partir de la rendición de cuentas que la ciudadanía construye la confianza alrededor de lo público y puede superar el escepticismo y la incredulidad sobre la acción del Estado. En dicho proceso, las decisiones de participación y la consolidación de una ciudadanía activa se favorecen con la capacidad de lograr o crear las nuevas condiciones políticas para avanzar en la legitimidad de la acción pública. La inmensa mayoría de personas que habitan un territorio se mueven dentro de una lógica privada, sobre la cual no expresan dudas, tal como sí lo hacen con lo público. Ello tiene su razón de ser en que la duda crea desconfianza y esta genera ilegitimidad, lo cual genera un desapego de todo lo que es del colectivo, es decir, lo público. Este fenómeno hay que revertirlo, siendo el camino de la transparencia —con apoyo de la rendición de cuentas— el más expedito.

La rendición de cuentas, mediante el artículo 48 de la Ley 1757 de 2015, afirma:

Se entiende como el proceso conformado por un conjunto de normas, procedimientos, metodologías, estructuras, prácticas y resultados mediante los cuales, las entidades de la administración pública del nivel nacional y territorial y los servidores públicos informan, explican y dan a conocer los resultados de su

gestión a los ciudadanos, la sociedad civil, otras entidades públicas y a los organismos de control, a partir de la promoción del diálogo. (Ley 1757 de 2015)

La rendición de cuentas es a la vez una forma de control social, garante de la transparencia. El éxito de este proceso depende de entregar los datos o la información de forma permanente para ponerlos a consideración de los ciudadanos. La rendición de cuentas deberá lograr evaluar con la ciudadanía los resultados a través de los indicadores de gestión. No basta con mostrar los indicadores de productos.

Desde esta visión, la rendición de cuentas es una obligación de las entidades y servidores públicos para informar y explicar los avances y los resultados de su gestión, así como el avance en la garantía de derechos a los ciudadanos y sus organizaciones sociales, a través de espacios de diálogo público. A la vez, la rendición de cuentas implica la capacidad y el derecho de la ciudadanía a pedir información, explicaciones y retroalimentar al gobierno, con evaluaciones y propuestas de mejora, o con incentivos para corregir la gestión, premiar o sancionar los resultados.

Otra forma de avanzar en la transparencia es el control social; según la Ley de veedurías, este ejercicio es una forma de participación creada para que la ciudadanía y sus organizaciones puedan influir, orientar, corregir, rectificar las decisiones, el manejo de recursos y los programas públicos del Estado. El control social busca contribuir al logro de los objetivos propuestos en las políticas públicas, con eficiencia y transparencia en una prestación equitativa de los servicios. Se propone igualmente, a través de procedimientos democráticos, que el ejercicio administrativo sea equilibrado, que la asignación y ejecución de los recursos sean transparentes y se respete la normatividad que los regula.

El control social, según lo determina la Ley 850 de 2003, opera a través de las veedurías ciudadanas, las cuales deben vigilar y garantizar en lo posible el equilibrio entre los ejercicios de gestión de la administración pública y su impacto social, logrando que los derechos constitucionales sean efectivos y que el Estado cumpla

con sus fines esenciales. En este sentido, las veedurías no son los contradictores de la gestión pública sino su complemento, porque deben partir del hecho de que tanto al gobierno como a la sociedad los mueve el mismo interés: el desarrollo y el bienestar. Así mismo, el control social debe entonces entenderse como componente de la colaboración con la gestión pública.

La información pública es parte de esa unidad que hemos denominado *transparencia*. Hoy en Colombia existe la Ley 1712 de 2014 o Ley de “Transparencia y del derecho de acceso a la información pública”, la cual es una herramienta normativa que regula el ejercicio del derecho fundamental a la información. A pesar de la existencia de dicha norma, los trámites que le corresponde hacer a la ciudadanía son muchas veces gravosos, ya que por parte del Estado implican procedimientos burocráticos que los hacen lentos, y finalmente inútiles para sus fines. Tales procedimientos administrativos mal aplicados acrecientan la desconfianza de la ciudadanía, y en consecuencia la aleja de lo público, impidiéndole que cumplan con el deber y el derecho de la participación.

La información pública no es secreta ni mucho menos privada, por lo tanto, mantener informada a la población es un compromiso de la administración con la construcción de la democracia, para que a través de esta se construya el desarrollo territorial mediante la participación democrática en la gestión pública.

Ahora bien, con base en el principio de la transparencia, es importante comprender que gracias a la información entregada de forma permanente y por canales de fácil acceso, necesariamente se crea y se consolida el valor de la confianza. Solamente es con confianza que se logra la participación democrática por parte de ciudadanos comprometidos con la gestión pública definida en los procesos democráticos de la planeación y ejecución de planes y de políticas públicas. Entre dichas políticas se cuentan los acuerdos de futuro contruidos entre los actores de la sociedad y del gobierno, los cuales constituyen un compromiso de obligatorio cumplimiento de las partes, ya que si a las dos les interesa el bienestar de la población no pueden existir contradicciones en tan noble

propósito. Pero quizás el mayor logro de la transparencia a través de la información pública permanente es apoyar la rendición de cuentas y el control social en la construcción de la confianza para la legitimación de lo público.

En conclusión, actuar con transparencia significa generar confianza ciudadana, solo así se logrará lo más importante y esperado en un ambiente democrático: la participación directa de los ciudadanos en los procesos de decisiones de la gestión pública.

La participación

En este apartado se conceptualizará el segundo principio del gobierno abierto: la *participación*. Esta hace parte de una sociedad democrática, en la cual el ciudadano tiene derecho a participar en las decisiones referentes a los diferentes temas que lo afectan y que son de su interés. La participación constituye un ejercicio probado en los procesos de desarrollo. Ella es homeostática en razón a que logra equilibrios dinámicos de la acción política y social en las organizaciones administrativas públicas que están construyendo el desarrollo. A partir del control social, la participación es la gran aliada en la lucha social y política para la erradicación de la corrupción. Es esta la garante de la democracia participativa y convierte a las personas en ciudadanos activos y públicos, por ende, en actores políticos que se plantean todos los días la búsqueda de soluciones a los problemas y necesidades de la población.

La participación en sí misma es una virtud que alimenta y nutre la democracia electoral; hace posible a través de la gestión pública el buen vivir, garantizando la calidad de vida y la paz. En efecto, los ciudadanos logran construir a través de ella una sociedad solidaria y cooperante; en definitiva, la participación es el único medio que forma verdaderos ciudadanos. En un Estado social y de derecho como el colombiano, es la participación la que corrige las desigualdades que produce y promociona el régimen político. En tal sentido, los derechos y las libertades son posibles solo si existe una ciudadanía que los construye y los rescata desde las entrañas del Estado de derecho para el bienestar de la sociedad.

Ahora bien, existen diversos niveles de participación. Jordi Borda señala un nivel de participación ciudadana y comunitaria que gira a través de la información, de la consulta y hasta de gestión comunitaria. Si bien esta es una acción necesaria, es inane en cuanto a los resultados, ya que no transforma ni genera cambios importantes dentro de la comunidad.

Otro nivel es la participación ciudadana, González y Velázquez (2015) afirman que “la participación de los ciudadanos en la esfera pública se hace en función de intereses sociales de carácter particular” (p.20). Este nivel implica la utilización por parte de la comunidad de espacios y mecanismos formales de participación colectiva sobre los intereses particulares de la comunidad.

El tercer nivel de la participación identificado lo constituyen aquellos procesos que involucran a los ciudadanos en los asuntos de la política administrativa, para decidir sobre las herramientas con las cuales se fundamenta la gestión pública, tales como la construcción desde la base (*bottom up*) de los planes de desarrollo y de las políticas públicas. Encontramos dicho nivel de la participación cuando Alfonso Torres afirma e identifica los procesos participativos como “la ampliación del campo de derechos y deberes colectivos, la progresiva incorporación de los sectores excluidos en las instituciones representativas, el mayor control y presencia ciudadana en las administraciones públicas” (Torres, 2016, p. 62). Esta participación representa un mayor nivel de compromiso ciudadano, el cual no está determinado por el espacio o mecanismo utilizado sino por la intención o fin de la participación. Como dice Torres, se trata de ampliar y hacer realidad los derechos constitucionales, además de lograr el control social y presencia ciudadana en la administración pública. Es decir, ciudadanos apropiados del Estado social logran hacer realidad el Estado de derecho. Este nivel de participación de los ciudadanos alrededor del Estado es difícil de identificar en los territorios, porque no existe, debido a que se requiere un gobierno democrático que lo facilite a través de un nuevo proceso participativo transparente, capaz de consolidar nuevas relaciones éticas entre los ciudadanos y lo público.

En Colombia es fácil identificar las leyes que, a partir de la Constitución de 1991, en materia de derechos han venido creando espacios propios donde los ciudadanos pueden decidir sobre sus derechos y libertades. Podemos afirmar que no hay un derecho constitucional desprovisto de mecanismos o de espacios de participación. Precisamente, una de las causas de la escasa democracia participativa en nuestros territorios es la falta de compromisos de los actuales gobiernos con la participación. Dichos espacios y mecanismos de participación no son promovidos ni implementados; los pocos que existen se organizan, pero no funcionan en democracia participativa.

A propósito de esta participación, debemos afirmar que su éxito y efectividad dependen del nivel organizativo de los ciudadanos. Nos referimos a la asociatividad ciudadana y comunitaria, a la organización social que configura lo que se denomina la sociedad civil. Los intereses del sector económico y comercial del territorio requieren igualmente de asociatividad. La importancia de la organización está dada por el mismo desarrollo de la sociedad a través de la historia; los individuos se convierten en personas en la medida en que comprenden el valor de la organización para afrontar los problemas que solos no son capaces de abordar. En tal sentido, los ciudadanos son potencialmente capaces de transformar o construir el orden socioeconómico y cultural que consideremos justo y digno. El orden, la libertad y la solidaridad que necesitamos y requerimos para nuestro bienestar lo construimos solamente dentro de una organización, es ella la que nos enseña cómo hacerlo y cómo en interacción con el Estado construimos los valores públicos o políticos que nos guíen en la búsqueda del buen vivir. Es en este sentido que las organizaciones convierten a las personas en actores sociales y políticos; es la organización la que forma ciudadanos y hace posible una participación con resultados democráticos.

Ahora bien, en cuanto al ejercicio sobre la participación en la gestión pública que se propone en este libro, es necesario reafirmar que, para lograr los niveles democráticos de esta, se requiere que la

sociedad civil y la sociedad privada, ambas, actúen armónicamente con el gobierno en busca del mismo propósito e interés. De esta forma también se construirán el desarrollo y el bienestar social, con una sola herramienta: la participación.

Con respecto a la participación, autores como Launay y Dabene (2019), Aguilar Villanueva (2012) y Elster (2001), entre otros, afirman que es a través de la participación democrática que aparecen y se consolidan los procesos de gobernanza que implican un mayor nivel de participación ciudadana. Con dicha participación se alcanzarán mayores niveles de bienestar social, a la vez que se logra la construcción de una administración pública democrática.

Por lo tanto, la tarea primordial consiste en lograr que las prácticas del gobierno se orienten a posicionar la transparencia para conquistar la participación y la colaboración de la ciudadanía. A partir de este punto, surge un proceso en el cual el gobierno comparte sus facultades y atributos, modificando las relaciones con los ciudadanos, entregándoles mayores responsabilidades políticas. Entonces, la democracia participativa es responsable de abrir el camino y crear las condiciones para la irrupción de la gobernanza. En este contexto, la gobernanza permitirá a la sociedad civil enmarcarse en las orientaciones del gobierno, lo cual implica que las decisiones de este tienen que ser compartidas con los sectores sociales que tienen la capacidad de actuar conjuntamente con la administración. Desde esta perspectiva, se puede concluir que la participación es la que hace posible la gobernanza, por lo tanto, mientras más se avance en esta dirección más cerca estaremos de la democracia administrativa con la que se construye legitimidad y se logra gobernanza y gobernabilidad.

Este proceso democrático propuesto actuará preferentemente con la participación y con la transparencia en la gestión administrativa. Entonces, de ellas depende el éxito de las políticas públicas y el desarrollo territorial. Lo anterior implica contar con estrategias para la deliberación argumentada y la toma de decisiones concertadas sobre los temas considerados socialmente problemáticos. Ya habíamos señalado con Elster la importancia de la deliberación

en la democracia participativa: “para que exista la democracia deben establecerse mecanismos que promuevan la deliberación, en donde se logren consensos a través de los argumentos de los actores políticos, económicos, sociales e institucionales” (Elster, 2001, p. 21).

La colaboración

La *colaboración* es uno más de los principios que Oszlak (2013) y Conejero Paz (2015) identifican dentro de un gobierno abierto. El engranaje entre esta y los principios de transparencia y participación actúa como una unidad sistémica dentro de la gestión pública, para producir junto con el gobierno abierto una administración pública democrática. La colaboración —o cooperación, como la llaman algunos analistas—, tiene que ver con los propósitos de la participación de la sociedad civil y privada en la gestión pública territorial. Ella puede estar acompañada y motivada por varios intereses, pero un solo fin la justifica: lograr el desarrollo construido y compartido por todos los actores participantes.

En esta dirección, Rodríguez afirma que “un Gobierno colaborativo involucra y compromete a los ciudadanos y demás agentes en el propio trabajo de la administración” (1979, p. 3), es decir en la gestión pública. En el mismo sentido, “la colaboración supone la cooperación no solo con la ciudadanía, sino también con las empresas, las asociaciones y demás actores, y permite el trabajo conjunto dentro de la propia administración, entre sus empleados y con otras administraciones” (Ramos, 2016, p. 11). Es importante entender que si el Estado, a través de sus administraciones, tiene el compromiso de garantizar a la ciudadanía los servicios públicos de forma oportuna, suficientes y de calidad, hacerlo en esta época solo es posible con la colaboración de la sociedad civil y la sociedad privada. Este tipo diverso de colaboración es lo que permite la variedad de intereses, pero en una administración pública democrática se permitirá la inclusión de intereses en los objetivos del desarrollo de la misma gestión pública.

Ahora bien, a lo largo de este capítulo se ha venido afirmando que la colaboración, si bien es un producto de la participación,

va más allá, en la medida en que la colaboración evidencia los esfuerzos y los recursos que

[...] los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil estén dispuestos a aportar en el proceso de diseño, implementación y control de las políticas públicas [...] Un gobierno colaborativo enlaza a los ciudadanos y demás agentes sociales e institucionales en el esfuerzo por trabajar de la mano para resolver los problemas públicos. (Canto Chac, 2008, p.14)

La colaboración solo es posible que la ejerzan los actores que conocen sus derechos y sus deberes, tales como los ciudadanos o las personas interesadas en diferentes modelos de desarrollo, en las empresas privadas y el mercado; así, unos y otros llegaran de maneras distintas a la colaboración organizada e informada. Cuando todos los actores colaboradores requieren buscar en su colectivo la experiencia y el conocimiento para crear, producir e innovar, juega un papel relevante la producción, difusión y reutilización de la información que se ha facilitado y potenciado por el mismo Estado y el sector privado, a través de las TIC.

En este punto, al igual que se hizo en los apartados sobre transparencia y participación, es fundamental resaltar la importancia de la información, pero haciendo énfasis en cómo esta se comparte y se comunica. En este sentido cobra importancia tanto la selección correcta de medios, como los niveles de interacción de los participantes. Jaeger (s. f, citado por Ramos, 2016) afirma que la participación y la colaboración generan tres niveles de interacción comunicativa: 1) de gobierno a gobierno, que se da entre los diferentes niveles de gobierno; 2) de gobierno a empresas, en el que interactúan el gobierno y las empresas; y 3) de gobierno a ciudadanos y viceversa. En esta investigación tiene relevancia dicha interacción bidireccional entre gobiernos y ciudadanos.

Precisamente, el Estado Colombiano aporta estos niveles de información en el modelo integrado de planeación y gestión (MIPG); además, presenta la comunicación en doble vía, denominada ventanilla hacia adentro y ventanilla hacia afuera, en relación

con las dimensiones de gestión, con valores para resultados, y en las dimensiones de información y comunicación.

El modelo MIPG, al introducir el concepto de gobierno abierto, incorpora la estrategia de gobierno electrónico —también llamado gobierno virtual—, como medio de comunicación interna y externa. La comunicación interna entre servidores públicos racionaliza y agiliza la información requerida para los procesos de colaboración en la gestión; mientras que la comunicación externa le facilita, en primer lugar, la interacción con la ciudadanía y la sociedad civil, y en segundo lugar con el mercado y sus organizaciones privadas, garantizando la colaboración de estas con la finalidad del Estado.

Estas estrategias de información y comunicación establecidas por la ley, quizás formuladas, pero aún no incorporadas, deben hacer parte del fortalecimiento institucional. Con ellas se garantizarán, además de la colaboración, la transparencia y la participación. El éxito de la presente estrategia depende de la universalización de la infraestructura virtual, del acceso a las herramientas tecnológicas y de conocimientos sobre las TIC para una población en condiciones de desigualdad social. La superación de dichas dificultades mejoraría ostensiblemente las condiciones para el advenimiento de un gobierno comprometido con la construcción de una administración pública democrática.

Capacidades institucionales y descentralización local, aportes para la democratización administrativa

Capacidades institucionales

En el acápite anterior se esbozó la necesidad que tiene una administración democrática de incorporar a su acción cotidiana los principios de transparencia, participación y colaboración; dicha articulación en el funcionamiento administrativo de la institución obliga a reflexionar sobre las condiciones de eficacia operativa para que los principios articulados cumplan su propósito democrático. La respuesta a lo anterior se evidencia cuando entendemos que las estructuras administrativas de las diferentes instituciones

no están organizadas de forma armónica e integral para el cumplimiento de su misión; en una situación similar se encuentra la articulación de las funciones de los servidores públicos, ya que no responden a las expectativas sociales.

Tales son las razones fundamentales para considerar que las capacidades institucionales son imprescindibles en la construcción de una administración pública democrática, ya que el cumplimiento de los fines del Estado requiere de procesos administrativos con conocimientos, actitudes, disposiciones y habilidades relacionadas con sus propósitos.

Así pues, construir democracia desde la administración pública y con la sociedad civil, no solo es un problema teórico y deliberativo, debe ser un proceso cierto que además implica asumir compromisos de liderazgo institucional y político, para poder contar con una institución que posibilite los procesos democratizadores. Entonces en este punto resulta esencial acudir a los aportes del fortalecimiento de las capacidades administrativas y políticas de la administración pública como condición fundamental para lograr la democratización de los procesos institucionales. En este sentido, es precisamente la gestión pública la que se ve directamente favorecida con el aumento de las capacidades y las habilidades de la administración, porque esto le va a permitir las mejores condiciones para atender con efectivos bienes y servicios las demandas de la población. Además, así se asegurará que dichos bienes y servicios sean producidos en las mejores condiciones democráticas, con la participación de la sociedad desde la transparencia, de modo que sea posible consensuar sus decisiones en la gestión pública y en la colaboración.

Para la administración pública se considera fundamental el ejercicio de la democracia en sus procesos de gestión y administración, en el marco total de su institucionalidad, lo cual deja como enseñanza y experiencia para la sociedad que esta es la forma de gobierno que garantiza los deberes, los derechos y las libertades. En este orden de ideas, es posible relacionar la democracia administrativa con una forma de gobierno que se abre a la sociedad para que con ella construya la igualdad política, como garantía

de avanzar en la igualdad social. Esto solo es posible cuando se acata la norma constitucional alrededor de la soberanía, según la cual “el poder reside en el pueblo”.

Según la investigación realizada por Abraham Enrique Andara Martos, Colombia presenta un bajo desarrollo democrático e institucional, contrastando con países como Uruguay, Chile y Costa Rica que indican un mayor desarrollo institucional y por ende democrático. Se afirma por el autor que “entonces para que la democracia latinoamericana tenga una consolidación estable y sostenida debe tener niveles altos de calidad institucional democrática” (Andara, 2016, p.14). El autor agrega que

[...] esta debe garantizar a los ciudadanos no solo el libre ejercicio de sus derechos políticos, sino la garantía de sus libertades básicas en condiciones de igualdad y de oportunidades, el acceso a servicios públicos de calidad sin ser sometidos al chantaje político gubernamental ni al abuso del poder por parte de las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones administrativas. (Martos, 2016, p.14)

Lo que implica y se deduce del presente estudio son varias cosas, primero, que sin capacidades institucionales la democracia seguirá siendo débil para garantizar los derechos políticos de la ciudadanía, así como para garantizar las libertades y demás derechos constitucionales. De otra parte, son las capacidades institucionales las que le facilitan a la gestión pública garantizar a la población un acceso a los servicios públicos con calidad y oportunidad, evitando la concepción patrimonialista que se tiene sobre los bienes y servicios que tutela el Estado.

El efecto de la democracia en una sociedad que ha logrado con su gobierno hacerse a una institucionalidad con capacidades y habilidades es garantizar de forma eficaz y efectiva una gestión que produzca los bienes y servicios necesarios para construir bienestar con dignidad humana. En tal sentido, además, se requiere institucionalidad democrática para lograr que todas las personas puedan construir pensamiento autónomo, para consolidar su

propia opinión pública y contar con la libertad para expresarla. En este marco, la ciudadanía adquiere el desarrollo político que le posibilita con plenas facultades y capacidades proyectar dentro de la institución la toma de decisiones para que colabore con el gobierno en el desarrollo de su territorio.

En esta línea argumentativa, Bertranou aporta una definición de capacidades institucionales en los siguientes términos: “La capacidad estatal es la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente” (Bertranou, 2015, p. 39). Atendiendo a dicha definición, se hace evidente que las capacidades —al desplegarse en componentes administrativos y tecnológicos, así como políticos y normativos— permitirán a la entidad entregar resultados con características de legitimidad y legalidad. De donde se deduce que la capacidad administrativa y tecnológica garantizará la habilidad de la gestión pública para que entregue bienes y servicios a la sociedad, con los cuales se alcanzará el bienestar y la efectividad de los derechos y libertades de las personas.

Ahora bien, es necesario entender que las habilidades de la gestión pública si bien revelan unas capacidades de la institución, estas solo serán posibles dentro de una administración democrática que convoque y facilite las decisiones de la sociedad en la gestión, hasta lograr resultados con un valor público aportado por la ciudadanía. La función de las capacidades institucionales y la democracia participativa es facilitar la conquista del bienestar social pero, además, como dice Bertranou (2015), este bienestar nos llevará a construir la legitimidad, que se ha convertido en la exponente de la crisis del reconocimiento social del Estado. Solo con una administración pública con capacidades institucionales, tanto administrativas como políticas, se construirá tanto la legitimidad como la legalidad de las acciones del Estado. En síntesis, la institucionalidad debe expresar las capacidades políticas y de gestión, en cuanto fortalezas para atender el relacionamiento del Estado y la sociedad, en la perspectiva de atender las demandas de la ciudadanía. En este sentido, dicha capacidad se expresa en la habilidad de lograr la participación, la deliberación y las decisiones

de los diversos actores en la gestión pública, en búsqueda de los planteamientos del desarrollo propuesto.

Ahora bien, la legalidad debe entenderse como una capacidad de la institución, que como dice Grindle (2006) corresponde a la efectividad del conjunto de las reglas en el sentido de lograr someter a la ley los comportamientos de los responsables y de las cosas que hacen posible la gestión pública. En los procesos administrativos y de gestión, la ley opera internamente para los servidores públicos en cumplimiento de los procesos, procedimientos y técnicas que hagan posible una gestión, no solo eficiente, sino sobre todo eficaz y con resultados efectivos. La institución evidencia igualmente su capacidad de ejecutar la ley en su entorno cuando logra el cumplimiento de las normas por parte de la sociedad, cuando se cumple con los deberes ciudadanos y estos se incorporan en la construcción de la convivencia pacífica; también cuando se combate y castiga la corrupción y cuando evita la captura del Estado. Desde esta perspectiva, hay que manifestar que solo a través de una administración pública democrática las acciones de legalidad tendrán toda la legitimidad para actuar y ejercer el cumplimiento de la ley con respaldo social.

La identificación de las capacidades institucionales deberá hacerse a partir de los objetivos, las metas e incluso los fines que la institución persigue. En este sentido, Bertranou (2015) considera que “no puede analizarse la capacidad estatal en abstracto, sino en relación con los fines e incluso metas que el organismo analizado debe cumplir” (p.40). Igualmente, hay que relacionar las capacidades institucionales, como “la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales” (Sikkink 1993, citado por Ricardo, 2016, p. 544). Según este planteamiento, la capacidad del Estado se identifica en las tareas o acciones que se requieren para el cumplimiento de los objetivos y de las metas. En la misma línea, Grindle (2006) sostiene que las capacidades institucionales corresponden al buen desempeño o al logro de resultados, porque un Estado capaz es aquel que exhibe la habilidad para establecer y mantener de manera efectiva funciones institucionales, técnicas, administrativas y políticas.

Ya se sostuvo con Bertranou (2015) que las capacidades del Estado son atributos que solo pueden expresarse en relación con los fines que se propone el Estado o algunas de sus instituciones. Dichos fines se especifican en resultados concretos de un conjunto de políticas, tales como salud, comunicaciones, educación, o cualquier otro. De ahí que debemos tener claro que las capacidades del Estado se vinculan directamente con los resultados. Así tenemos que con las capacidades adquiridas se expresan tanto las habilidades de gestión para producir bienes y servicios, como las prácticas políticas para obtener la participación que hace posible consensuar los resultados para el bienestar de la población.

Ahora bien, un aspecto de las capacidades estatales que le permite a la institución garantizar los resultados planeados es el de la autonomía. En tal sentido Bertranou afirma que “la autonomía debe ser una capacidad del Estado [pero igualmente] la capacidad es una expresión de la autonomía” (2015, p.42). Entonces, para el cumplimiento de sus propósitos, el Estado, como ya se ha dicho, requiere capacidades, pero estas a la vez demandan que el Estado sea autónomo, que pueda tomar sus propias decisiones y llevarlas a cabo, para así actuar eficazmente como un actor frente a los demás actores sociales. Pareciera inocua tal afirmación si se considera que el Estado es autónomo —por ser la máxima expresión organizativa donde descansa el poder público—, pero no es así, porque hay que aceptar que existen poderes fácticos que le restan autonomía al Estado y, por ende, a sus capacidades para cumplir con sus fines. Teniendo en cuenta el aporte del docente Molina (2008) en el módulo “Problemática pública colombiana”, el poder fáctico está en manos de actores que, sin tener el poder de Estado, poseen mayor poder que este y actúan en la nación. Con dicho poder fáctico esos actores —grupos de poder legales o ilegales, que condicionan al Estado a hacer o no hacer— alteran el orden institucional, rompiendo su autonomía y limitando sus capacidades.

Enzo Ricardo (2016), al referirse a la autonomía del Estado como capacidad, elabora el concepto de *autonomía imbricada* o incorporada. Desde el punto de vista de este autor, entender la

acción del Estado se facilitaría si este “cuenta con la cooperación de los actores relevantes, pues este apoyo fortalece las condiciones para implementar las políticas” (Ricardo, 2016, p.619). Es decir que las capacidades del Estado y su autonomía se garantizan cuando sus acciones se soportan con la ciudadanía o, dicho de otra forma, con la sociedad civil. Se estaría hablando entonces de un Estado y unas instituciones que hayan logrado construir una de las más importantes capacidades, la legitimidad, ya que esta solo se gana en la interacción social, de manera que tendría garantizada la autonomía para hacer uso de sus capacidades. A propósito de la legitimidad como capacidad, tanto Oszlak (2015) como Bertranou (2015) se refieren a la aceptación de la autoridad y las competencias asignadas a la organización estatal, por parte de los ciudadanos y de otras organizaciones públicas y privadas, con las cuales se gestionan las acciones del Estado, especialmente las políticas públicas.

En conclusión, las capacidades institucionales se dan dentro de un marco de legitimidad y de legalidad, que le permite al Estado gestionar resultados para lograr el bienestar de la población, para lo cual se deberá garantizar su autonomía con miras a no permitir que los fines y objetivos se desvíen o se impidan. Incorporadas las capacidades de legitimidad, legalidad y autonomía, el Estado ofrecerá otras capacidades tales como las administrativas, que le permitan producir los bienes y servicios demandados por la ciudadanía. También deben tenerse en cuenta las capacidades técnicas con las cuales podrá lograr una gestión de personal y financiera, así como contar con las políticas públicas requeridas. Del mismo modo, es necesario tener capacidades políticas e institucionales, para lograr la relación e interacción con todos los actores que hagan posible la gestión pública; en este sentido, resulta indispensable desarrollar las capacidades para garantizar la transparencia, la participación y la colaboración, de modo que se pueda cumplir con el fin institucional de hacer efectivos los mandatos legales.

Son las capacidades institucionales las que favorecen el acercamiento de la administración y su gobierno a la sociedad, son estas las que hacen posible la implementación de la voluntad

política de trabajar los procesos de gestión de la institución pública en el marco de la democracia participativa. De esta forma, el fortalecimiento de las capacidades de la administración permitirá la interacción y corresponsabilidad de la gestión en manos de servidores públicos y la sociedad civil, acercando la institución al territorio y a sus comunidades en los procesos de decisión que aquí denomino como *descentralización local*.

Descentralización local

La descentralización es un componente importante del desarrollo de la democracia, reconocida por las tendencias de modernización europeas, pero especialmente por las corrientes latinoamericanas que proclaman la autonomía local como el derecho y la capacidad efectiva de los entes territoriales para gestionar los asuntos públicos con responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

Luego de más de treinta años de descentralización, en Colombia se ha logrado hacer algunos avances en la implementación de responsabilidades territoriales, tanto en funciones y competencias, como en lo referente a transferencias presupuestales para sufragar inversiones públicas descentralizadas o desconcentradas. En todo este tiempo, el mayor logro de la descentralización ha sido en el aspecto político, con las elecciones de autoridades territoriales y la aparición de nuevas opciones partidistas; estas últimas terminaron afectando el mapa político en los territorios, y la afectación a dichos intereses fue aminorada por la ley en defensa del *statu quo* de la política electoral, pero en desmedro de la democracia participativa. Entonces se puede afirmar, sin pretender explicar el fenómeno porque no es el objeto de la presente investigación, que a la sombra de la descentralización crecieron en Colombia el clientelismo y la corrupción, y con estos, otros fenómenos causantes de la criminalidad. Todo ello debido al analfabetismo político de la población, en especial de los electores, en un proceso que colocó en vilo los avances democráticos de la Constituyente. En el trasegar de la descentralización, ya en su corta vida, se ha evidenciado que algunos gobiernos del presente siglo han puesto

en marcha toda una normatividad y una serie de políticas que recentralizan la acción del Estado, impidiéndole hacer uso de la autonomía y por ende colocándole barreras a la democracia en los diferentes niveles territoriales.

Ahora bien, nuestra propuesta de descentralización administrativa y política desde lo municipal no puede contradecir las normas constitucionales y legales, por el contrario, los alcances de la descentralización local deben ser legales, pero además se requiere su legitimación con la presencia social, manteniendo así la autonomía territorial y sobre todo la democracia que emana de la descentralización.

El concepto de autonomía de acuerdo con la Procuraduría Nacional, es concebido en los siguientes términos:

[...] es la capacidad de manejar los asuntos propios, es decir aquellos que le conciernen al ente territorial como tal, con una libertad que estará limitada por lo que establezcan la Constitución y la Ley. Los límites definidos por nuestra normatividad son variables, existen los “límites mínimos otorgados por el conjunto de derechos atribuciones y facultades” entregados en la constitución política “a las entidades territoriales y a sus autoridades, para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de servicios a su cargo”. El “límite máximo” lo establece el reconocimiento de Colombia como una república unitaria, siendo esta representada por un Estado que “solo posee un centro de impulsión política y gubernamental; un único Estado (representado en la persona jurídica pública de la nación) el cual está organizado en secciones territoriales (representadas por las entidades territoriales). (Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales, 2011)

Una breve pero concreta reflexión sobre la autonomía territorial se basa en entender que el límite máximo de la autonomía, en manos del presidente de la república, respetará siempre el conjunto de derechos, atribuciones y facultades que la Constitución entrega a los entes municipales. Salvo en ciertos casos, cuando el poder

presidencialista logra concentrar otros poderes bajo su dominio y regula el funcionamiento de los entes territoriales, arrebatándole competencias propias de su autonomía.

Las anteriores referencias fundamentan la propuesta de descentralización local que plantea este libro, en tanto que las diversas estrategias aquí formuladas se adoptan al funcionamiento y a la gestión de la administración pública democrática. En este orden de ideas, si se hace énfasis en la descentralización territorial que sustenta la Constitución colombiana, todas las otras características con las que se ha venido explicando la democracia administrativa deberán operar dentro de este concepto descentralizador a nivel local. En este sentido, dicho tipo de administración poseedora de los principios y características democráticas estará lista para actuar mancomunadamente con la sociedad en un escenario territorial, el más cercano al poder político, para facilitar y no distorsionar la democracia participativa.

Entonces, una administración pública democrática deberá actuar de forma descentralizada dentro del territorio municipal, y con ello se logrará resolver los problemas de gestión que impiden una mayor eficacia administrativa. Se trata entonces de lograr que el gobierno y la administración actúen mucho más cerca de la población, y no esperar a que la población y la ciudadanía lleguen a la sede administrativa. Por el contrario, los servidores públicos deberán acercarse a los territorios (barrios y veredas; comunas y corregimientos), facilitando de esta forma la participación y la toma de decisiones de la ciudadanía.

Es así que la descentralización, como un mecanismo democrático, facilitará el control social y la rendición de cuentas como parte esencial de la transparencia, requisito que fundamenta la legitimidad y la confianza en la administración y en el gobierno. Estos son elementos propios de una administración pública democratizada. Así mismo, gracias a la participación y colaboración ciudadana se obtendrá el acceso y la calidad de los bienes y servicios ofertados por la administración pública. Ello permite que dichos productos por su valor público agregado sean más efectivos en las soluciones de los problemas y necesidades del colectivo social.

La descentralización local permite que la gestión del desarrollo local —expresada en la construcción de las políticas públicas, en la formulación y seguimiento del plan territorial, en los acompañamientos de los planes de gestión y demás acciones administrativas—, sea de corresponsabilidad ciudadana. Dicho de otra forma, la descentralización manifiesta su máxima utilidad y eficacia cuando facilita la participación en las decisiones ciudadanas, y ello solo es posible cuando la administración pública ofrece y garantiza mecanismos y espacios genuinos para la toma de decisiones.

En un territorio descentralizado, la toma de decisiones de las comunidades se expresa, según las leyes 136 de 1994 y la 1551 de 2015, a través de la sociedad civil, de ciudadanos que representen democráticamente a sus colectivos sociales. En los municipios que están organizados en comunas y corregimientos, la ley les entrega las iniciativas de las decisiones en la planeación local a las juntas administradoras locales (JAL). En otros municipios donde las JAL no existen, la ley le concede prelación a la sociedad civil, representada por la acción comunal, por las etnias y por la población vulnerable, entre otras, para que intervengan en los procesos de planeación, formulación, seguimiento, control y evaluación de los planes y políticas públicas. De lo que se trata ahora es de hacerlo desde los territorios para garantizar la democracia participativa.

La descentralización aquí explicada le entrega la autonomía al territorio, lo cual se expresa en la decisión democrática que el gobierno y la sociedad determinan como el desarrollo deseado y posible. De esta forma, se construye la prospectiva sobre el desarrollo integral y sostenible de los territorios, logrando con legitimidad el bienestar social, bajo el direccionamiento de una administración pública democrática.

Comentarios finales

En resumen, el capítulo tercero ha presentado un estado del arte, un marco teórico y un componente conceptual; con el primero se compendió el desarrollo de la democracia como expresión de la administración pública, iniciando con Bonnin y

haciendo énfasis en los modelos administrativos contemporáneos, hasta identificar la administración democrática. El marco teórico, por su parte, responde a la caracterización de los elementos que orientan la investigación, los cuales son a la vez los componentes que hacen posible la democratización de la administración pública y que han permitido construir las variables o características del producto administrativo democrático que trata el presente trabajo. Finalmente, en el contenido denominado conceptualización, se han precisado e identificado los alcances de cada una de las variables que actúan de forma integral para lograr la democratización de la administración pública. En tal consideración, todos los elementos que actúan en la dirección democratizadora de la administración están conformados por los tres principios del gobierno abierto, la transparencia, la participación y la colaboración, los cuales son complementados con el fortalecimiento de las capacidades institucionales y la descentralización administrativa local.

Capítulo IV.

Diagnóstico sobre el estado de la democratización local

La realidad encontrada

Tal como se anunció en el capítulo 1, el trabajo de campo de la presente investigación se realizó en el municipio de Tocaima. Se contó con dos tipos de fuentes de información, primarias y secundarias. En la primera categoría de fuentes se acudió a los diversos actores sociales, gremiales e institucionales, en la segunda se usaron los datos expuestos virtualmente y documentos físicos del orden municipal. La recolección de la información primaria para el estudio de la situación se logró a través de talleres basados en diálogos de saberes y de entrevistas no estructuradas; mediante una encuesta también se logró medir el grado de gestión democrática de la administración municipal de Tocaima. En esta misma dirección, con apoyo de la información consultada en las bases de datos institucionales, tanto locales, como regionales y nacionales, se consultó la información secundaria que permitió complementar el diagnóstico y reconocimiento local, lo cual se expresa a continuación.

La primera actividad ejecutada tiene que ver con la recopilación y análisis de la información secundaria que fuese pertinente para el propósito investigativo. De este modo, a partir de documentos de planeación nacional, se halló el comportamiento de los indicadores institucionales, sociales, y económicos. Dichos comportamientos

se clasificaron en las siguientes categorías: 1) desempeño institucional, 2) coberturas de servicios públicos, 3) valor agregado a la producción. El informe institucional mostró en

[...] el *ranking* de desempeño en la gestión, un 48,21 %, ocupando una posición nacional en el puesto 506; el dato del resultado institucional es de 65,72 %, ocupando una posición nacional en el puesto 740; el índice promedio final del desempeño municipal es de 47,32 % ocupando el puesto 547 a nivel nacional. (Departamento Nacional de Planeación DNP, 2019)

El desempeño integral tiene diferentes calificaciones, según el *ranking* entregado por planeación nacional; la gestión institucional y el índice de desempeño del ente territorial, con un puntaje promedio de 50 puntos, se ubica en un nivel medio, según la escala de 45 a 55 puntos diseñada por el DNP; igualmente, el puntaje del componente de resultados se ubica en el nivel medio por alcanzar tan solo un resultado de 51,1 puntos. Los puntajes superiores a 65 son clasificados como altos.

Sobre el indicador “coberturas de servicios públicos”, cabe mostrar (en el mismo periodo) el cubrimiento de servicios como la cobertura neta educativa, expresada en las siguientes cifras: preescolar 30,43 %; primaria 60,73 %; secundaria 50,59 %; media 35,24 %. Así mismo, la cobertura de servicios públicos domiciliarios básicos muestra que en el acueducto es de 82,7 % y en alcantarillado es de 66,1 %. Sobre el indicador “valor agregado a la producción”, seleccionamos la actividad agropecuaria y la turística por ser la vocación socioeconómica del municipio; la información suministrada por el ente agropecuario y económico del municipio indica que el valor agregado en estos sectores económicos representa el 11,89 % en la agricultura y ganadería; y el 19,85 % en comercio —representado en hoteles y restaurantes que son el soporte del turismo—. Este último valor al parecer no impacta directamente en el bienestar social de la población, pero es relativamente importante para el fortalecimiento de las finanzas del ente público. La importancia de la anterior observación consiste en mostrar algunos componentes

institucionales que inciden en la potencialización y mejora de la administración y de su gobierno en los procesos de gestión del bienestar y la calidad de vida para la población.

El trabajo de campo se realizó con los actores sociales procedentes de las organizaciones sociales existentes en la localidad, los gremiales integrados por productores y comerciantes y los actores institucionales quienes se desempeñan como servidores públicos, todos ellos son quienes aportaron la información primaria. En efecto, se trata de personas activas en el territorio municipal, con bases gnoseológicas suficientes para identificar y resolver necesidades y problemas públicos; son hábiles observadores de realidades sociales, políticas y económicas, lo cual les otorga capacidades de interpretación para proponer transformaciones de manera crítica. Este diagnóstico sobre el contexto democrático de la administración y de su gobierno ha sido construido con técnicas de investigación cualitativas basadas en observaciones de talleres y en entrevistas no estructuradas, bajo la orientación de la teoría de la investigación acción participativa (IAP) (Calderón y López, 2016)¹³.

La información primaria se complementó con un ejercicio investigativo cuantitativo, a través de la encuesta formulada a 40 afiliados a las organizaciones sociales, así como a seis concejales. Dichas encuestas fueron tabuladas y sus resultados se han incorporado a la descripción del análisis de la presente investigación.

La aplicación de la IAP se hace necesaria ya que con este enfoque logramos una activa participación para lograr el empoderamiento de los actores en la construcción del conocimiento con reflexiones

13 La IAP propone una cercanía cultural con lo propio que posibilita superar el léxico académico limitante; busca ganar el equilibrio con formas combinadas de análisis cualitativo y de investigación colectiva e individual y se propone combinar y acumular selectivamente el conocimiento que proviene, tanto de la aplicación de la razón instrumental cartesiana, como de la racionalidad cotidiana, del corazón y las experiencias de las gentes comunes, para colocar ese conocimiento sentipensante al servicio de los intereses de las clases y grupos mayoritarios explotados, especialmente los del campo que están más atrasados (Fals Borda, 1987, p. 5).

críticas, a partir de las cuales se podría desarrollar un pensamiento transformador de las realidades sociales que se estén encontrando. El taller ejecutado con los métodos IAP genera confianza en los participantes para abordar el diagnóstico e identificar los problemas y necesidades, pero a la vez permite analizar las razones por la que se están presentando estos; de esta forma el taller posibilita planificar e implementar las acciones y sus evaluaciones.

Igualmente, en el marco de la IAP se realizaron las entrevistas no estructuradas que también son fuente de investigación cualitativas, estas se caracterizan por ser conversaciones abiertas y flexibles las cuales permiten que entre entrevistado y entrevistador se produzcan conocimientos colaborativos.

Ahora bien, el trabajo de campo se abordó con esta metodología aplicada a los actores sociales, quienes dieron cuenta de su organización municipal conformada por 53 juntas de acción comunal, 37 de las cuales están en la zona rural y 17 en la zona urbana. Además, participaron: una organización de mujeres; una organización informal de cultura juvenil; una organización denominada Madres Líderes, ligada a la institución municipal y que atiende los programas de Familias en Acción, además se incluyeron las 4 asociaciones de productores que fomentan el desarrollo agropecuario. Las anteriores 60 organizaciones conforman la denominada sociedad civil del municipio de Tocaima, porque con excepción de las mencionadas 4 organizaciones de productores no existen otras organizaciones que representen la sociedad privada o del mercado.

De las 60 organizaciones comunitarias existentes en el municipio participaron 29, de ellas 26 son comunales, una juvenil, una conformada por mujeres y una de productores; con estas, que representan una muestra del 48,3 % de la sociedad civil se realizó el trabajo de campo en el sector social. El primer ejercicio consistió en hacer unas entrevistas no estructuradas a cuatro líderes comunitarios, tres de ellos son líderes comunales y uno es un joven de una organización cultural. En el mismo sentido se realizó un taller a través del cual se organizó el conversatorio, con la participación de 28 personas, de las cuales 25 son dignatarios de la acción

comunal y tres de otras organizaciones de la sociedad civil tales como los sectores de la juventud, la mujer y el sector productor rural. Se complementó la investigación sobre el sector social aplicando a 40 afiliados de las organizaciones comunales sendas encuestas, una técnica cuantitativa que busca medir los conocimientos y comportamientos de la acción democrática, tanto de la sociedad civil como de la administración local.

El proceso de investigación acción participativa continuó con los aportes entregados por el sector institucional, el cual está conformado por siete secretarías del despacho y 6 dependencias; en ellas laboran 10 servidores de libre nombramiento y remoción, 45 funcionarios de planta (de los cuales 36 son en provisionalidad) y 60 servidores por contrato de prestación de servicios. Con el apoyo de estos últimos funcionarios se realizó un taller con el 13 % de ellos, representados en 14 servidores públicos —cinco de los cuales son empleados en provisionalidad, y nueve son personal vinculado a través de contratos de prestación de servicios— con quienes se adelantó un conversatorio. Además, se realizó una entrevista a cuatro de los 10 servidores de libre nombramiento, todos ellos secretarios del despacho; tres de ellos cumplen funciones misionales, de planeación y de apoyo transversal.

A los miembros del honorable Concejo municipal se les solicitó su concurso en este ejercicio de investigación, pero de los nueve concejales ninguno aceptó participar en el taller institucional. Solo tres de ellos atendieron el llamado a las entrevistas, y se logró que seis de ellos respondieran una encuesta.

Esta investigación se soporta y se justifica en la indagación sobre el estado de desarrollo de las seis características que se evidenciaron en el capítulo 3, en el apartado denominado “Conceptualización”. Por manejo metodológico denominaremos a partir de ahora a dichas características como variables, pero es necesario insistir en que estas siguen siendo las mismas características conceptuales sobre las cuales se formula la propuesta de una administración pública democrática. Las variables son entonces el resultado de la construcción teórica realizada que orientó la comprensión de la democracia institucional local.

En este sentido, las variables son producto del constructivismo, van de lo conocido a lo desconocido, en razón a que el “conocimiento no se resuelve diferenciando los fenómenos de las cosas-en-sí, sino planteando la diferencia entre lo que es conocido y lo que todavía no se conoce” (Fals Borda, 2009, p. 22). De igual forma, aceptamos dentro del proceso constructor de nuestro producto que “todo conocimiento es inacabado y variable y queda sujeto, por lo mismo, al razonamiento dialéctico” (Fals Borda, 2009, p. 22), que es el expresado o descrito en el capítulo cinco.

Dicho ejercicio teórico lleva a identificar seis variables que serán desarrolladas en un orden lógico dado por la dinámica metodológica del diagnóstico. Luego se avanza en la indagación y en la organización de las diferentes variables que hacen posible la democratización de la administración pública, siendo esta misma una variable que depende de los comportamientos de las otras variables, ellas son: la descentralización administrativa local, el fortalecimiento de las capacidades institucionales, la transparencia, la participación y la colaboración.

En virtud de lo anterior, se formularon las preguntas sobre las cuestiones del devenir de cada una de las variables construidas para este estudio a los diferentes actores sociales, gremiales e institucionales. Los temas indagados son: 1) Los niveles de comprensión sobre una administración pública democrática. 2) Identificación de los niveles de descentralización con que se realiza la gestión pública. 3) La necesidad de contar con una institución municipal suficientemente capacitada para mejorar la gestión pública. 4) Los niveles de comprensión sobre la transparencia lograda con el control social, la rendición de cuentas y la información pública. 5) Identificación de los procesos de participación democrática y sus posibles efectos. 6) La utilidad de los procesos de colaboración con la gestión pública.

A continuación, entonces, se presenta a los lectores el conjunto de los resultados del análisis sobre el diagnóstico de la situación encontrada, a través de un relato que unifica los testimonios logrados en el ejercicio investigativo alrededor de las variables conceptuales-teóricas. Lo hacemos siguiendo las pautas de la

investigación IAP, que según Fals Borda permiten comprender y transformar la realidad. Además, este proceso se ve complementado con aportes del constructivismo y el pensamiento crítico. Resulta necesario expresar que, al inicio de cada una de las variables, se exploraron con los participantes algunas descripciones sobre el modelo ideal de cada variable, en la perspectiva de apoyar el conversatorio sobre la utilización de la democracia en la administración pública.

Es importante señalar que desde un principio nos vinculamos con el objeto o, mejor dicho, con el sujeto de la investigación, manteniendo una relación directa desde el comienzo del proceso. El abordaje de cada variable se hace con pensamiento crítico y transformador, en tal sentido se facilita el análisis de las comunidades en torno a las problemáticas y posibles soluciones. A través de diálogos intersubjetivos se fue construyendo sobre lo construido, articulando la teoría y la práctica con apoyo del saber popular. Estos aspectos se destacan en el análisis de los resultados. Una técnica metodológica usada sobre cada variable fue la de cotejar el análisis de la situación encontrada con el punto de vista de los líderes comunitarios participantes; además, los resultados del análisis se relacionaban con el comportamiento pasado de la variable para evaluar los cambios.

Las evidencias de todo el proceso investigativo, instrumentos, procesos, análisis y tabulaciones de la información están organizados y disponibles para su consulta en la sede central de la ESAP, en la facultad de posgrados, donde se halla la investigación meritoria, titulada “Diseños de estrategias de gestión para la democratización de la administración pública del municipio de Tocaima”.

Análisis del diagnóstico por variables

Administración pública democrática

Para abordar el análisis de esta variable, partimos de reconocer un modelo ideal de la administración pública, presentado desde la concepción latinoamericana para la democratización

administrativa de su gestión, configurada en el estado del arte y luego con el marco teórico que ilumina el camino de esta investigación. Entendiendo que si es la administración pública la organización que interviene en la integración del Estado con la sociedad, entonces ella tiene —junto a sus gobiernos— la responsabilidad de cumplir sus funciones de forma eficaz y efectiva, así como de concertar las soluciones a las necesidades y problemáticas de la población. Es a través de los procesos democratizadores de la institución administrativa que debería soportarse el mandato político de la sociedad; en consecuencia, la administración pública sería el elemento fundamental para inspirar la implementación democrática de nuestro régimen político y así lograr el bienestar social.

En síntesis, el modelo ideal presentado a los actores participantes del diagnóstico fue el mismo construido en el capítulo tercero; es así como se enruta el ejercicio investigativo sobre esta elaboración teórica de la administración pública democrática. Vale la pena recordar que el presente estudio ya había caracterizado a dicha administración como aquella que planifica y ejecuta participativamente desde los diversos territorios donde habita la población, o sea, de forma descentralizada. Así mismo, es la que cuenta con una organización institucional con capacidades para la gestión administrativa, y garantiza con su gobierno la seguridad y la confianza para que la población transite un camino democrático, a través de los principios de la transparencia, la participación y la colaboración.

En el diagnóstico de esta variable se destacaron los más importantes resultados arrojados por los diversos ejercicios investigativos realizados con todos los actores participantes. En este ejercicio, se halló que las personas apoyan sus reflexiones en sus propias experticias y referentes culturales, algunos se mantienen influenciados por los procesos electorales y la actividad partidista, pero otros sueñan con construir mejores condiciones de vida.

Revisando el diálogo del conversatorio comunitario, hay quienes expresan sus respuestas soportadas sobre lo que consideran el rol de la administración democrática, en tal sentido

hay expresiones tales como: “así la comunidad sería altamente participativa”, mientras que otros afirman que una administración democrática “ayudaría al desarrollo del municipio” (Participación Comunal, comunicación personal, 2019).

En torno al concepto democrático de la administración pública, se expresaron diversas opiniones, tanto por parte de la sociedad civil como por los servidores públicos. La sociedad civil considera que “Una administración democrática es la que debe garantizar las elecciones sin trampas y que motive la participación a votar porque hay mucha gente que no lo hacen” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019). Al respecto, es importante señalar que en el andamiaje jurídico colombiano la administración municipal no es responsable del ejercicio electoral, sin embargo, en su papel democrático puede promover acciones diversas que favorecerán las decisiones de los electores, como el control social a los procesos electorales y la educación a los electores. No se debe perder de vista que un proceso electoral es el inicio de un ejercicio administrativo direccionado al cumplimiento de un mandato ciudadano, a través de la escogencia democrática de un programa de gobierno, siendo este el soporte del plan de desarrollo y de las políticas públicas definidas como la acción de la administración.

De otra parte, otros sectores sociales niegan la existencia de una administración pública democrática, lo afirman en los siguientes términos: “No hay una administración pública democrática en el municipio, porque la democracia es vivir con derechos y con las libertades” (Participación Comunal, comunicación personal, 2019). El punto de vista anterior niega la existencia de una administración pública democrática, debido a la ausencia de los derechos y libertades en el territorio; así, se evidencia con estos testimonios la relación directa que debe existir entre la democracia y el usufructo pleno para el ciudadano de los derechos y libertades.

Este punto reviste gran importancia, pues es a la administración del municipio a quien le corresponde gestionar los bienes y servicios con los cuales se atienden las demandas de los derechos de la población. Por esta vía, los derechos y las libertades dependen directamente de la capacidad democrática de la administración

pública para producir los bienes y servicios con los cuales atenderá de forma eficaz, o mejor, de manera efectiva, los derechos y libertades de la población.

Al deliberar sobre la opinión citada, surgieron afirmaciones como la siguiente: “hay mucho desempleo”, la cual debe ser entendida como la inexistencia del derecho al trabajo; en tal circunstancia, pareciera que este derecho no correspondiera a los fines de la administración pública, ya que cuando se observa el presupuesto de 2019 no se hallan recursos dispuestos para dicho fin.

En este contexto, el acceso a los derechos se complejiza y se dificulta para el ciudadano del común, razón por la cual los participantes reclaman la presencia del gobierno local para que se garanticen los derechos constitucionales. El análisis de estas circunstancias lleva a reflexionar sobre el poco alcance del ente municipal para producir y regular de forma autónoma los bienes y servicios con los que la administración pública pretende garantizar de forma efectiva los derechos a su población. Es importante precisar que la existencia de los derechos solo es posible a través de la corresponsabilidad de los que asumen localmente el rol del Estado y la ciudadanía en su construcción: esa es precisamente la esencia de una administración democrática. En esta dirección, es responsabilidad de la democracia y de quienes la representan garantizar la efectividad de los derechos y libertades constitucionales, ya que estas, según Sen (2000, p. 20), “no son solamente los fines primarios del desarrollo; son también sus principales medios”.

Ahora bien, el taller también abordó otro importante indicador de la democracia desde la administración: la participación. El diagnóstico conduce a particularizar este elemento con las siguientes opiniones: “aquí sobre la participación se puede decir que ni las comunidades, pero tampoco en el municipio están interesados en ello” (Participación Estudiantil, comunicación personal, 2019). Esta opinión se vio un poco refutada por las encuestas, las cuales demuestran en un alto porcentaje el interés de miembros de las comunidades en la participación. A propósito, se les preguntó por los espacios de participación y respondieron, por ejemplo,

que “el municipio no ha promovido ni constituido los espacios o mecanismos de participación, que faciliten la democracia participativa”. Esta opinión fue repetitiva a lo largo del diagnóstico. En efecto, la comunidad considera que es la administración la que debe promover los espacios participativos, si bien en parte esto es cierto, se debería tener en cuenta que las dinámicas de los líderes sociales pueden presionar a la administración para proveer los espacios de participación. Otras afirmaciones de interés son: “Quienes participan son siempre los mismos y solo les preocupa sacar lo suyo olvidándose de la comunidad” y “La participación debería tener no uno sino muchos espacios abiertos donde podamos opinar; pero eso sí, que el gobierno cumpla con nosotros también y no solo con los politiqueros” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019). Estas dos opiniones muestran la desconfianza que se tiene sobre la participación existente, pues los participantes consideran que se han cerrado los espacios para las comunidades en general, y que solo unos pocos tienen el privilegio de participar, lo cual ha sido aprovechado por la clase politiquera para su propio beneficio.

Estas caracterizaciones hacen parte de un aspecto central de la administración democrática como es la participación, y permiten afirmar que no es posible la democracia en un territorio que no ofrezca los espacios y mecanismos con todas las garantías que la hagan posible. Según las afirmaciones de los líderes comunitarios que participaron en el ejercicio investigativo, existe entre ellos un reconocimiento de la importancia de la participación, y han manifestado su decisión de participar, previas garantías democráticas.

La necesidad de una administración democrática se ve favorecida con opiniones mayoritarias expresadas en otros ejercicios como la entrevista; desde aquí se relaciona el concepto de administración pública democrática con “una administración que permita la participación ciudadana en su gestión pública” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019). En este orden de ideas, se expresa una numerosa opinión que considera que la democracia participativa es beneficiada con “una administración democrática

que promueve la participación ciudadana en la administración pública” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019).

Ahora bien, en la encuesta se preguntó qué se requiere para que la democracia participativa sea una realidad. El 53 % considera que se requieren espacios de participación, información y darles continuidad a los procesos administrativos. A la pregunta ¿cuál considera usted como el mayor aporte que puede recibir de la democracia participativa en su municipio?, el 45 % considera que sería poder escoger el mejor programa de gobierno, mientras que otras respuestas giran alrededor de “poder decidir sobre el desarrollo municipal”.

A partir de estos argumentos se aprecia que, de entre varias opciones para identificar la democratización de la administración pública, los líderes sociales relacionaron aquellas concernientes a la participación ciudadana, lo cual invita a valorar una administración pública con el contenido de una gestión democrática.

Conversatorio con las comunidades

Un líder comunitario afirma en los siguientes términos lo que debe ser una administración pública democrática: “Una administración es democrática cuando el gobierno escucha y se reúne con las comunidades permanentemente” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019).

El análisis de la respuesta anterior sirve para reiterar el diagnóstico sobre la falta de comunicación y de información entre la administración y la población en general, sus quejas sobre las demoras de las peticiones o que muchas de estas se quedan sin respuestas o son repetitivas. La falta de contacto con el gobierno es otro tema diagnosticado: “el mandatario le dedica un solo día a la semana a atender a las comunidades”. En consideración a que son muchas las personas a atender, se considera la necesidad de ampliar la presencia del gobierno en las comunidades o de propiciar otras formas de comunicación. Se trata de entender el sentido de la afirmación aquí expuesta, al referirse que cuando un gobierno escucha es porque hay una administración democrática, cuyo talante es la comunicación; es decir que, a través de los canales útiles, debe

existir una relación entre el emisor y el receptor, intercambiando los roles en la medida en que lo exija la comunicación. Y esto es lo que precisamente no existe, produciendo quejas permanentes sobre los oídos sordos de una administración que se toma el máximo del tiempo legal para responder peticiones escritas o respuestas que nunca llegan cuando la petición se hace de forma verbal. Lo que aquí se expresa tiene que ver directamente con la transparencia como un elemento democratizador de la administración, creador de confianza y de legitimidad, puesto que es el diálogo permanente entre administración y ciudadanía el que engendra credibilidad en el ejercicio en lo público.

Una administración democrática entenderá que el diálogo es producto de la capacidad de un emisor y un receptor para escuchar y responder, convirtiéndose entonces en el soporte fundamental de la comunicación tan necesaria en la actividad política y en la construcción de una convivencia pacífica entre las personas que habitan un territorio. En este caso, el diálogo es un medio para lograr el desarrollo integral, pero igualmente lo es el posicionamiento de los valores éticos, políticos y sociales requeridos para edificar, entre muchas otras cosas, una paz duradera, ya que esta no es posible en ausencia del diálogo, y resulta imposible sin una administración democrática comprometida. Otro elemento presente en la citada afirmación del líder social tiene que ver con considerar democrática la administración en la cual el gobierno se reúne con las comunidades de forma permanente. Aquí lo que se expresa es una evidencia: la democracia solo es posible cuando hay un acercamiento de la institución a la comunidad y cuando este acercamiento permite consensuar los intereses del desarrollo.

Otro aspecto central para el funcionamiento de una administración democrática se ve reflejado en la siguiente afirmación: “La administración será democrática cuando logre que las juntas comunales participen, a ellas se les convoca, pero difícilmente participan” (Conversatorio, 2019). La participación resulta ser tan importante por su capacidad de determinar la democracia administrativa y, por esto, sin lugar a duda es su principal indicador. En este sentido, se rescata del diagnóstico una particularidad de

la participación, evidenciada en opiniones como esta: “aquí sobre la participación se puede decir que ni las comunidades, pero tampoco el municipio está interesado en ello”. En virtud de lo anterior, no es posible concebir la existencia de una democracia que no se exprese en la participación de sus ciudadanos, pero igualmente debe entenderse que el éxito posible de la participación es la organización social, sin duda, ya que, a mayor capacidad organizativa de la sociedad, mayores son los niveles de democracia y de participación alrededor de lo público. En otras palabras, se trata de la necesidad de superar la atomización y debilidad de la organización social, promoviendo la cultura de la asociatividad y el fortalecimiento de la sociedad civil.

Todas las personas que habitan un territorio reconocen la importancia de la existencia de una organización para resolver muchos temas de la vida social, e incluso personal. En Colombia desde 1958 existe la acción comunal como la genuina organización social por barrios y veredas. Lo que muestra el diagnóstico realizado en Tocaima es la importancia de la organización comunal para la vida democrática del municipio, la cual necesariamente debe estar articulada a su administración pública. Ello le da indudablemente carácter democrático a la institución municipal. La preocupación manifiesta de los participantes tiene que ver con las respuestas que las juntas les dan a las convocatorias, las cuales difícilmente son aceptadas, colocando en peligro la existencia de los procesos participativos que promueve la administración. El problema aquí expresado es mucho más complejo de lo que a simple vista manifiesta la comunidad.

Las juntas de acción comunal del municipio tienen problemas organizativos y administrativos (así se expresó en el diagnóstico); sus dignatarios no conocen los reglamentos y estatutos y por consecuencia desconocen por qué y para qué existe una junta, situación que se evidencia, por ejemplo, en la siguiente afirmación: “los presidentes a veces no funcionan” (Participación Comunal, comunicación personal, 2019). Los afiliados esperan que este dignatario asuma absolutamente todas las funciones, disolviendo en consecuencia a la junta directiva y el rol de las comisiones de

trabajo, que son los órganos que le dan vida a la acción comunitaria. Estas actitudes van en contravía de la legislación comunal. Las juntas, por lo tanto, terminan dependiendo exclusivamente de la “generosidad” de los mandatarios para la realización de su propia y escasa gestión. En este sentido se encuentra en la siguiente afirmación expresada en el diagnóstico: “lo poco o mucho que podamos hacer depende de los apoyos económicos y de proyectos que la alcaldía nos favorece”. (Participación Comunal, comunicación personal, 2019). Este tipo de afirmaciones se complementan con comentarios como “para poder hacer algo tenemos que estar siempre con el gobierno” (Participación Comunal, comunicación personal, 2019). Lo que se expresa, entonces, es un condicionamiento para decidir de acuerdo a los intereses representados por el gobierno, los cuales no siempre son comunitarios y resultan poco democráticos. En consecuencia, la crisis organizativa se acentúa, son muy pocos los afiliados a los organismos comunales y de ellos solo una minoría asiste a las reuniones, excepto a aquellas para elección de dignatarios, porque no se pierde la esperanza de escoger un nuevo presidente que sea amigo del gobierno y la administración, de modo que puedan conseguir apoyos a través de él.

Queda claro, entonces, que una administración pública democrática debe garantizar que todas sus organizaciones sociales funcionen de forma democrática y transparente, con un altísimo grado de pertenencia e identidad; que haya rotación de liderazgos y que sus acciones se logren alrededor del plan de desarrollo comunitario. Estas acciones sugeridas se deben entender como el fortalecimiento organizacional y administrativo para las juntas y demás organizaciones sociales. Para las tareas de la democratización administrativa se requiere contar con una sociedad civil fuerte y autónoma, organizada en redes, ya que esta constituye el enlace entre la institución municipal y la sociedad para participar y colaborar con la gestión pública.

En relación con la necesidad de democratizar la administración pública sobre una fuerte organización social, Alexis de Tocqueville (2010) afirma que en los “países democráticos la ciencia de la asociación es la ciencia madre; el progreso de todo

lo demás depende de ella” (p. 563). Con este pensamiento queda expresada axiomáticamente la importancia de la asociatividad para el desarrollo democrático de los territorios. En este marco, una administración democrática encontrará los caminos para que la ciudadanía construya comunidad, requerida para que opere la democracia deliberativa y los consensos.

De lo anterior se deduce que la acción democrática y ciudadana, determinante para la democracia social y política, no ha logrado incidir en las relaciones entre la administración y la sociedad, mucho menos en la dinámica administrativa. Se evidencia igualmente que, tanto la institución municipal como la sociedad civil y privada, poco han hecho para iniciar procesos democratizadores de la gestión pública para lograr réditos expresados en bienestar social.

Conversatorio con servidores públicos

Manteniendo el análisis de la democratización soportada con la participación, se hallaron otros puntos de vista expresados por los servidores públicos, quienes consideran la importancia de la democratización administrativa para el mejoramiento integral de los procesos que adelanta el municipio. Hubo quien lo expresó de la siguiente forma: “es a través de la participación que se logra la democratización de la administración pública, por lo tanto, hay que promoverla y apoyarla en todo momento y en todas las actividades que haga la administración” (Servidor Público, comunicación personal, 2019), y alguien agregó: “pero solamente dicha participación gira en la formulación del plan de desarrollo”. A pesar del reconocimiento del papel de la participación en la democratización administrativa, esta se concibe exclusivamente alrededor del plan de desarrollo y no se reconoce la participación ciudadana en el control social, en la rendición de cuentas, y mucho menos en la colaboración, la cual no es valorada por los servidores públicos. Los funcionarios destacan la participación del Consejo Territorial de Planeación (CTP), considerando que este “solo actúa para la firma del concepto favorable del plan” (Servidor Público, comunicación personal, 2019). Desde dicho punto de vista, la participación del CTP

es incompleta, ya que atendiendo las sentencias constitucionales 191 de 1996 y la 524 de 2003, la acción participativa sobre el plan de desarrollo se extiende al seguimiento, control y evaluación de este.

Siguiendo con el análisis de la participación, los funcionarios evalúan un aspecto central para que en el municipio se logre la participación, el cual consiste en garantizar los espacios y mecanismos que hagan posible la participación democrática. Sobre este aspecto, afirman que: “los espacios y mecanismos de participación son muy pobres y muy limitados, la participación se queda en los mecanismos del CMDR, el Copaco y las reuniones de evaluación de algunas políticas públicas” (Servidor Público, comunicación personal, 2019). La opinión continúa en los siguientes términos: “sabemos que hay otros mecanismos de participación como la consulta, pero aún no se ha implementado, el cabildo abierto como los que organiza el concejo, pero muy pobre de asistencia y la iniciativa popular, pero aún no se ha usado”. Culminan expresando que “la participación es muy difícil debido a que la comunidad no quiere participar” (Servidor Público, comunicación personal, 2019).

Los servidores públicos reconocen la importancia de la participación e identifican algunos de sus problemas, ello constituye un buen aporte para iniciar y avanzar en la tarea de construir una administración pública democrática. Al menos así lo expresan en lo concerniente a la planeación participativa, donde desarrollan temas afines a ella e identifican el papel del CTP, del cual afirman “que si se obrara en consonancia a la ley serían muchos los aportes a la democratización y al desarrollo local” (Servidor Público, comunicación personal, 2019).

Continuando con el ejercicio diagnóstico con los servidores públicos se formuló la siguiente pregunta: ¿qué tanto se ha modernizado su labor administrativa?, explicando que en el presente caso el concepto de modernización se soporta con los fundamentos constitucionales democráticos. Las respuestas generaron un diagnóstico adelantado de la estructura y funcionamiento administrativo, y quedaron al descubierto algunas fallas sobre las capacidades de gestión en relación con la eficacia y la efectividad, tan necesarias en la construcción de una administración democrática.

En efecto, las respuestas evidenciaron que desde 2008 existe la actual estructura administrativa municipal, pero que esta sigue siendo vertical. La planta del personal es global pero no ejecuta su labor a través de los procesos de gestión formulados en los manuales respectivos, en consecuencia, carecen de equipos de trabajo para el cumplimiento de sus responsabilidades. El modelo integrado de planeación y gestión (MIPG) aún está sin implementar; así mismo, el instrumento de control interno (MECI) se encuentra formulado, pero no implementado. Este no cuenta con procedimientos y técnicas de concertación con los actores sociales que les permitan lograr la participación en la toma de decisiones públicas como la formulación de las políticas de Estado. Lo anterior pone al descubierto las dificultades que se les presentan a la administración y al gobierno para interactuar con la sociedad y sus organizaciones, pero sobre todo para facilitar la participación ciudadana en la gestión pública.

El anterior diagnóstico evidencia que, para lograr la democratización tanto de la administración pública como de su gestión, la institución municipal requiere de capacidades y habilidades administrativas y políticas, que no fueron exigidas y por lo tanto no se construyeron en anteriores modelos administrativos.

Los mencionados planteamientos de los servidores públicos nos comprometen a presentar alternativas de fortalecimiento de dichas capacidades, porque es necesario que la administración cuente con una estructura administrativa moderna que facilite la incorporación de los conceptos democráticos a su gestión.

Encuesta con los concejales

La encuesta apoyada por los concejales tuvo énfasis en el tema de la democratización de la administración pública y estuvo soportada en el régimen municipal (Ley 1551 de 2012) con el cual se moderniza el ejercicio administrativo de los municipios.

Se solicitó señalar, en la escala de alto, medio y bajo, según su consideración, el nivel democrático de la administración pública del municipio. Las respuestas se muestran en la tabla 1.

TABLA 1. Consideración del nivel democrático de la administración pública del municipio

Escala	%
Alto	16
Medio	67
Bajo	17

Fuente: elaboración propia.

También se indaga sobre el nivel participativo de la gestión pública. Las respuestas se presentan en la tabla 2.

TABLA 2. Nivel participativo de la gestión pública

Escala	%
Alto	17
Medio	0
Bajo	83

Fuente: elaboración propia.

Luego se realizó una entrevista a tres concejales sobre la Ley 1551 de 2012. Se evidenció la falta de conocimiento sobre dicha ley y, por lo tanto, quedó claro que no promueven la democracia participativa, tampoco se relacionan y apoyan a la acción comunal y consideran que el presupuesto participativo no es de competencia del Concejo Municipal. Lo que señalaron como acciones democráticas de la corporación municipal fue la realización de dos cabildos abiertos durante los cuatro años de funcionamiento del Concejo (2016-2019).

Las respuestas a la entrevista evidencian el poco compromiso de la corporación con los alcances de la democracia participativa expresada en la ley, así como la importancia del apoyo a los ciudadanos que militan en la acción comunal como concurrentes de la democracia.

Además, la interpretación que los concejales hacen del cabildo abierto es incompleta, porque una cosa es convocar el cabildo por parte del Concejo, y otra que la convocatoria sea producto de una solicitud realizada por las comunidades, en uso de la facultad democrática otorgada por los artículos 20 al 30 de la Ley 1757 de 2015. Lo que pretende esta ley es la creación y promoción de una cultura participativa. Se confirma de este modo la poca información de los concejales sobre el presupuesto participativo, igualmente definido en la Ley 1551 de 2012. Sin embargo, aún resulta mucho más difícil de entender la falta de relacionamiento del presupuesto participativo como una forma de garantizar la transparencia.

En virtud de lo anterior, se concluye que las opiniones entregadas por los participantes, en torno al diagnóstico de la variable administrativa democrática, es un esbozo que se complementará cuando se aborde el análisis de las otras variables, tales como la descentralización, capacidades institucionales, transparencia, participación y colaboración.

Diagnóstico sobre la descentralización de la administración pública local

Un modelo ideal de la descentralización local dentro del marco de una administración pública democrática garantizará que los ejercicios administrativos de planeación, ejecución y control, así como los de transparencia, sean ejecutados con y para la población, compartiendo las decisiones con esta. La autonomía que la Constitución ofrece para la descentralización le entrega al territorio la capacidad de manejar los asuntos propios con plena libertad. Dicho atributo constitucional otorga la facultad a la administración pública para facilitar la organización social en la toma de decisiones entre el gobierno y la colectividad. La descentralización acercará a la sociedad a los procesos de rendición de cuentas, el control social y la colaboración, ganando en confianza y en consecuencia logrando una participación comprometida con y para el desarrollo local.

Descentralizar, en resumen, es planear, administrar, gobernar, rendir cuentas y controlar con acompañamiento real de la

sociedad. Es garantizar que la gestión del municipio se realice de forma participativa, pero también democrática. A partir de estas funciones de la descentralización local es posible adelantar la tesis según la cual el bajo nivel de dichas acciones —inexistentes en los territorios como barrios y veredas, donde también hay ausencia de toma de decisiones— evidencia las falencias de la democratización administrativa del municipio. Por lo tanto, se puede afirmar que un ejercicio administrativo exclusivamente centralizado separa la administración de la base social y comunitaria.

Para abordar la descentralización se agrupan todos los ejercicios realizados con la comunidad y los servidores públicos y se expresan a través de un relato objetivo. En el proceso se construyeron preguntas para las entrevistas, se hicieron conversatorios a través de talleres, así como encuestas. Inicialmente se trabajó con los líderes sociales, a quienes se les preguntó lo siguiente al ser entrevistados:

- ¿Han participado desde su sitio de residencia en la formulación de las políticas públicas o del plan de desarrollo del municipio?
- ¿Identifican algún tipo de descentralización de la administración, donde las organizaciones sociales y la administración municipal fortalezcan la autonomía para orientar su desarrollo?

En el desarrollo de las entrevistas se expresaron algunas opiniones, tales como:

- “Siempre participo en la socialización de los programas y proyectos que la administración ofrece a la población, pero lo que no conocía era sobre las políticas públicas del municipio” (Participación Comunal, comunicación personal, 2019).
- “Aunque pueda existir la relación mutua entre las organizaciones sociales y la administración municipal, no se promueve la autonomía local porque son programas y proyectos de dirección nacional los que se ejecutan, no son programas y proyectos propios del municipio” (Participación Comunal, comunicación personal, 2019).

- “Sí creo que entre las organizaciones y la administración municipal se puede llegar a acuerdo sobre los proyectos para el desarrollo, creo que eso según la explicación que dieron ustedes, es la autonomía” (Participación Comunal, comunicación personal, 2019).

El simple desconocimiento del concepto de política pública por parte de las comunidades es una muestra del nivel de centralización de las tomas de decisiones locales. Ya se había comentado que las políticas públicas se construyen en el municipio de arriba hacia abajo (*top down*), siguiendo las orientaciones del orden central o regional. Fue fácil confirmar que el municipio cuenta con casi todas las políticas públicas solicitadas por las entidades de control del nivel central, pero ninguna está siendo implementada, excepto las políticas públicas de la infancia y adolescencia, que funcionan regularmente gracias al seguimiento que hace el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

Hay que recordar que una política pública es una acción del Estado encaminada a solucionar problemas o necesidades públicas, y la democracia es su mayor atributo en lo que concierne a su formulación, ejecución, seguimiento y evaluación. De ahí que una política pública no se puede concebir a espaldas de la sociedad o de la comunidad vinculada al problema que se busca resolver. Las políticas que se conciben de forma burocrática están condenadas a la ineficiencia, por ende, no son eficaces.

Un líder comunal afirma que él asiste regularmente a las reuniones de socialización. Esta palabra, “socializar”, parece ser la que reemplaza al concepto constitucional de “decisión”, así se constata en el diagnóstico cuando la comunidad y los servidores públicos recurren permanentemente al concepto de socializar. Aunque la socialización es un concepto válido y necesario para hacer conocer mandatos y normas vinculantes al territorio, presentar programas u otras iniciativas gubernamentales, no tiene validez cuando desplaza al concepto constitucional de decisión. En este orden de ideas, cuando se socializa un programa o proyecto ante

una comunidad afectada, es con el propósito de deliberar y decidir sobre ellos de forma consensuada, lo que valida las reuniones en veredas y barrios para la toma de decisiones. Así, se logra generar a la vez nuevos espacios para el desarrollo de la democracia.

Hay dos intervenciones de líderes sociales que muestran la relación entre descentralización y la autonomía. El primero afirma que no cree “en la autonomía de los proyectos acordados entre las organizaciones y el gobierno municipal” (Participación Comunal, comunicación personal, 2019). El segundo sostiene que “los proyectos no son decididos con las organizaciones, y menos por sus comunidades; son proyectos que se deciden entre el gobierno local y los gobiernos centrales o regionales” (Participación Comunal, comunicación personal, 2019), tal es la razón por la cual muchos de ellos no ganan sentido de pertenencia en la comunidad.

La autonomía es entendida como la “potestad normativa, fiscalizadora ejecutiva, administrativa y técnica ejercida por el Gobierno Municipal en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias establecidas por Ley” (Congreso Nacional de Bolivia, 1999). Además, esta autonomía no es completa si carece del concepto constitucional de soberanía, el cual introduce la voluntad política que posee un pueblo con derecho a tomar decisiones con independencia de poderes externos. Entonces la descentralización desde lo local, además de ser un ejercicio administrativo, se considera el mayor acierto político para la construcción de la democracia, y esta solo se consigue permitiendo las decisiones conjuntas con el pueblo soberano. De esta forma se corrobora la citada afirmación del segundo líder social que promueve las concertaciones entre las organizaciones sociales y el gobierno.

En otro ejercicio comunitario se planteó un tema de discusión amplio para que fuera abordado a partir de los siguientes interrogantes: ¿Quién debería y cómo se deberá gestionar el desarrollo territorial; el alcalde solo o con la comunidad? ¿Desde la alcaldía o desde sus territorios?

Se destacan respuestas como las siguientes: “lo ideal sería que la administración municipal siempre hiciera equipo de

trabajo con la comunidad y que fueran a los barrios y veredas para que las comunidades opinen sobre el desarrollo” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019). Y esta otra de gran compromiso comunitario: “la comunidad debería ser la principal promotora de soluciones, pero la administración municipal no está siempre dispuesta a escucharlos, para hablar con ellos se requiere ir a la alcaldía, pedir audiencia y esperar para cuando nos la dan, lo mejor es que ellos vengan a la vereda” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019).

Es satisfactorio escuchar a líderes sociales plantear los imaginarios de lograr equipos de trabajo entre la administración y las comunidades; así mismo, es valioso que entiendan que son las comunidades las que todos los días buscan soluciones para ellas, es decir, que son ellas mismas las promotoras del desarrollo. En primera medida, lograr equipos de trabajo es ideal para responsabilizar a las comunidades y a sus organizaciones frente a la gestión del municipio. En efecto, son los equipos quienes intervienen en los procesos administrativos de gestión y los que pueden colaborar en la producción de los bienes y servicios necesarios para el bienestar. En segunda medida, estos posibles comportamientos de la comunidad educan y forman a líderes propositivos y críticos, fundamentales en el empoderamiento de la democracia y, por lo tanto, en el desarrollo territorial. De cualquier forma, los participantes en este ejercicio reclaman la presencia de la administración en su territorio; “lo mejor es que ellos vengan a la vereda” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019), afirman, lo cual implica que efectivamente sí se hacen reuniones en las veredas y barrios, a través de las denominadas asambleas comunitarias. Dichas asambleas se realizan de forma esporádica con bajos niveles de participación. Tal como se expresó en el presente ejercicio, “la citación a horas no disponibles a la comunidad, hace fracasar la asistencia a dichas asambleas” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019), entonces se hace evidente la irregularidad de las convocatorias a dichas reuniones.

Hasta este punto queda igualmente claro que no se ha establecido una forma institucional de acercamiento de la administración a los territorios donde habitan las comunidades, lo cual ha quebrado las relaciones comunicativas e impide atender las iniciativas y propuestas de desarrollo territoriales. En este orden de ideas, las posibilidades de participación directa —la cual hace parte de la democracia participativa— no existen debido a que la administración no descentraliza la acción del gobierno, afectando así la autonomía de decidir colectivamente sobre el desarrollo.

Ahora bien, en el ejercicio realizado a través de la encuesta comunitaria se abordó el tema de la descentralización a partir de dos interrogantes; el primero es: ¿La gestión que realiza la administración municipal se realiza de forma descentralizada, o sea desde los barrios y veredas? Se plantearon tres posibles respuestas, y los resultados se observan en la tabla 3.

TABLA 3. Encuesta comunitaria sobre descentralización

Pregunta	%
Sí	20
No	42
De vez en cuando	38

Fuente: elaboración propia.

A pesar de que los porcentajes de las respuestas a la encuesta no difieren mucho cuantitativamente, se evidencia una tendencia a desconocer la realización de asambleas o reuniones que sirvan para la toma de decisiones de las comunidades, lo cual manifiesta la ausencia de descentralización.

El segundo interrogante planteado en la encuesta para abordar la descentralización de eventos trascendentales para la democracia administrativa fue: ¿La administración realiza eventos de rendición de cuentas en barrios y veredas? (tabla 4).

TABLA 4. Descentralización de eventos trascendentales para la democracia administrativa

Pregunta	%
Si	26
No	74
De vez en cuando	0

Fuente: elaboración propia.

Los servidores públicos también opinaron sobre la descentralización, y se expresaron, por ejemplo, en los siguientes términos: “mire, aquí con el alcalde promovimos con los presidentes de dos juntas de distintas veredas, realizar asambleas comunitarias, pero qué va, la mayoría de esa reunión fuimos nosotros” (Servidor Público, comunicación personal, 2019). Esta afirmación abre la discusión sobre el problema de la descentralización, pues los servidores deducen que el problema no es descentralizar, “sino vencer la apatía de las comunidades a participar”. Algo positivo que se puede rescatar es que los servidores públicos participantes no se oponen en principio a la descentralización, sino que consideran que este no es el problema prioritario para resolver en el presente, lo más urgente, según ellos, es lograr la participación. Para vencer dicha “apatía” a la participación quizás sea necesario llenar vacíos administrativos relacionados con la transparencia en la administración pública, para lograr así la confianza ciudadana sobre lo público en general y específicamente sobre el ejercicio de la participación en la gestión del municipio.

Este análisis parece ser confirmado por otras opiniones expresadas por los funcionarios, sobre la posibilidad de lograr la descentralización: “por eso para hablar de descentralización hay que convencer a las comunidades a que primero tomen conciencia y participen” (Servidor Público, comunicación personal, 2019). En consecuencia, si se toman las dos opiniones citadas en torno a la “participación y la descentralización”, la opinión unánime es que “no se puede contar con las comunidades para que colaboren

en la gestión municipal, quizás pagándoles o contratándolos para realizar algunas labores, tal como lo hizo la gobernación a través de lo que ellos llaman contratos solidarios” (Servidor Público, comunicación personal, 2019).

En consonancia, para llenar vacíos administrativos, se tienen dos nuevos puntos de vista analíticos que se deducen de lo opinado por los servidores públicos: 1) Se evidencia el conocimiento que tienen los servidores sobre los efectos de la Ley 1551, denominada el código municipal, sobre la pertinencia de convenios solidarios que no está ejecutando el municipio, pero sí el departamento. Con dichos convenios, constituidos como argumento legal, es posible fundamentar las nuevas relaciones con las organizaciones comunales y la población vulnerable para avanzar un poco en la creación de confianza y así conquistar espacios democráticos, en los cuales la descentralización y la participación tengan cabida. 2) Es necesario empoderar el conocimiento de los servidores públicos en torno a la descentralización, como forma autónoma de la administración y las comunidades en la toma de decisiones.

En las entrevistas con los secretarios del despacho, el responsable del desarrollo rural y agropecuario expresó algo interesante alrededor de la descentralización, al manifestar que todos los asuntos que él maneja son desde el campo y con las organizaciones del sector rural. Con estas palabras manifestó los logros del espacio que él maneja: “me parece muy exitoso por la participación y aportes al desarrollo agropecuario, que hay alrededor del Consejo Municipal de Desarrollo Rural (CMDR)” (Servidor Público, comunicación personal, 2019). Luego afirmó que “dicho consejo cuenta con el apoyo de la gobernación de Cundinamarca, que, en común acuerdo con el municipio, se convocan a eventos de concertación de programas y proyectos rurales que son financiados por los respectivos gobiernos”. Y terminó comentando que “el CMDR cuenta con buena asistencia y en él hacen presencia los representantes de las juntas comunales del sector rural y de las organizaciones de productores y comercialización de frutales, así como representantes de la mujer rural” (Servidor Público, comunicación personal, 2019).

El mismo funcionario concluye el tema de la descentralización con la siguiente opinión:

[...] creo que mi labor es altamente descentralizada, mire usted, las decisiones se toman con la participación de los representantes de los campesinos en el CMDR y los servicios agropecuarios de transferencias de tecnología se hacen en las veredas. [...] yo creo que así deberán hacer los demás sectores: salud, educación, servicios públicos y todos los demás, basta con la organización de todos los que representan estos sectores y así se mejoraría la prestación de los servicios del municipio.

Son varias las reflexiones que se deducen de las apreciaciones del secretario de desarrollo rural, cuyo análisis es relevante para el tema que estamos abordando. En efecto, las experiencias sobre la descentralización del funcionario confirman que sí hay condiciones para avanzar en los procesos de toma de decisiones desde los territorios. Su conclusión es una reafirmación de la actividad descentralizada que él realiza, planea y ejecuta desde los territorios rurales, a través de un espacio legal de participación como el CMDR; hay que reconocer dicha gestión. Además, es plausible el llamado que hace a los otros secretarios del despacho, cuando muestra un camino para la toma de decisiones a través de los organismos representativos de la comunidad, resaltando para tal fin la importancia de un espacio de participación como el CMDR.

Ahora bien, el modelo para la descentralización es bueno, pero no se ajusta a la guía de administración pública democrática que se estudia en este libro. El CMDR funciona, según lo reconoce el funcionario, por el apoyo que entrega la gobernación, y queda claro que los programas o proyectos adelantados son más de iniciativa y decisión departamental, no así de las comunidades. Este último comentario se soporta en el reconocimiento de la institución agropecuaria municipal cuando afirma que “la gobernación apoya el desarrollo agropecuario solo a través del funcionamiento del CMDR, en tal razón nuestros programas deben ajustarse al plan de la gobernación” (Servidor Público, comunicación personal, 2019).

Entonces surge la pregunta, si la experiencia comentada por el funcionario se ha dado durante cuatro años: ¿Cuál es la eficacia en el desarrollo agropecuario del municipio; que impactos ha generado? Las estadísticas mostradas en el diagnóstico evidencian las dificultades del sector. Ciertamente, estas importantes iniciativas requieren ser integradas a procesos democráticos de gestión, que les permitan formular proyectos y tomar decisiones sobre los programas que la población rural considera necesarios, y no que simplemente acepten las ofertas y luego de formuladas las socialicen a las comunidades.

Otras apreciaciones de los respectivos secretarios del despacho se deducen de las siguientes respuestas: “aquí cumplimos con lo que nos orienta el gobierno nacional, pero la verdad yo no veo la descentralización, los recursos que nos manda nos dicen en qué tenemos que invertirlo y lo que nos llegan para orientarlos desde el municipio son chichiguas” (Servidor Público, comunicación personal, 2019). Este comentario es muy acertado, porque si se revisa el concepto de descentralización contemplado en el artículo primero de la Constitución de 1991, en nada se parece a los hechos y realidades actuales: el mandato constitucional no se ajusta a esta realidad. En vez de descentralización y autonomía territorial, en los últimos años lo que ha habido es recentralización y mayor dependencia de los territorios con el gobierno central. Es en este sentido que la opinión del funcionario nos hace reflexionar sobre la importancia de los recursos en la descentralización, sin ellos no se puede hablar de descentralización y mucho menos de autonomía, porque los grandes recursos llegan totalmente comprometidos, de manera que los sectores claves para el desarrollo económico y el bienestar social quedan desfinanciados.

De acuerdo con la secretaria de gobierno, la descentralización a nivel municipal se concibe como los efectos organizativos y de planeación de las políticas públicas locales: “Sobre la descentralización soy amiga de fomentar la organización de corregimientos, para establecer espacios de planeación desde las veredas y así poder acercarnos a las comunidades” (Servidor Público, comunicación personal, 2019). Comparto esta opinión

respecto a la descentralización de los ejercicios fundamentales de la administración democrática, como la planeación. No es posible lograr una planeación participativa desde las oficinas de la administración, a través de consultores que tienen la misma propuesta para cada municipio. La planeación participativa se hace desde los territorios, de ahí el nombre “plan de desarrollo territorial”. En este orden de ideas, su metodología solo es posible cuando la administración se desplaza a los barrios y veredas para su formulación, este es el argumento válido de la funcionaria para proponer la creación de los corregimientos. La misma organización corregimental que se propone resuelve en gran parte los problemas de la descentralización y, por ende, el de la democracia promovida por el gobierno y la administración pública. Entonces es importante pensar en serio la organización de las juntas administradoras locales para el municipio.

Hay otra voz que, desde las experiencias del desarrollo social, afirma:

[...] actuar de forma descentralizada es conveniente para la administración, ya que hasta el momento no tenemos forma de apoyarnos en los barrios y veredas, existen las juntas de acción comunal, solo algunas funcionan, la mayoría están ahí pero no operan; por lo tanto se requiere descentralizar la administración para buscar colaboración social. (Líder Social, comunicación personal, 2019)

Este punto de vista también está muy anclado a la realidad del municipio. Además, ve en la descentralización administrativa una gran posibilidad de lograr la colaboración social en los ejercicios de gestión en el sector de la población vulnerable, constituida por personas con discapacidad, adultos mayores, niños, jóvenes y mujeres cabeza de familia, quienes requieren asistencia desde sus territorios.

Cabe advertir que la construcción de las políticas públicas no se hace de forma participativa, mucho menos descentralizada. Así lo expresaron los diversos actores vinculados al estudio, tales

como los líderes comunitarios, los servidores públicos y los concejales. Estos últimos se expresaron en una encuesta sobre los alcances de la descentralización, opinando de forma unánime que la construcción de las políticas públicas no se realiza de forma descentralizada; además lo confirman en los conversatorios con la siguiente versión: “que toda política pública es de iniciativa del alcalde o de un secretario del despacho, quienes pasan la iniciativa al concejo y ellos la aprueban” (Participación Conversatorio, comunicación personal, 2019).

Finalmente, durante el análisis de la consulta en torno al compromiso del Concejo municipal frente al presupuesto participativo, los miembros de la corporación afirmaron unánimemente que “el presupuesto participativo no se aplica en el municipio; la alcaldía no nos ha informado sobre el tema, nosotros le damos trámite al proyecto de presupuesto que la administración nos hace llegar”.

Fortalecimiento de las capacidades institucionales de la administración pública

En el funcionamiento de la administración pública la democracia se convierte en una garantía para lograr los mejores resultados de la gestión, y le permite a la institucionalidad que cuente con un marco de capacidades para producir los bienes y servicios para el bienestar de la población. Además, la democracia hace parte del conjunto de valores que empoderará a la organización administrativa, a través de una nueva cultura para hacer posible la gestión democrática en el marco de una normatividad efectiva. Este es el ideal de una administración pública democrática que solo funciona cuando cuenta con una institucionalidad con capacidades administrativas y políticas fortalecidas para hacer posible su gestión democrática.

Un modelo ideal de la institucionalidad que requiere la gestión pública es aquel que conduzca con éxito al municipio hacia el cumplimiento de los fines del Estado. Enzo Ricardo (2017) afirma al respecto: “si una institución posee las capacidades institucionales necesarias y suficientes muy probablemente alcance las metas y objetivos fijados, lo que la hará confiable ante los ojos de

la sociedad” (p.111). Debemos entonces entender que el fortalecimiento de las capacidades institucionales se refiere a poder dotar de habilidades administrativas y políticas al ente territorial, para que responda por sus funciones constitucionales y legales en todo momento y en cualquier circunstancia.

Esta investigación aborda el diagnóstico de las capacidades institucionales del ente municipal bajo la influencia de los recursos existentes, los cuales están determinados tanto por la organización administrativa que condiciona un tipo de gestión, como por las expresiones culturales y los valores expresados en la sociedad y en la organización pública. Hacer un diagnóstico sobre la parte administrativa y, por ende, sobre la organización de la gestión, lleva a evaluar el nivel de la eficiencia y eficacia de la oferta de bienes y servicios y a evaluar los logros políticos dentro de las competencias relacionales que conlleven acuerdos o consensos con los diversos actores ligados a la gestión pública. Los instrumentos de apoyo para el presente diagnóstico son aquellos que exige el Estado colombiano a través del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), con el fin de fortalecer las políticas de modernización para el mejoramiento administrativo de la organización pública. Para este propósito se utiliza el informe del DAFP (DATA, 2018), el cual propone superar el índice final de desempeño institucional, diagnosticado en 47,32 puntos, para acercarse al promedio nacional que ha alcanzado un techo de 70 puntos. El diagnóstico político (valores y cultura) se moverá y se soportará en las otras variables, lo que debería permitir conocer el pensamiento de la organización social y ciudadana que favorezca los componentes de participación y negociación, logrando que la entidad consiga la interacción positiva con todos los actores.

El diagnóstico se realiza con los mismos actores y ejercicios seleccionados y explicados anteriormente, sobre la base de explicar la variable y el propósito de la investigación. El tema del fortalecimiento en el ejercicio de la entrevista comunitaria se aborda bajo dos interrogantes: ¿Reconoce las capacidades institucionales de su municipio para la ejecución de proyectos?, y ¿considera que los bienes y servicios que le ofrece el municipio resuelven los

problemas y necesidades de la comunidad? Frente a esta temática se seleccionaron los siguientes cuatro comentarios que se orientan hacia las prioridades identificadas:

- “Creo que la administración está bien organizada, lo que pasa es que los funcionarios no cumplen y casi siempre están de afán” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019).
- “Yo no identifico capacidades institucionales en la administración municipal, el municipio soluciona los problemas, pero muy tarde. Ojalá se haga algo para fortalecer la administración para esperar mejoras en la atención a la gente y en la solución de los problemas” (Participación Comunal, comunicación personal, 2019).
- “No es claro para mí, ver que unas capacidades institucionales tengan que ver con la solución de los problemas de la comunidad, porque mientras exista la politiquería los problemas siguen iguales” (Participación Comunal, comunicación personal, 2019).
- “Puede ser, pero no creo porque el municipio se concentra en los arreglos o inversiones de vías, pero no en resolver las necesidades básicas del municipio” (Participación Comunal, comunicación personal, 2019).

Estos argumentos expresan desconocimiento de las capacidades administrativas, por ello le atribuyen el mal funcionamiento de la administración al incumplimiento de los funcionarios, a la presencia de la politiquería y a las prioridades de las inversiones que no atienden el bienestar humano.

Las dos primeras afirmaciones que aparecen en el relato hacen responsables a los funcionarios de la inoperatividad administrativa; si se descontextualiza el argumento, los líderes pueden llegar a tener la razón, teniendo en cuenta que la presentación de la institución y su capacidad son identificadas por los ciudadanos a través de los funcionarios. Pero esto también es cierto en muchas entidades públicas que pretenden mejorar la capacidad de respuesta de la institución evaluando a los funcionarios, y comprometiéndolos

como responsables de los malos resultados de la gestión. Esto se deduce cuando las administraciones o el gobierno promueven procesos de reestructuraciones administrativas solo con el fin de despedir a algunos funcionarios, so pretexto de incompetentes.

Hay que entender que el incumplimiento de los resultados de la gestión no siempre es responsabilidad de los servidores públicos, la mayoría de las veces es causa de las debilidades administrativas o técnicas, tales como: desorganización de los espacios de trabajo, instrumentos inadecuados, inexistencia de equipos de trabajo, manuales obsoletos y muchos más. Entonces, para fortalecer los componentes administrativos y políticos se hace necesario que la institución aborde un rediseño institucional que supere el índice final de la gestión y el desempeño institucional diagnosticado a partir de la información del DAFP.

Otra observación que se manifestó tiene que ver con la “influencia de la politiquería” en la solución de problemas por parte de la administración pública; se trata entonces de entender los efectos de la política electoral cuando esta se hace representar por el clientelismo, así se enajena el poder público con consecuencias para el buen funcionamiento de la institución. Esto se demuestra cuando a los grupos políticos que apoyan una candidatura ganadora les corresponde en contraprestación, según acuerdos previos, una parte de la administración. Esto favorece vínculos clientelares que son posibles por las nuevas relaciones y funciones administrativas con las que se vincula el nuevo servidor público. En este contexto, ningún funcionario que accede vincularse al servicio público está interesado en promover el mejoramiento de las capacidades administrativas por varias razones, especialmente por su interés en mostrar que los resultados de la administración son favores de los políticos que apoyan el gobierno local. Lo grave de este comportamiento es que el grupo tomador de la administración dispone todos sus esfuerzos en preparar y garantizar la elección del próximo gobernante para continuar así con un poder capturador de la administración pública.

En todos los casos, los gobiernos y la administración deben comprometerse con la modernización de la institución, la cual se

corresponde con un fortalecimiento de las capacidades administrativas que evitará la influencia del clientelismo en el manejo de la institución, en razón a la permanente presencia ciudadana que decide democráticamente en el ámbito institucional.

La caracterización de las capacidades institucionales por parte del sector comunitario continuó con el siguiente interrogante: ¿Consideran que para lograr mejores resultados en la gestión pública es necesario contar con una institución administrativa bien fortalecida?

Los líderes comunitarios afirman que:

Al menos que nos atiendan bien y de forma oportuna nos sentiríamos satisfechos, pero sí es necesario que se traten de resolver por este medio la problemática del municipio, como es el desempleo, no existen programas para crear empleos o la creación de puestos de trabajo. (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019)

La respuesta a este interrogante se halla en los efectos del fortalecimiento institucional y no en el proceso y contenido del mejoramiento de las capacidades de la administración, porque los actores participantes vuelven a reclamar mayor atención oportuna a las peticiones que se hacen alrededor de sus derechos. Pero igualmente reconocen que, si se resuelve la debilidad administrativa de su municipio, “se podrá resolver problemas tales como el desempleo, problemática muy acentuada en la localidad y sentida por su población” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019).

Con una institución fortalecida, la administración se dotará de habilidades para atender en mejores condiciones las demandas sociales, porque en primer lugar mejorar la capacidad de gestión de la entidad es garantizar el mejoramiento de la calidad de vida, logrando efectividad de los derechos constitucionales. En segundo lugar, una administración fortalecida adopta o crea la tecnología que requiere para el apoyo del cumplimiento de la misión institucional, con la cual se avanza con seguridad en la formulación y

ejecución de políticas públicas de forma exitosa, así como lograr la eficacia en el manejo financiero y presupuestal. En tercer lugar, dichas capacidades dotan de habilidades al gobierno para lograr la interacción política entre los diversos actores, para mejorar la capacidad de participación y negociación tanto entre ellos como entre la administración y su gobierno.

El mejoramiento de la capacidad de gestión de la organización administrativa pasa por fortalecer las capacidades de los servidores públicos y de su entorno, de los medios y sus formas de abordar el cumplimiento de la misión; aquí cobran gran importancia las formas democráticas que se usan para gestionar los resultados de la institución a través de la provisión de bienes y servicios.

Dicho mejoramiento administrativo debe fundamentarse en la adopción o creación de técnicas que apoyen el cumplimiento de la misión institucional. En este sentido, la administración se asegurará de poseer las habilidades para el manejo de las políticas económicas y financieras, evitando así impactos negativos de las tendencias macroeconómicas que comúnmente se manifiestan.

La administración también necesita implementar técnicas que le aporten habilidades para el análisis de las necesidades y la definición de las políticas públicas que orienten la acción del ente territorial, es decir, para orientar a las comunidades participantes en los procesos de análisis de los problemas y en la formulación democrática de estas políticas. En este punto tiene cabida el citado comentario del líder comunitario, en tanto que para solucionar el problema originado por el desempleo se requiere una política pública con argumentos y acciones locales, apoyadas por los aportes legales diseñados desde la nación.

Finalmente, en la dinámica de fortalecer tanto la administración —creando condiciones favorables de interacción política—, como la capacidad de participación y negociación entre los diversos actores, se debe dotar al gobierno de las técnicas y estrategias para lograr la acción recíproca entre administración y ciudadanía en el trámite de las demandas sociales y ofertas del ente territorial. Ello justifica la importancia de buscar soluciones a las necesidades del colectivo a través de procesos de negociación y de concertación.

El conversatorio arrojó otras dos respuestas de interés: 1) “Las capacidades municipales resuelven el problema de la atención de urgencia de nuestro hospital”, y 2) “Lo mejor, es que las capacidades doten a la administración de mecanismos para que nos mantengan informados”. En primer lugar, se puede afirmar que la administración del hospital no corresponde al gobierno central del municipio; sin embargo, la salud sí debe ser responsabilidad del gobierno municipal, lo que obliga a este a armonizar sus capacidades para que intervengan en la prestación óptima, con calidad y oportunidad, de todos los servicios de salud. En segunda medida, la información sí es responsabilidad de la institución municipal, es vital para la democratización desde el principio de la transparencia e igualmente requiere capacidades institucionales para lograr su eficacia. Sobre este punto se hablará en un acápite posterior.

La encuesta comunitaria también abordó una pregunta alrededor del mejoramiento de las capacidades administrativas: ¿Cree usted que la administración municipal entrega soluciones eficaces y oportunas a las necesidades y problemas de la población?

El 63 % de los encuestados afirmó que muy rara vez hay respuestas favorables a las necesidades y problemas; el 15 % contestó que la administración no responde a las soluciones de las necesidades de la población; mientras que solo el 22 % considera que la administración sí responde a las necesidades y problemas de las comunidades. Según estas respuestas quedan algunos interrogantes sin resolver: ¿A que llaman los encuestados soluciones eficaces y oportunas?, ¿dichas soluciones son el resultado de la gestión, o están refiriéndose a los productos sin cadena de valor? En este orden de ideas habrá que compartir el siguiente análisis, además el de la rendición de cuentas.

El conversatorio con los servidores públicos inició con la explicación sobre qué debe entenderse por fortalecimiento de las capacidades institucionales y sus características desde lo administrativo y desde lo político. Debido a la importancia de algunas afirmaciones que se hicieron en el conversatorio, estas se reproducen aquí manteniendo el orden de las intervenciones.

Cuando se preguntó por los niveles de capacidad de la administración, los funcionarios respondieron que “la administración cumple con los derroteros diseñados por el alcalde y los secretarios del despacho, acogiéndonos a ellos cumplimos con las metas en un 99 % casi siempre” (Servidor Público, comunicación personal, 2019). A partir de esta respuesta se formuló una contra pregunta: ¿Estas metas corresponden a indicadores de resultados o son indicadores de productos? El mismo funcionario respondió que tienen que ver con las responsabilidades administrativas de los trabajadores públicos. A continuación, se preguntó: ¿la gestión de la administración satisface las necesidades de las gentes? A lo cual se respondió que “a la ciudadanía no se tienen contentos con nada, si se les da malo y si no se les da peor”. De inmediato los participantes interpellaron, expresando que la gente “pide porque necesita”, y que “el papel del servidor público es servir y por lo tanto se trata es de entender y orientar a la población, así sea la poca parte que puede llegar a la alcaldía”. Esta es una respuesta reflexiva.

Lo que se pudo concluir de este conversatorio es que los servidores no respondieron la pregunta sobre las capacidades institucionales, pero dejaron ver que ellos están vinculados con los procesos misionales y se alejan de los planes indicativos, que son los que señalan el camino de gestión para lograr los resultados. Un 99 % de cumplimiento de metas de las tareas de la oficina no se puede equiparar con un 99 % de metas de los indicadores de resultados, estas últimas representan la eficacia de los bienes y servicios para lograr un bienestar, siendo esto lo importante en los procesos administrativos.

Ahora bien, en varias oportunidades se hizo evidente que algunos funcionarios eluden conversar sobre temas relacionados con sus responsabilidades misionales. Por ejemplo, a la pregunta sobre la satisfacción de las necesidades de la población, se respondió que a los ciudadanos no se les tiene contentos con nada. Entonces, si bien hay servidores que valoran la vocación de servicio del administrador público, existen otros que desconfían de su rol en una administración con capacidades fortalecidas; mientras los primeros reconocen las exigencias del mejoramiento para

gestionar derechos efectivos, los segundos consideran que los “ciudadanos molestan mucho”.

También se conversó con los funcionarios sobre cómo les ha ido trabajando con el apoyo del nuevo instrumento denominado “modelo integrado de planeación y gestión”, a lo cual respondieron, en cabeza de un representante de planeación: “aquí iniciamos la implementación del MIPG, pero eso es muy largo y tenemos poco tiempo, lo mejor es que se contratara su elaboración” (Servidor Público, comunicación personal, 2019). Ante dicha respuesta es necesario hacer un breve y contundente comentario: precisamente todos los instrumentos de apoyo que se diseñan pierden su objetividad y no cumplen con los fines para los cuales fueron formulados, debido a que son generados mediante una consultoría o asesoría. Esto ha pasado con los manuales de procesos y procedimientos, con el modelo de control interno y va a suceder con el MIPG; si se quiere que los modelos de apoyo sean útiles para la gestión pública deberán ser formulados e implementados por parte de los equipos responsables de los procesos.

Otro tema que surgió en este diagnóstico se refiere a los resultados de los procesos de gestión, en torno a satisfacer eficazmente las demandas de la población; dichos procesos y procedimientos deben sustentarse en manuales. Una funcionaria respondió al respecto que “aquí sí tenemos manuales de procesos, pero están desactualizados, nosotras no tenemos en cuenta dichos manuales para nuestro trabajo, cada uno cumple sus funciones y entrega resultados” (Servidor Público, comunicación personal, 2019).

En la administración moderna todo proceso es abordado bajo la responsabilidad de un equipo de trabajo, el cual, además de fundamentarse en la empatía, precisa la coordinación de sus funciones. Hay que tener en cuenta que los manuales de funciones deben corresponder a los procesos de la entidad. De lo anterior se deduce que la actual administración no desarrolla las actividades en equipos de trabajo, porque los procesos y procedimientos no están definidos y es a través de estos que se diseñan dichos equipos. Sin estos apoyos técnicos formulados e implementados, que incluso hacen parte de las capacidades institucionales, los

funcionarios podrán entregar resultados posiblemente eficientes, pero no eficaces y mucho menos efectivos.

Si se considera la labor de los funcionarios en la formulación de políticas públicas, uno de ellos sostiene que suministran la información solicitada por el secretario responsable: “tengo entendido que él formula el proyecto de acuerdo, el concejo lo aprueba y el alcalde lo sanciona”; la realidad es que “se nos motiva a cumplir el plan de desarrollo y no una política pública” (Servidor Público, comunicación personal, 2019).

Es importante tener en cuenta que la formulación de una política pública, como hemos expresado reiteradamente, es un proceso de construcción colectiva en el cual los servidores públicos tienen roles importantísimos, sobre todo por ser los poseedores de la información que requiere la sociedad civil para actuar en los procesos participativos de las políticas públicas. Tal como se ha venido afirmando, una administración con capacidades y habilidades produce dispositivos técnicos para la definición y la problematización de las políticas públicas.

Finalmente, durante el conversatorio se preguntó por la capacidad y habilidad de la administración pública para lograr una interacción positiva entre los diferentes actores que se mueven en el territorio. Los funcionarios afirmaron “que esa es una tarea que hace el alcalde por su condición de líder y representante de la sociedad”. Tienen razón en atribuir esta responsabilidad al alcalde, pues de él es la responsabilidad política y es su deber la promoción de la participación y el impulso a la negociación y concertación entre representantes de la sociedad civil. ¿Pero el alcalde la está cumpliendo? El contexto investigativo con la sociedad civil permite concluir que lo hace de forma poco eficaz.

Puede concluirse que el cambio de actitud de los funcionarios para garantizar el mejor servicio posible, el fomento y el ejercicio de la transparencia, y para ganar la confianza social, es el único camino para avanzar en la democratización administrativa. Para ello hay que contar con una institución capaz de lograrlo.

En la entrevista con los secretarios del despacho, sobre el mejoramiento de las capacidades institucionales, se preguntó

por la presentación e implementación de los planes de gestión, instrumento que planea la participación ciudadana en los procesos de gestión adelantados por el gobierno en cabeza de la respectiva secretaría. La ley 1757 de 2015 en su artículo segundo reza: “[...] de igual manera los planes de gestión de las instituciones públicas harán explícita la forma como se facilitará y promoverá la participación de las personas en los asuntos de su competencia”. En primer lugar, se les pidió a los secretarios su opinión sobre la presentación de su plan o acuerdo de gestión al momento de asumir el cargo gerencial, y las formas explícitas dentro de él para facilitar la participación. Ninguno de los secretarios del despacho, quienes tienen la responsabilidad de gerenciar los respectivos componentes de la misión, presentó los acuerdos o planes de gestión. Cabe recordar que dichos planes le permiten al gobierno evaluar al personal de libre nombramiento y remoción, pero igualmente dicho instrumento debe propiciar la facilidad de participación, creando espacios para concertar la demanda y oferta de los bienes y servicios. En este punto, son entonces los procesos de evaluación y de control de los servidores de libre nombramiento y remoción los que dejan en descubierto las fallencias de las capacidades administrativas, así mismo, soslayan las responsabilidades de ley en lo pertinente a la participación en la gestión de las comunidades.

En conclusión, lo que evidencia el diagnóstico es la bajísima capacidad institucional del ente territorial. Su organización y administración requieren un ajuste y reorientación a través de un rediseño institucional que garantice los procesos inexistentes y la cadena de valor público. En este orden de ideas, la gestión no ha logrado la eficacia a la que la sociedad aspira, al negar la democracia y los procesos de concertación niegan a la vez el valor público originado en la ciudadanía, lo cual conlleva a que la gestión garantice impactos positivos en la gestión.

La transparencia

Con la transparencia se aborda el primer principio del gobierno abierto expresado en el marco teórico como uno de los caminos

para avanzar en la construcción del tipo de gobierno que estaría al frente de la administración y gestión pública democrática.

Lo ideal para un ente público es lograr institucionalizar una conducta pública para que todas las acciones, sin excepciones, se ciñan a las expectativas sociales de la transparencia y se sometan al imperio de la ley. En este sentido, la variable de transparencia está integrada por los componentes de la rendición de cuentas, el control social y la información, los cuales harán parte del comportamiento cotidiano de los servidores públicos en el cumplimiento de sus funciones.

Es lo que respecta a la transparencia para la democratización de la administración pública, lo que le da la máxima importancia es que ella construye y garantiza la confianza, así como las motivaciones de las comunidades para lograr que estas sean participativas en los diferentes procesos de desarrollo. Se debe entender que la transparencia es la acción de rendir cuentas a la ciudadanía sobre los procesos y resultados de la gestión; se trata de poner a disposición del público la información sobre las actuaciones de la administración, de manera permanente, comprensible, completa y oportuna, y de invitar a la ciudadanía para que controle la gestión pública.

En el ejercicio investigativo se constata que el control social, la rendición de cuentas y los procesos de información requieren un mejoramiento por parte del gobierno y la administración. Las veedurías, encargadas del control social, son muy cerradas y al parecer no comparten los resultados de su actividad. Entonces la información pública no fluye, de modo que resulta difícil acceder a ella, debido a los trámites existentes y al desconocimiento de los guardadores de la información sobre el hecho de que la información pública es pública. Algo semejante ocurre con la rendición de cuentas. Son procesos calificados por las comunidades como “repetitivos y aburridos” (Participación Comunal, comunicación personal, 2019), ya que desconocen la Ley estatutaria 1757 de 2015 y las demás normas que la reglamentan con el fin de hacerlas más participativas y útiles para la evaluación social de la gestión municipal.

Con las siguientes preguntas se abordó la entrevista sobre la transparencia: ¿Cuál es su opinión sobre el funcionamiento de las veedurías ciudadanas? ¿Son ustedes participativos en los eventos de rendición de cuentas, explíquenos qué contienen los informes de rendición de cuentas? ¿Cree usted que hay una buena y oportuna información entre la administración municipal y la ciudadanía y cuál es el medio de comunicación usado? En torno a estas tres preguntas centrales se desarrolló el diagnóstico sobre la transparencia. A continuación, el relato se organiza siguiendo la secuencia de los interrogantes: control social, rendición de cuentas, información pública.

Al interrogante ¿cuál es su opinión sobre el funcionamiento de las veedurías ciudadanas? Los participantes respondieron: “Aquí conocemos solamente dos veedurías, la ambiental que fue organizada por la CAR para el río Bogotá y la veeduría sobre los servicios públicos, pero no he participado en ninguna de ellas” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019). Otra respuesta es la siguiente: “Una de las debilidades de nuestras comunidades es la falta de veeduría, aquí no sabemos ni siquiera para que son” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019).

Lo que revela la entrevista y coincide con los demás ejercicios investigativos es la falta de control social a la gestión pública del municipio. Resulta que las pocas veedurías existentes parecen constituir más un ejercicio individual que colectivo, pues los veedores no están conectados con sus comunidades.

El taller comunitario también diagnostica la presencia de veedurías, de las cuales cinco gestionan el mejoramiento del río Bogotá, pero no se conocen informes sobre la recuperación del río; la personería informa de la existencia de diez veedurías inscritas, entonces, ¿a qué se dedican las cinco restantes? Ello significa que el control social sobre la gestión pública municipal es muy escaso, “ya que solo existen cinco o seis veedurías para todo el trabajo que hay que realizar sobre la administración y sus programas”, afirma un joven participante. La misma persona sostiene que “existiendo este número de veedurías, no se reúnen para coordinar, eso que existe una red de veedurías inscrita legalmente e integrada por

las veedurías existentes, pero tampoco conocemos su actuación, menos su programación” (Participación Comunal, comunicación personal, 2019).

Los participantes en el ejercicio investigativo poco reconocen la relación de las veedurías con el control social, siendo más preocupante que la inmensa mayoría desconoce el significado de control social. Una persona comunitaria afirma que “es normal entender, por el comportamiento de las veedurías existentes, que el papel de los veedores es el de favorecer a la administración o el de atacarla” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019). Además, los participantes en el taller deducen que “la actitud de los veedores depende de que si son amigos o no del grupo político del alcalde” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019). Un grupo de trabajo en el taller concluye: “creemos que las veedurías las deberán hacer las juntas comunales y las otras organizaciones, sobre todo la de los jóvenes que tienen más tiempo, porque las veedurías que existen son muy burocráticas y no le comunica nada a nadie” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019).

Finalmente, la encuesta comunitaria muestra la poca importancia que tienen las veedurías para el control social de la gestión pública, ello se evaluó a través de la siguiente pregunta: ¿Qué tanta importancia le da usted a las veedurías en el control social, para que los resultados y los logros del gobierno sean cada vez mejores? Los resultados se pueden observar en la tabla 5.

TABLA 5. Importancia de las veedurías para el control social de la gestión pública

Opciones	Valores %
Muy alta	22
Alta	35
Baja	33
Muy baja	10

Fuente: elaboración propia.

La apreciación de las comunidades evidencia generalmente desconocimiento de las veedurías y de su oficio. El problema no radica en el número de veedurías, sino en los alcances de ellas para hacer seguimiento a la gestión pública, para corregir, recomendar y colaborar con la administración en su gestión. Mientras la administración no le dé importancia al control social, considerándolo su colaborador y no su contendor, las veedurías solo subsistirán criticando al gobierno y a otros, aplaudiendo para ganar prebendas sin hacer el control que la ley exige. El más interesado en la existencia y funcionamiento de las veedurías es el propio gobierno y su administración, de modo que estos deben entender que no es posible una administración pública democrática sin transparencia, sin control social; también es vital comprender que el control natural de la sociedad es más eficaz que aquel ejercido por los organismos creados para tal fin.

La opinión de la institucionalidad se refleja en el conversatorio y a través de las entrevistas realizadas a servidores públicos. En el conversatorio se reitera que las únicas veedurías que funcionan son las constituidas para la vigilancia del río Bogotá y su cuenca, en razón a que son promovidas y apoyadas por la CAR. Dicho comentario se complementa con la siguiente información: “hay otras veedurías que se organizan alrededor de las obras de infraestructura, pero antes de terminar la obra ya no existen o solo queda un representante que no informa a sus comunidades, nos toca a nosotros informar sobre ellas” (Servidor Público, comunicación personal, 2019). En el conversatorio también se expresaron las dificultades que tienen el gobierno y la administración con las veedurías ya “que muchas de ellas se constituyen para atacarnos”. Esta información es corroborada con la entrevista realizada a la secretaria de gobierno, quien afirmó que las veedurías no funcionan, que son muy pocas, y a las que existen “solo les preocupa pelear con la administración”.

El pensamiento de los concejales sobre el mismo tema del control social se expresa en la encuesta que se les realizó, en la cual se formuló esta pregunta: ¿Considera que el control social sobre la gestión pública del municipio es efectivo, poco efectivo, o que no existe dicho control? (tabla 6).

TABLA 6. Pensamiento de los concejales sobre el control social

Pregunta	Respuesta
Efectivo	0 %
Poco efectivo	67 %
No existe control	33 %

Fuente: elaboración propia.

Esta opinión de los servidores públicos corrobora lo expresado por las comunidades. Entonces se infiere que las tareas sobre este componente de la transparencia deben ser corregidas desde adentro de la administración, con un compromiso de gestión por parte de esta para constituir veedurías en todas las acciones que plantea el plan de desarrollo. Además, es necesario iniciar un proceso de formación sobre el rol de las veedurías en los procesos del control de la gestión pública, el cual deberá estar respaldado por campañas de posicionamiento de la democracia a partir de la organización y participación en las veedurías. Así mismo, se requiere reorientar el rol de las veedurías teniendo en cuenta tres aspectos: primero, que de acuerdo con la Ley 850 de 2003 no existen veedurías individuales sino asociativas; segundo, que las veedurías son las responsables del control social sobre la gestión pública y, tercero, que su papel es de colaboración y no de confrontación con la administración.

El siguiente componente de la variable de transparencia es la rendición de cuentas, cuyo diagnóstico inició con la siguiente pregunta: ¿Son ustedes participativos en los eventos de rendición de cuentas, explíquenos qué contienen los informes de rendición de cuentas?

Las respuestas obtenidas fueron las siguientes “No recuerdo haber asistido a reuniones de rendición de cuentas y por lo tanto no puedo opinar sobre ellas” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019). Otro participante afirma que “los informes de rendición de cuentas son sobre las calles que se arreglaron, lo que compraron para las escuelas y para el hospital, los que vamos

nos invitan a preguntar, pero casi nadie lo hace” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019). En esta misma dirección, un líder comunal comenta:

Algunas veces participo de las reuniones invitados por la administración, porque yo soy muy colaborador con la alcaldía, [...] en los informes de rendición de cuentas aparece el presupuesto invertido en el bienestar social, además si alguno pregunta algo, el alcalde o un secretario responde; [...] la última vez solicité que el informe sea publicado en la página web de la alcaldía. (Participación Comunal, comunicación personal, 2019)

En el taller comunitario se confirmó lo expresado en las entrevistas, pero además este evidenció que los participantes entienden la importancia de la rendición de cuentas y la definen como “dar información sobre lo que se está haciendo desde la administración municipal” (Comunitarios, Transparencia, 2019), “pero en razón a la poca asistencia a estos eventos considero que la comunidad y sus líderes poca importancia le dan”.

Al considerar la importancia de la información que el gobierno debe entregar en estos eventos —ya que de ella depende en gran medida encontrar el camino de la transparencia administrativa—, son preocupantes los pocos resultados, la inasistencia es muy grande y pareciera que los participantes no captan lo informado por la administración; “no sé” y “no entendí” son respuestas comunes de los participantes en estos eventos. Dicha actitud se debe a errores en el diseño del libreto del evento de la rendición de cuentas. En primera medida, según testimonio de los participantes, se sabe que dicho evento consiste en dos puntos centrales, el discurso del gobierno o la administración y las preguntas —que casi no aparecen—. En segunda instancia, es muy poco el conocimiento previo que tienen los participantes sobre el contenido de la información, lo cual explica que no hay información (física o virtual) suficiente antes del evento, que les permita a las comunidades conocer y, por lo tanto, preguntar sobre ello o contradecir la información.

El conversatorio arrojó comentarios muy útiles para el diagnóstico y a la vez alternativas de solución; en esta actividad se preguntó sobre su opinión y experiencia en la rendición de cuentas: “Las rendiciones de cuenta son muy cansonas y pareciera que en todas dicen lo mismo”. “En las rendiciones de cuentas al menos hay refrigerio para motivar la participación, pero ni así asisten a las juntas, realmente la culpa no es del gobierno, sino de las comunidades que no se interesan por lo que hace el gobierno”. “Las rendiciones de cuentas las debe hacer la alcaldía en cada vereda, y la información debe ser más ágil y oportuna” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019).

En virtud de lo anterior, es necesario reiterar la necesidad que tiene el gobierno de innovar en los eventos de rendición de cuentas y hacer uso de estrategias diferentes. Así, podrían cambiarse los roles, que los secretarios, por ejemplo, asuman la responsabilidad de presentación de los informes, generando estímulos para quien mejor lo haga, y que el alcalde asista al evento para resolver preguntas. Las ferias sobre rendición de cuentas podrían ser un ejercicio novedoso en el que se presenten videos, fotografías y las cuentas a través de audiovisuales, en una dinámica que puede durar varios días. A pesar de que existen muchas estrategias para entusiasmar a las comunidades a asistir a las rendiciones de cuentas, a mi parecer la más importante es invitar al gobierno y a la administración a hacer los eventos de rendición de cuentas en las veredas y en los barrios. De cualquier modo, para ello el nivel democrático de la administración pública deberá avanzar, al punto de lograr la corresponsabilidad social en la gestión, lo cual incluso les permitirá a las organizaciones sociales asumir responsabilidades en los procesos de rendición de cuentas.

Ahora bien, la siguiente pregunta que se plantó en la encuesta tiene que ver con el desinterés de los líderes y de las organizaciones sociales en la participación en estos eventos de rendición de cuentas. Son notorias respuestas como: “para qué participamos, si lo que decimos no es tenido en cuenta”, o “a veces no nos dejan hablar” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019). Esto parece contradictorio, porque los mismos

participantes habían afirmado que cuando se les abría la oportunidad de preguntar casi ninguno lo hacía. Pareciera que en la presente deliberación hay algunas opiniones disonantes causadas por la falta de empatía social sobre la realidad municipal. En efecto, dialogando sobre la actitud de la comunidad frente a los problemas de transparencia, los encuestados consideran que cuando hay comportamientos administrativos que producen desconfianza y afectan la participación de las organizaciones y de los ciudadanos, “acudimos a la procuraduría o a la contraloría ya que para eso fueron creadas”.

Las encuestas permiten diagnosticar la formalidad de las rendiciones de cuentas. Dos preguntas sirvieron para tal fin: ¿Considera usted que el número de rendiciones de cuentas que hace el gobierno municipal son suficientes? (tabla 7), y ¿la expresión con la que usted más se identifica respecto a la rendición de cuentas es? (tabla 8).

TABLA 7. Suficiencia del número de rendiciones de cuentas del gobierno municipal

Número de rendiciones de cuentas	Valor %
Muy pocas	63
Suficientes	27
Muchas	10

Fuente: elaboración propia.

TABLA 8. Identificación con respecto a la rendición de cuentas

Opciones de respuestas	%
Las rendiciones de cuentas son muy importantes pero la asistencia de la comunidad es muy poca	45
No logramos entender qué es lo que se pretende con las reuniones de rendiciones de cuentas	10
No tenemos quejas de la rendición de cuentas pues son muy bien organizadas	12
Las rendiciones de cuentas son muy pocas y por esta razón quedan muchas dudas sin resolver	33

Fuente: elaboración propia.

Estos argumentos comunitarios sobre rendiciones de cuentas reiteran la necesidad de que tanto el gobierno como la administración asuman nuevas actitudes en los procesos democráticos de rendición de cuentas; así mismo, se hace necesario adelantar verdaderos procesos de educación o formación con los líderes sociales y comunitarios. Además, es de suma importancia innovar en la comunicación, tanto para las convocatorias, como para la realización del ejercicio informativo; en este sentido, sería interesante hacer uso de las redes sociales y de la virtualidad para lograr el éxito en estos procesos de rendición de cuentas.

El taller o conversatorio con los servidores públicos se fundamenta en la Ley 1757 de 2015, la cual regula desde la óptica de la democracia y la participación ciudadana lo concerniente a la rendición de cuentas. ¿Cuántas rendiciones de cuentas realiza la administración durante el año? Un funcionario respondió en los siguientes términos: ellos “realizan dos reuniones al año, pero no sabemos cuáles son las exigencias de esa ley” (Servidor Público, Comunicación Personal, 2019).

Ante este comentario se respondió que la Ley solicita que se dialogue sobre los resultados de gestión con los participantes, previa información entregada por la administración. Esto permite formular interrogatorios a quien rinda cuentas, como garantía para evaluar la gestión y así construir la transparencia. “Así no se hace en el municipio —respondieron—, la información de rendición de cuentas según la ley de transparencia 1712 nos obliga colgar los informes a la página www, pero lo hacemos después de los eventos” (Servidor Público, comunicación personal, 2019).

Ahora bien, los secretarios entrevistados complementan lo anterior cuando afirman no conocer las normas de participación ciudadana, aunque sí han leído la Ley de transparencia; en tal sentido el secretario de planeación dice que se cumple la Ley 1712 de 2014 de transparencia, en razón a que “hasta el momento no existen demandas contra actos de corrupción y porque no existe corrupción” (Secretaría planeación, comunicación personal, 2019).

Por su parte, la secretaria de gobierno afirma que “los procesos de rendición de cuentas son muy importantes para nosotros, hacemos dos al año, los secretarios acompañan al alcalde al evento para apoyar cualquier respuesta a la comunidad; la asistencia no es la que nosotros esperamos, siempre llegan menos de los invitados” (Secretaría gobierno, comunicación personal, 2019).

Es necesario precisar en el presente ejercicio que la Ley 1757 de 2015, en los artículos 48 al 57, reglamenta la rendición de cuentas de la rama ejecutiva en relación con la participación ciudadana. La Ley 1712 de 2014 es la que crea la ley de transparencia y el derecho de acceso a la información pública.

De los concejales, cuando se les preguntó en la encuesta si “los dos procesos anuales de rendición de cuentas del municipio son suficientes”, el 83 % respondieron que sí son suficientes, mientras que el 17% no los consideran suficientes. De igual forma, se evidencia que el Concejo no presenta regularmente su rendición de cuentas, pues en los últimos tres años de su periodo solo lo han hecho en una ocasión.

En virtud de lo anterior, se corrobora la importancia de formular un plan de mejoramiento a nivel administrativo y de gobierno para este proceso clave de la transparencia, como es la rendición de cuentas. Hay un desconocimiento de la Ley 1712 de 2014, la cual ayuda a la lucha anticorrupción, por parte de la mayoría de los servidores públicos. Dicha falencia incide a la vez en la poca importancia que le dan a la Ley 1757 de 2015, con la cual se avanza en el cumplimiento de las funciones de transparencia de forma democrática. Estas actitudes también inciden en el incumplimiento a la hora de garantizar el derecho a la información pública.

La tercera dimensión de la variable de la transparencia tiene que ver con el papel de la administración y del gobierno en garantizar el derecho a la información pública que tiene la ciudadanía, según la Ley 1712 de 2014. Para diagnosticar el flujo de información pública desde la administración hacia la sociedad, se interrogó a la comunidad en la entrevista, en el conversatorio

y en la encuesta, tratando de averiguar sobre el cumplimiento de los principios legales contemplados en el artículo tercero de la mencionada ley de transparencia. En tal sentido, se realizó el mismo procedimiento que con los servidores públicos, a partir de la siguiente pregunta principal: ¿Cree usted que hay una buena y oportuna información entre la administración municipal y la ciudadanía y cuál es el medio de comunicación usado? Además, las siguientes preguntas permitieron desarrollar el interrogante principal: ¿Es oportuna la información? ¿Se hace sin discriminación? ¿Es de calidad la información entregada? ¿Es eficaz la información recibida?

En la entrevista se escucharon las siguientes opiniones:

- “La comunicación pública solicitada en el municipio se da cuando se cumple con los debidos protocolos, como llevar sus preguntas o peticiones por escrito y radicarlos, solo así es posible lograr una respuesta por parte de ellos”.
- “Yo digo que si se tienen conocidos o amigos dentro de la administración es más fácil que los atiendan y le den respuesta a la información solicitada”.
- “Es difícil conseguir la información que ellos no publican, no considero necesario cumplir con tanta solicitud por escrito para recibir la respuesta dos semanas después”. (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019)

El taller comunitario corrobora los comentarios que aparecieron en la entrevista anterior; se escucharon afirmaciones tales como: “la información sí existe cuando la solicitamos, pero debemos esperar muchos días (hasta un mes) para que nos respondan”. El gobierno “debería decirles a los funcionarios que entreguen la información con mucha más rapidez, la información nunca llega” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019).

En el caso de la encuesta, esta se configuró a partir de la siguiente pregunta: ¿La información pública producida por el municipio tiene para usted alguna de las siguientes características? (tabla 9).

TABLA 9. Características de la información pública producida por el municipio

Opciones	%
Usted cree que la información pública producida por el municipio es muy buena y suficiente	30
La información es de difícil acceso y que cuando se solicita se demora mucho tiempo en recibirla”	15
La información que se recibe es entregada directamente por la autoridad en algunas reuniones	55

Fuente: elaboración propia.

Sobre el tema del derecho a la información, los servidores públicos manifestaron que un “mecanismo de información existente en el municipio es su página <http://www.tocaima-cundinamarca.gov.co> que está desactualizada”. También “existe la plataforma del Secop donde se cuelga la contratación, la cual es consultada solo por los interesados en ganar los contratos” (Servidor Público, Comunicación Personal, 2019), comentó la funcionaria encargada de esta labor.

Frente a la Ley estatutaria 1712 de 2014 sobre transparencia y el derecho a la información pública, los secretarios del despacho registran las siguientes opiniones: “el indicador de que se están haciendo las cosas bien, es que hasta el momento no están demandados”. Otro comentario del secretario de desarrollo agropecuario es relevante, pues resalta la desinformación de los campesinos, “ellos carecen de información virtual y física” (Secretaría Agropecuaria, comunicación personal, 2019).

Ahora bien, con respecto a la información pública, se evidencia que hay violación a algunos principios expresados en la Ley 1712, tal es el caso de la discriminación, pues la amistad, por ejemplo, no debe incidir en el derecho de la información oportuna. Además, la administración se toma más tiempo del que la ley establece para responder, y se hace difícil conseguir información que de por sí es de acceso legal para los ciudadanos, lo cual atenta contra el principio de transparencia.

Otra situación denunciada reiteradamente tiene que ver con los trámites para solicitar información y el retraso de las respuestas a las peticiones, violando así el principio de eficacia y oportunidad de la información. Al no haberse consolidado un sistema para la información y la comunicación, y al no haberse implementado la dimensión respectiva del MIPG con los componentes existentes de la información pública, no es posible lograr un seguimiento, control y evaluación a la gestión pública, lo cual debilita el principio de la transparencia.

La participación

Hemos de reconocer que la participación es la forma más directa para construir democracia, es tanto el “camino” como el “caminante” para construir el bienestar social. Un modelo ideal de la participación se encuentra en nuestra Constitución, ya que la democracia es participativa y permite la toma de decisiones por parte de la sociedad. La participación ciudadana por construir es aquella que dignifique y valore al ser humano (González, 1995), ya que implica el esfuerzo ciudadano a través de una acción conjunta, entregándole a la participación un valor social. Desde otra óptica, hay que entregarle toda la importancia a la participación en la formación de ciudadanos como agentes de cambio, ya que con ciudadanos empoderados se hace posible la participación de la sociedad civil en el diseño, puesta en marcha y evaluación de los planes y de las políticas públicas.

Entonces, para lograr la construcción de una administración pública democrática se requiere posicionar en el territorio el segundo principio del gobierno abierto: la participación. Con base en la conceptualización de la participación ya explicada, en este estudio se hizo el diagnóstico de dicho componente, a partir de los mismos ejercicios investigativos y con los mismos actores sociales e institucionales, comunidades y servidores públicos.

Se plantearon los siguientes interrogantes para adelantar la entrevista: ¿La administración municipal facilita la participación ciudadana, para a través de su organización social lograr metas de la gestión pública? ¿Cuál es su opinión sobre la importancia

de la participación, qué le ofrece esta a las comunidades y a la administración pública? ¿Existen mecanismos para facilitar la participación? Algunas respuestas de los participantes fueron:

- “No lo facilita, porque la participación en el municipio se hace a través del presidente de la junta de acción comunal para pedirle a la administración soluciones para las juntas, y yo creo más en la gestión del presidente de la junta que de la del gobierno” (Participación comunitaria, comunicación personal, 2019).
- “Pienso que los comunales no asisten ni a sus propias reuniones, lo que quiere decir que poco o nada les importa la participación; yo sí intento promover la participación, pero la mayoría de las veces las personas ya no confían en el trabajo que se hace por el municipio ni por la junta” (Participación comunitaria, comunicación personal, 2019).
- “En mi vereda son pocos los participantes, porque por lo general los demás vecinos no se interesan por los problemas de la comunidad, afirman que si no trabajan nadie les dará el sustento, afirma no haber visto jamás a la administración promover la participación, se conforman con citar a las reuniones y no más” (Participación comunitaria, comunicación personal, 2019).
- “Como joven pienso que a nosotros casi no nos interesa trabajar por el bienestar o el avance de su municipio, porque las aspiraciones de los jóvenes es marcharse a las grandes ciudades por la falta de oportunidades que ofrece el municipio, entonces la participación no es la preocupación” (Participación comunitaria, comunicación personal, 2019).
- “Aquí no contamos con espacios de participación, como lo explicaron ustedes, sé por ejemplo que existe el comité rural y el comité de salud; lo único que nos sirve para participar son nuestras juntas” (Participación comunitaria, comunicación personal, 2019).

A partir de estos comentarios se puede apreciar el bajo nivel de los procesos participativos. Este nivel es proporcional al desinterés

de las comunidades y de la administración para permitir el acceso a la democracia participativa. Al parecer, la participación no es un mecanismo utilizado para promover la democracia en la gestión administrativa del municipio. En efecto, como nadie respondió sobre los beneficios ofrecidos por la participación, tanto para la comunidad como para el municipio, se deduce que no existen programas, ni mucho menos una voluntad política para comprometer a la institucionalidad con la construcción de una cultura participativa. La administración y el gobierno propician la participación individual, especialmente la del presidente de la junta, u otro líder social, quienes asumen el rol participativo a su propio nombre, pero a la vez el gobierno los instrumentaliza como clientes de la administración. El desinterés de los jóvenes en los procesos públicos municipales hace resaltar la necesidad de programas de desarrollo innovadores sobre el territorio, a través de fuerzas sociales, incluyendo a la juventud, ya que esta requiere ser atendida integralmente (educación, producción y participación política) por su municipio. De igual manera, se deduce que hacen falta espacios y mecanismos de participación ciudadana o comunitaria que faciliten tomar decisiones sobre los intereses de desarrollo colectivo. También es notoria la necesidad de promover y construir una cultura participativa con todos los actores del territorio, de modo que el gobierno pueda suscitar acuerdos sobre los resultados de la gestión pública; dicha cultura participativa se debe identificar con los intereses sociales para el logro de beneficios públicos.

El taller que se adelantó durante el conversatorio giró alrededor del siguiente interrogante: ¿La administración municipal promueve con la organización social la participación en las tomas de decisiones en los diferentes procesos de gestión? Esta pregunta permite evidenciar la concertación de la sociedad civil y su gobierno sobre las acciones para la toma de decisiones, lo cual solo se podría lograr con la participación democrática de la ciudadanía con sus comunidades. Las respuestas obtenidas niegan en términos absolutos esta posibilidad.

- “No, porque la participación en el municipio se hace exclusivamente a través del presidente de la junta de acción comunal, la administración habla solo con él” (Participación comunitaria, comunicación personal, 2019).
- “No y eso que tenemos un problema de residuos que involucra varias comunidades y no nos tienen en cuenta” (Participación comunitaria, comunicación personal, 2019).

También se abordó el tema de los espacios y mecanismos de participación. Se preguntó: en el diseño del desarrollo local, ¿cuáles son los espacios o mecanismos de participación usados? A lo que respondieron:

Hay un mecanismo conocido como “la alcaldía al barrio y a la vereda” donde se invitan generalmente a la población del territorio, pero a esas reuniones solamente llegan tres a cinco personas de la comunidad, pero hace mucho tiempo no se convoca, creemos que ese mecanismo no garantiza la participación en los asuntos del desarrollo municipal. (Participación comunitaria, comunicación personal, 2019)

- Algunos participantes afirmaron que “no conocen un tipo de espacio de participación diferente a la acción comunal”. Otros indican que conocen “el espacio del comité de participación comunitaria en salud conocido con el nombre de Copaco, quien tiene la responsabilidad de velar por la buena prestación del servicio del hospital”. Y también hay quienes expresan “que existe el consejo de desarrollo rural”. Todo esto se complementó con el comentario de que “estas reuniones son siempre los mismo, preguntando que necesitan, cuáles son los problemas y nunca solucionan nada”. (Participación comunitaria, comunicación personal, 2019)

Para poder analizar la participación como soporte de la democracia, se les hicieron otras preguntas a las comunidades:

¿Con cuáles de las siguientes opciones identifica la participación democrática? En correspondencia con la pregunta anterior y la variable de democracia participativa, se refleja que el 15 % de la comunidad cree que la democracia participativa se tipifica cuando se participa en las acciones de control social, como las veedurías; mientras que el 65 % cree que es cuando se decide colaborar en los procesos de gestión pública del gobierno y su administración. No obstante, el 20 % aún cree que democracia participativa se ejerce cuando se hace uso del derecho al voto en todas las elecciones que se den en el territorio.

Para explorar las condiciones de la democracia participativa se planteó el siguiente interrogante: ¿Con cuáles requisitos se confirma la existencia de la participación democrática? (tabla 10).

TABLA 10. Requisitos para confirmar la existencia de la participación democrática

¿Con cuáles requisitos se confirma la existencia de la participación democrática?	%
Se requieren mecanismos y espacios de participación	12
Se requieren mayores niveles de información y comunicación del gobierno	30
Se requieren procesos de formación ciudadana	5
Se requieren mayores responsabilidades y motivaciones a la ciudadanía	0
Requieren todas las alternativas anteriores	53

Fuente: elaboración propia.

De igual modo, para explorar entre las comunidades el conocimiento sobre lo que aporta la participación democrática, se preguntó: ¿Cuáles son los aportes de la participación democrática? (tabla 11).

TABLA 11. Conocimiento sobre lo que aporta la participación democrática a la administración pública

¿Cuáles son los aportes de la participación democrática?	%
Es permitirles decidir sobre políticas del desarrollo del territorio	15
Les permite decidir sobre sus derechos y bienestar	7
Les permite escoger el mejor programa y gobernante	45
Todas las anteriores	33

Fuente: elaboración propia.

El conversatorio arrojó una información diferente pero igualmente decepcionante sobre la eficacia de la participación en el territorio; en efecto, analizando los procesos de tomas de decisiones comunitarias en las juntas de acción comunal, se le preguntó: ¿las decisiones las toma la asamblea o quién? La respuesta no se hizo esperar: “la mayoría de las veces el presidente, o una minoría de la reunión” (Participación Comunal, comunicación personal, 2019). Otro líder comunal comentó que los procesos participativos colectivos requieren de la consulta previa en reuniones o en asambleas para concertar y llegar a un acuerdo sobre las decisiones de la acción comunal, pero esto no se hace.

Como complemento al comentario anterior, cabe destacar que este importante proceso democrático gestado desde la sociedad y sus organizaciones aporta los insumos que servirán de base para la concertación con el gobierno y la administración pública sobre los resultados esperados de la gestión pública. Dichos procesos democráticos son desconocidos por la comunidad del municipio, y tampoco son promovidos por la administración pública, quien no acata normas como la reiterada ley de participación ciudadana,

que ordena “promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan” (Participación Comunal, comunicación personal, 2019).

Para que las comunidades se interesen y se responsabilicen de estos procesos participativos es necesario resolver los problemas organizativos y administrativos de su propio colectivo; igualmente, con apoyo de la administración, debe superarse el actual estado de dispersión organizacional. Solo así, las organizaciones sociales y comunitarias pueden evitar que los dignatarios actúen como rueda suelta; lo que además genera la capacidad para deliberar y decidir colectivamente, dotando al ejercicio público de la legitimidad que necesita el gobierno y la administración para los procesos de gestión que se adelanten.

Ahora bien, es comprensible que las comunidades responsabilicen a la administración por la falta de espacios o escenarios que hagan posible la participación en todos los procesos de desarrollo territorial, pues los que existen son muy pocos y no funcionan con regularidad. En este orden de ideas, la iniciativa participativa denominada la “alcaldía al barrio” o “alcaldía a la vereda” merece ser rescatada y ser puesta en funcionamiento permanentemente como escenario de concertación directa con la administración, para lo cual se necesita motivar y mejorar las convocatorias, así como los aspectos logísticos de espacio y tiempo. A este respecto, son muy dicentes las palabras de un líder comunitario sobre el contenido repetitivo de algunas reuniones y sus escasos resultados: “a dichas reuniones se debe participar para escuchar las soluciones y no los mismos diagnósticos” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019).

La encuesta también muestra otra dimensión del concepto de participación. En efecto, un porcentaje mayor al 65 % identifica la participación cuando la comunidad se vincula en los procesos de gestión pública. Además, confirman la existencia de la participación cuando existen mecanismos, espacios, educación, formación, motivación y ejercicios permanentes relacionados con esta.

Es importantísimo que las comunidades encuestadas consideren que la participación democrática les aporta la capacidad de poder decidir sobre el programa de gobierno y el plan de desarrollo. Lo que se puede apreciar hasta ahora es una realidad existente, deducida en los ejercicios diagnósticos con las comunidades; ello corrobora la necesidad de contar con una administración pública democrática que oriente el desarrollo territorial para el empoderamiento de una sociedad con calidad de vida.

En el conversatorio, la afirmación unánime de los servidores públicos sobre la participación consiste en aclarar que la administración está comprometida con la participación, que esa es una orientación de sus jefes, pero que no pueden hacer nada para convencer a las gentes de que participen. Por lo tanto, el conversatorio se articuló a partir de estos interrogantes: ¿Cuáles son las garantías que ofrece la administración para que la participación sea una realidad? ¿Cuál puede ser una vía posible para lograr el desarrollo integral con corresponsabilidad?

Los funcionarios respondieron “no saber cómo innovar en la participación, porque difícilmente se logra una alta participación de las comunidades e igualmente las comunidades y sus organizaciones comunales no siempre tienen la disposición de trabajar en colaboración con la administración municipal” (Participación Funcionarios, comunicación personal, 2019). También afirmaron:

- “[...] que sí sería importante pensar lo que necesitan los líderes y sus comunidades para lograr su participación, recuerdo que solo en una ocasión, a través de un proyecto que promovía la administración municipal, se logró una buena participación, pero no la integración que esperábamos”.
- “La vinculación de las comunidades a las obras y programas de desarrollo no es posible de realizarla, ya que las comunidades no participan, eso que el gobierno viene ejecutando el mandato del plan de desarrollo”.
- “Miren ustedes, a la administración llegan muy poquitos presidentes cada ocho o quince días para saber qué información

hay para ellos o hacer alguna diligencia, pero cuando se convoca a una reunión vuelven a aparecer los mismos poquitos” (Participación Funcionarios, comunicación personal, 2019).

El ejercicio de la entrevista con los servidores públicos de libre nombramiento y remoción, que se desempeñan como secretarios del despacho, se realizó alrededor de la siguiente pregunta: ¿Cuáles fueron los espacios y las medidas específicas orientadas por la administración municipal para promover la participación ciudadana dentro de los procesos de planeación y ejecución? Teniendo en cuenta que hay una normatividad específica al respecto, se aclara que las respuestas están articuladas a dicho marco legal, en especial a la Ley 152 de 1994 (planeación participativa), a la Ley 1757 de 2015 (participación ciudadana) y a la Ley 1551 de 2012 (código o régimen municipal).

Los servidores expresaron al respecto:

- “El año pasado la oficina de planeación gestionó una oficina de participación ciudadana, esa oficina se abrió el año pasado, y cuenta con una persona la cual se encarga de mantener informados básicamente a los presidentes de junta” (S. Planeación, comunicación personal, 2019).
- “[se] trabaja con los presidentes de junta y con las madres cabeza de familia, básicamente se les informa a los presidentes de cualquier inquietud que se tenga para la administración sobre los proyectos planeados y en ejecución”.
- “Cuando se elaboró el plan de desarrollo se tuvo en cuenta todas las socializaciones necesarias con la comunidad en torno a todo este tema, se plantearon los distintos proyectos, se priorizaron con el apoyo del alcalde y de frente a las comunidades participantes”.
- En el mismo momento que se formula el plan de desarrollo, “se crea la idea por parte de la administración, de cumplir con lo que quedó en el plan, básicamente cumplir las metas sobre un 90 % más o menos”.

Otro funcionario, la secretaria de gobierno, confirmó la existencia de la oficina “con la cual nos apoyamos para crear un vínculo entre comunidad y gobierno” (S.D. Gobierno, comunicación personal, 2019).

Esta oficina se denomina de participación comunitaria y básicamente lo que tenemos en esta oficina, es todo el contacto con los líderes comunitarios y entregarles a los líderes comunitarios un canal de comunicación entre la comunidad y la administración. [...] por intermedio de esta oficina se adelantan las gestiones que se lleguen a dar o a presentar en cualquier sector, y el presidente de la junta es el que nos dice qué necesita la comunidad. [...] en los diferentes procesos que también se lideran dentro de la administración, en la Secretaría de Gobierno como tal, también creamos varios comités para tratar de incluir a la comunidad.

Lo que hemos hecho a través de la oficina de participación ciudadana, no es tanto una política pública pero sí son medidas prácticas con las que logramos que cada una de las comunidades tenga una injerencia en la administración, que lo que se haga en la administración lo sepan las comunidades a través de sus líderes. Básicamente eso es lo que nosotros hacemos, nos enfocamos muchísimos en los temas que se tratan desde el gobierno, con los mismos líderes comunitarios tengo un trabajo mancomunado con la administración. (S. D. Gobierno, comunicación personal, 2019)

Otra opinión se refiere a temas sociales, la funcionaria afirma que

[...] la secretaría mía maneja salud y en ella opera el comité de participación comunitaria conocido como Copaco, las decisiones aquí la tomamos con un equipo interdisciplinario y lo que hacemos es articular las actividades con el hospital a través del Copaco. Tenemos también el comité territorial de salud, que también es

un mecanismo de participación, con ellos también se toman decisiones en materia de cumplimiento de metas del plan de desarrollo; el comité está integrado por las instancias prestadoras de servicio en salud. (S. D. Social, Comunicación Personal, 2019)

En materia de educación no contamos con ningún espacio de participación donde las comunidades tomen decisiones; el municipio no se encuentra certificado, por lo tanto, la educación depende del departamento, aquí asumimos solamente los procesos de vigilancia y control. Con la vigilancia y supervisión se logra evaluar los resultados diseñados desde el Plan de Desarrollo; en este marco de actividades, con nuestros recursos trabajamos en lo que es la recuperación de la estructura, y garantizar la cobertura. También nos hacemos partícipes y apoyamos cuando se eligen los personeros en los colegios, cuando se elige el comité de padres de familia, lo que hacemos es el acompañamiento como alcaldía, obviamente dando todo el respaldo porque somos conscientes de que estas herramientas son importantes, pero los efectos solo los conocen la comunidad educativa; lo que no existe en el municipio es la junta municipal de educación. (S. D. Social, comunicación personal, 2019)

La población vulnerable que el otro sector que manejamos en mi secretaría no cuenta con espacios de participación, con ellos se solidarizan organizaciones como las madres comunitarias y las madres líderes. (S. D. Social, comunicación personal, 2019)

El Consejo Municipal de Desarrollo Rural (CMDR) es la otra dependencia relacionada con la actividad de desarrollo rural que opinó sobre la participación. El CMDR, que cuenta con el apoyo de la Gobernación de Cundinamarca, se presentó como el modelo más desarrollado y de mayor alcance en materia de participación en el municipio; es más, el mismo encargado de la secretaría invitó a que se siga su ejemplo por parte de las demás dependencias que manejan las áreas misionales del municipio.

En cuanto a los espacios de participación que tiene el municipio hay elementos positivos para destacar en principio. Por ejemplo, cuando la Ley 101 de desarrollo rural y pesquero, confirmada en la Ley 1551 del régimen municipal legalizó el CMDR como la instancia en donde se puede expresar la sociedad civil de todo el sector rural, el propósito fue facilitarles a los ciudadanos campesinos la participación en las tomas de decisiones.

Quizás la característica más importante del régimen político de Colombia sea su alcance en la democracia participativa. El artículo segundo de nuestra Constitución, “Fines esenciales del Estado”, afirma que uno de ellos es: “facilitar la participación de todos en las decisiones”; para cumplir con este mandato se requiere una administración que ofrezca los espacios donde se haga posible tal decisión. Todas las leyes reglamentarias de los derechos constitucionales garantizan los espacios para la toma de decisiones, pero, por si fuera poco, se expidió también la Ley de participación ciudadana (Ley 1757 de 2015).

Sobre el derecho y deber ciudadano a la participación, que son a la vez corresponsabilidad del Estado, no existe disculpa para que una administración y su gobierno cumplan con garantizar todas las condiciones legales, éticas, formativas, motivacionales y hasta logísticas para lograr una participación democrática que haga posible el desarrollo territorial.

La repetitiva queja de que las “comunidades no quieren participar”, se debe entender a partir de las lógicas propias de la inexistencia de una administración pública democrática y de una cultura social basada en la desconfianza de lo público. Entonces el problema no radica en la apatía de las comunidades, que incide en la poca asistencia a las reuniones que la administración hace para socializar sus ideas de gobierno, sino que cualquier mecanismo o instancia de participación debe permitir que la ciudadanía tome decisiones sobre su propio bienestar. Estas actitudes construyen una democracia real, en un contexto en el que las decisiones del gobierno son compartidas corresponsablemente con una ciudadanía comprometida en reconstruir un régimen que le

entregue dignidad, y todo este fenómeno solo sucede activando los mecanismos de participación democrática.

Un buen aporte de los servidores públicos es que consideran la imperiosa necesidad de innovar en materia de participación, para que esta se comprometa con el desarrollo territorial, por lo tanto, administración y comunidades deberían trazar estrategias de innovación. En este orden de ideas es recomendable estudiar la normatividad que soporta la participación democrática, creo que con ella se reconstruyen los conceptos de la democracia, se valora la importancia para el bienestar social y se reconocen los espacios y mecanismos que hacen posible la participación. La asamblea denominada “Alcaldía a la vereda o al barrio” es un espacio nuevo gestado por la administración, es poco utilizado y por lo tanto no alcanzó a afianzarse; además fue utilizado como un espacio de reunión con el propósito de socializar los actos del gobierno, pero no para la toma de decisiones.

También cabe resaltar la necesidad del fomento a nuevos liderazgos, pero estos son producto de ambientes y culturas diferentes que solo puede ofrecer una administración pública democrática. Entonces, la estrategia definitiva para que se posibilite la innovación para una participación democrática es la organización social, dirigida siempre por equipos de trabajo que excluyan de cualquier protagonismo a los caudillos y a su expresión política constituida por el clientelismo y la corrupción.

La colaboración

La colaboración es otro de los principios esenciales del gobierno abierto, por su interés estratégico se considera que es el resultado o el producto de una gestión transparente y de una participación democrática. Muchas veces se confunde con la participación, solamente porque esta es la forma como se expresa la colaboración; en tal sentido, cuando se participa en las decisiones públicas y se logra que los ciudadanos u otros actores trabajen mancomunadamente con el gobierno y la administración para resolver los problemas públicos, se da la colaboración.

Ello supone que la ciudadanía coopere y se comprometa con sus organizaciones a trabajar de mano de la administración y sus funcionarios, en unir esfuerzos para el bienestar de todos. Es entendible que si la transparencia y la participación no son fuertes, la colaboración tampoco lo será. Los modelos de colaboración que destacamos, así no sean pertinentes, se expresan en comunidades cuyas vidas se soportan en la solidaridad, que no es otra cosa que participar con el otro en la solución de necesidades y problemas. No se deberá confundir la colaboración solidaria con los procesos de privatizaciones de los bienes públicos, muy de moda en la nueva gerencia pública, modelo administrativo que por sus propias contradicciones y crisis irreversibles deberá ceder a modelos más democráticos como el que aquí se plantea. Es imperativo reconocer el sistema colaborativo diseñado a través de la administración pública democrática, con organizaciones constituidas por ciudadanos públicos; entonces no habrá duda de que los intereses de estas organizaciones, de los ciudadanos y de la administración (Estado) son los mismos.

El diagnóstico de la variable colaboración se adelantó con los mismos ejercicios investigativos y los mismos sectores representantes de la comunidad y de los servidores públicos, quienes han venido apoyando el presente estudio.

Después de explicar el contenido anterior a los entrevistados, se procedió a formular las siguientes preguntas: ¿Cree usted que existe colaboración de las organizaciones sociales con la administración pública); además, si la hubiera, ¿cuáles resultados puede señalar? ¿Cree usted que con organizaciones sociales fortalecidas se podría lograr una colaboración con la administración para la gestión del desarrollo municipal? A continuación se relacionan algunas apreciaciones de los entrevistados.

- “Sí hay colaboración y los resultados han sido satisfactorios porque cuando se trabaja juntamente con la administración municipal puede crecer la cobertura de atención, nosotros hemos arreglado las vías del barrio con el apoyo que nos ha dado la alcaldía”.

- “La colaboración no es de las organizaciones, es de algunas personas que sacan provecho personal de ello, por eso los resultados para las comunidades no son muy buenos, porque en realidad gran parte de la población ni participa ni colabora”.
- “Creo que el fortalecimiento de la organización es muy importante, pero no estoy seguro de cómo podríamos colaborar con el desarrollo del municipio, si la administración no nos indica el camino”.
- “Creería que, si acaso pudiéramos colaborar en la mejora de la economía del municipio, las personas se interesarían más por participar y entre todos lograríamos el bienestar social y el progreso”.
- “Creo que para lograr la colaboración es más fácil organizar a las comunidades para trabajar por remuneración económica, así por ejemplo un proyecto de beneficio social, deberíamos hacerlo nosotros y no los contratistas que no nos dan trabajo”.
- “Creo que inicialmente se debe fortalecer las organizaciones de modo que sean promotoras y participantes de posibles proyectos que promuevan una apertura económica en el municipio”. (Colaboración Comunitaria, comunicación personal, 2019)

Ahora bien, luego el conversatorio con las comunidades se hizo alrededor de la siguiente pregunta: ¿Qué impacto tendrá para la democracia local si las organizaciones sociales, por ejemplo, las juntas, colaboraran y trabajaran juntamente con el gobierno y la administración para resolver los problemas y necesidades del municipio?

Estas son algunas respuestas:

- “Esta es una experiencia de nosotros los comunales, en tiempos atrás sabemos que nuestros padres ayudaron en las obras de la comunidad, luego fuimos nosotros, así con la colaboración de la comunidad y la alcaldía se puede

hacer mucho y se ve el progreso; pero ahora no vemos esta colaboración porque la alcaldía no la solicita”.

- “Las obras que realicemos van a quedar bien, porque sabemos que lo que estamos haciendo es de y para la comunidad, o sea nuestra familia”.
- “Es así como nosotros entendemos el desarrollo de nuestro municipio, que la alcaldía nos oriente, financie las obras y nosotros colaboramos; así incluso el municipio ahorra presupuesto porque se ahorra las ganancias de los contratistas”.
- “Creemos que es posible que la alcaldía con nuestra colaboración adelantemos en cada barrio y vereda la atención y prestación de servicios públicos, de esta forma los problemas se resuelven desde la comunidad, lo mejor la alcaldía ahorra plata y nosotros nos ayudamos económicamente”. (Colaboración Comunitaria, comunicación personal, 2019)

En las respuestas anteriores se eludió comentar sobre el efecto de la colaboración en la democracia local, entonces se insistió en preguntar sobre el tema en el siguiente sentido: ¿consideran ustedes que si se llagasen a implementar en el municipio los elementos propios de la colaboración se podría influir en la democratización de la administración pública?

- “Sí, porque la comunidad sería altamente participativa y acompañaría a la administración y al alcalde en el desarrollo de nuestro municipio”.
- “Sí, la participación así ayudaría al desarrollo del municipio, lo que requerimos es una administración que nos reciba y nos informe en que debemos participar”.
- “Sí, ayudaría mucho en las soluciones de las necesidades con nuestra presencia”.
- “Sí, porque la comunidad podría decididamente apoyar a la administración municipal y eso nos motiva a participar en beneficio de las comunidades”.
- “Sí, porque ya sabemos para dónde vamos”.

- “Sí, porque tendríamos un alcalde para que defina una ruta de acción, para nosotros acompañarlo, en el momento no sabemos cuál es nuestra meta”.

El ejercicio con la comunidad culmina con una pregunta estructurada dentro de la encuesta para indagar sobre el entendimiento en torno a la colaboración: ¿Qué entiende usted, cuando se habla de la participación colaborativa con el gobierno municipal? (tabla 12).

TABLA 12. Comprensión sobre la participación colaborativa con el gobierno municipal

¿Qué entiende usted, cuando se habla de la participación colaborativa con el gobierno municipal?	%
Se refiere a participar en el apoyo a la gestión municipal	20
Se refiere a la participación en las veedurías que requiere el municipio	10
Se refiere a la participación en los procesos de rendición de cuentas	5
Se refiere en adelantar labores de forma desinteresada que mejore el bienestar de la población	7
Todas las opciones anteriormente expuestas	58

Fuente: elaboración propia.

Antes de presentar un análisis del ejercicio con el sector comunitario, es importante presentar las respuestas entregadas por el sector público, representado por los funcionarios participantes, en razón a que ellos fueron pocos participativos y además muy parcos en las respuestas.

En el conversatorio con ellos se formuló la misma pregunta que a la comunidad; ¿Qué impacto tendrá para la democracia local si las organizaciones sociales, por ejemplo, las juntas, colaboraran y trabajaran juntamente con el gobierno y la administración para resolver los problemas y necesidades del municipio?

Los funcionarios respondieron lo siguiente:

- “Desde el punto de vista teórico suena bonito, pero en la realidad eso no es posible por la irresponsabilidad de las organizaciones y sus dirigentes”.
- “Para los funcionarios nos serviría para aliviar las cargas, pero aquí no hay ningún líder u organización que lo haga”.
- “Se ha tenido experiencias de colaboración para obras puntuales, ejemplo arreglos de vías, en ellas algunos miembros de la comunidad se hacen presentes y colaboran; pero también es cierto que el municipio casi todo lo contrata”.
- “Yo creo que la colaboración puede mejorar la eficiencia de nuestra gestión y como la colaboración se trata de participar, entonces sí se mejora la democracia local”. (Funcionarios, comunicación personal, 2019).

En la entrevista con los secretarios se les preguntó a todos: ¿Ustedes han presentado algún programa o un proyecto para que las comunidades o una organización social realicen ejercicios colaborativos con la administración? A lo cual respondieron:

- “No. Lo que hemos logrado es que ellos nos manifiesten sus puntos de vista: la administración escucha al líder comunitario sobre sus observaciones o las manifestaciones que haga él o su comunidad, se empieza a trabajar”. (S. Planeación, comunicación personal, 2019)
- “En el municipio existen unas organizaciones, pero privadas, que colaboran con la prestación de los servicios públicos, Ing. Aguas nos presta los servicios de agua y saneamiento básico, Alcanos nos vende el gas y Codensa la energía eléctrica; así mismo los prestadores de los servicios de Internet, tv. cable comunicaciones”. (S. Gobierno, comunicación personal, 2019)

Estos comentarios de la comunidad y de los representantes de la institucionalidad pública constituyen un inventario positivo para el análisis que plantea esta investigación, pues el concepto de colaboración está presente en el territorio como plan de gobierno

para propiciar la democracia local. Por no ser una práctica común hay una tendencia a interpretar el concepto de diferentes maneras. Para unos la colaboración es el apoyo que el presidente ofrece al gobierno; para otros son los trabajos que adelantan las juntas comunales en las obras del territorio; y para otros esta puede darse a través de la contratación pública. Considero que todos pueden tener razón. Actualmente, ya nadie pone en duda que la administración no puede actuar en solitario, hoy para atender los retos mundiales y de la globalización, y para preservar la existencia tanto de las instituciones como de las personas, se requiere de la colaboración o cooperación.

Los comportamientos colaborativos que se han logrado en el municipio, según el diagnóstico realizado, se han dado en la programación y ejecución de una determinada obra, entendiendo que, finalizada esta, culmina la cooperación. Además, dichos procesos se dan con unas pocas personas, y no con las organizaciones sociales que han seleccionado el camino de la participación colaborativa para impactar en la democracia.

Existe otra reflexión correcta de los comunitarios: considerar que la colaboración requiere de organizaciones sociales emprendedoras, así como una línea de acción por parte del gobierno en la que se señale el qué y el cómo de la colaboración; la cooperación debe ser organizada y sustentada entre las partes. Desde este punto de vista, se considera que la colaboración necesariamente se verá reflejada en éxitos en desarrollo territorial, con productos no solos eficientes sino también eficaces, ya que ellos corresponden al ejercicio colaborativo de las organizaciones sociales.

Ahora bien, la colaboración social necesita procesos de participación, de deliberación y de acuerdos, lo que implica ampliar el espectro democrático en el territorio y en la administración, esto confirmaría una respuesta afirmativa para el impacto positivo que entregaría la colaboración. Así podría responderse a los escépticos que, con estas iniciativas, se ha pasado de un sueño utópico a realidades medidas a través de indicadores de calidad de vida y bienestar, reflejados en los bienes y servicios construidos

desde cualquier organización social en colaboración con la administración y el gobierno municipal.

Hasta el momento, la administración no ha tenido la iniciativa de proponer proyectos o programas para adelantar procesos de colaboración por parte de la sociedad civil. Esta última tampoco se ha planteado herramientas colaborativas, quizás por desconfianza o desconocimiento. Logramos conocer, por parte de un secretario del despacho, que en el territorio operan varias empresas privadas para atender los servicios públicos domiciliarios. Dichas organizaciones privadas se ajustan legalmente al concepto colaborativo estructurado en el neogerencialismo, aunque preferimos que esa colaboración se realice por organizaciones sociales de origen solidario. Los procesos colaboracionistas impuestos desde la nueva gestión pública, a partir de la década de 1990 para el caso colombiano, responden a una economía de mercado erigida sobre las ruinas de medianos y pequeños productores y de un Estado de bienestar. En consecuencia y con el argumento de lograr mayores niveles de eficiencia del Estado, de democratizar la gestión, de evitar la corrupción y lograr ahorros operativos, se inició un proceso de privatización de los bienes y servicios públicos, que obviamente hoy son operados por empresas privadas.

Ahora bien, en estas condiciones, las empresas prestadoras de servicios públicos (Ing. Aguas y las demás) son organizaciones privadas que participan y colaboran con la administración y el gobierno territorial a través de la invitación que este les hace. Aquí lo que se evidencia es que la colaboración en manos de este capital privado no crea ni fomenta democracia, no evita la corrupción, pero sí incrementa los costos en los procesos de contratación que, al final termina asumiendo el Estado. En consecuencia, la eficiencia no aparece, lo que se da es la coincidencia entre los intereses públicos y privados en un solo haz, con efectos graves por la acotación de las fronteras públicas.

La prestación de dichos servicios por parte de empresas privadas en ningún momento le impide a la comunidad que, a través de sus organizaciones, se vinculen y generen procesos públicos

de seguimiento, evaluación y control social por cada uno de los servicios que operen. Además, el gobierno en sus rendiciones de cuentas deberá presentar para su evaluación los resultados esperados y contratados con estas empresas.

Dentro del modelo de una administración pública democrática, según Alderete, la colaboración se supone no solo con la ciudadanía, sino también con las empresas, las asociaciones y demás agentes sociales, a la vez, permite el trabajo conjunto con la propia administración y con otras administraciones. En este sentido, la administración tendrá que garantizar a su población los servicios públicos de forma oportuna, suficiente y de calidad; hacerlo en esta época, solo es posible con la colaboración de la sociedad civil y sociedad privada. Esta posible variedad de colaboraciones deberá ser delineada por los intereses expresados en la cooperación, los cuales necesariamente deben ser prioritariamente públicos, expresados en el bienestar y calidad de vida de la ciudadanía y definidos como tal en los procesos de gestión pública.

De acuerdo con lo anterior, la colaboración será posible cuando la administración: 1) cumpla con los niveles exigibles de los principios de transparencia y de participación democrática; 2) haya educado a la ciudadanía en derechos deberes y libertades; y 3) logre la organización social y su fortalecimiento.

Las posibilidades que se abren desde la sociedad civil para lograr la participación, como expresión colaborativa y democrática, tienen algunas dificultades. En primera medida, su bajo nivel organizativo y administrativo no ofrece las capacidades para garantizar su vinculación en la atención de un bien o servicio público. En segunda medida, la poca incidencia de las organizaciones de la sociedad civil y de sus comunidades en las acciones del desarrollo territorial, ha venido alejándolas de las experiencias de colaboración y cooperación con el gobierno y la administración municipal.

De cualquier modo, hay que reconocer que los líderes participantes en el proceso de la investigación mostraron su disposición para superar los obstáculos existentes, con lo que se crea tanto la posibilidad real de avanzar en la organización, como la

capacidad para vincularse en la colaboración y hacer realidad la construcción de una administración pública democrática.

Comentario final: el problema a resolver

El capítulo cuarto presentó el diagnóstico realizado con los diferentes actores sociales e institucionales. Ahora, a partir de los ejercicios investigativos anteriormente expuestos, se expone de forma sencilla cada una de las cinco construcciones conceptuales sobre los cuales se soporta la administración pública democrática.

1. La administración del ente territorial mantiene en todos los ejercicios de gestión pública un exagerado centralismo que atenta contra los más elementales procesos de acercamiento de la institucionalidad a la sociedad, dificultando así los principios de la participación y la información oportuna para avivar la democracia. El mayor problema de lo público es la falta de descentralización que desconecta a la administración y a su gobierno, facilitando la reproducción de relaciones tensas que se manifiestan en la ilegitimidad. Se sugiere que se promueva la organización social hasta constituir una sociedad civil fuerte y empoderada desde el territorio, asimismo organizar formalmente el territorio para facilitar la realización de los eventos fundamentados en la transparencia, la participación y la colaboración social dentro de los barrios o veredas.
2. La investigación indica que las capacidades administrativas de la institución pública local son muy pobres, ya que la actual administración carece de los principios y de una estructura administrativa para lograr empoderar la democracia en su gestión. La falta de capacidades administrativas y técnicas, así como la inexistencia de fortalezas políticas hacen que la gestión realizada por la administración no garantice una producción de bienes y servicios eficaces. Se puede afirmar que se realizan procesos eficientes, moderadamente eficaces, pero que estos no han logrado impactar socialmente con condiciones óptimas y estables de desarrollo y bienestar, solo por la falta de dotar a la institucionalidad de capacidades democráticas.

La incapacidad de entender la democracia institucional tiene como efecto que el ejercicio administrativo se verticalice y jerarquice, lo cual consolida una centralidad administrativa y autocrática que afecta la participación y la colaboración de la sociedad en su propio bienestar.

Se concluye entonces que es necesario dotar a la administración de verdaderos y conocidos procesos y procedimientos que atiendan y desarrollen una cadena de valor de forma participativa; revisar y actualizar los manuales de funciones en concordancia con los procesos; adelantar rediseños institucionales que respondan a las necesidades organizativas. Así mismo, se sugiere que se formule y se implemente por parte de los mismos servidores públicos el instrumento transversal conocido como MIPG.

3. Tal como se presenta en el diagnóstico, el municipio tiene problemas de transparencia. En efecto, los procesos de información pública, de rendición de cuentas y de control social no conectan a la administración con la ciudadanía, lo cual acrecienta la desconfianza y en consecuencia crece también la ilegitimidad sobre la institucionalidad pública.

La falta de veedurías para realizar los procesos de control social expone a la administración y a su gobierno a mayor vulnerabilidad por la corrupción. Tanto las comunidades como la Secretaría de Gobierno advierten que este tema de control es débil porque se realiza en la arena política donde se enfrentan amigos y enemigos del mandatario. Esto sucede por la carencia de educación y falta de iniciativas de formación a los veedores, lo cual, por lo tanto, hace colapsar el control social.

La rendición de cuentas, que es el otro proceso que alimenta la transparencia, aún no se ha acogido a las recomendaciones de la Ley 1757 de 2015, menos aún a los lineamientos del Conpes 3654 de 2010. En efecto, las rendiciones de cuentas son insuficientes y con escasa participación, con lo cual se priva a la sociedad de la información sobre su propia realidad y por ende del goce de la democracia.

La información pública, regularizada por la Ley 1752 de 2014, no cumple plenamente con su objetivo principal de regular el derecho de acceso a la información pública. Los trámites de los procesos son complejos y lentos, violando los principios de celeridad y eficacia que exige la norma para atender las solicitudes.

La deficiencia de transparencia genera el aislamiento de la administración y del gobierno del conjunto de la sociedad, y produce a la vez el empoderamiento de amigos e intereses privados; además, se cierran los espacios de acción a la participación ciudadana en la gestión pública.

Los actores que participaron en la investigación recomiendan aplicar los mandatos de las leyes y el Conpes anteriormente enunciados, así como reiterar que los funcionarios deben asumir la formulación del MIPG y resaltar e implementar de él la dimensión quinta de información y comunicación, para que sirva como apoyo para resolver las necesidades de comunicación internas y externas.

4. En el municipio, la participación no es un ejercicio que involucre a las organizaciones y ciudadanos en la toma de decisiones del gobierno y de la administración pública, lo cual priva a la gestión administrativa de mejores resultados de bienestar social. Los procesos de relacionamiento del conjunto de la institucionalidad pública con la sociedad en general y las comunidades en particular no se hace a través de los líderes o representantes comunitarios, quienes pueden hacer uso de la democracia participativa para tomar decisiones previamente consultadas. En la investigación con el sector comunal y comunitario los participantes afirman que el gobierno rara vez tiene en cuenta a los líderes de la comunidad, prefiriendo interactuar con los líderes políticos.

Esta actitud deslegitima los procesos participativos y desmotiva la participación del grueso de la sociedad civil, que no comparte las prácticas clientelistas, que los líderes tildaron de corruptas. Esta falta de participación genera la

incapacidad de la administración y del gobierno para resolver efectivamente los problemas, impidiendo la construcción del bienestar social y el desarrollo del territorio. El problema tiende a agravarse cuando la administración no ofrece los espacios y mecanismos suficientes en los que decida libremente sobre los derechos de la población, pero igualmente en los espacios existentes quienes deciden lo hacen con criterio particular y no colectivo.

Los colectivos sociales vinculados a la investigación solicitan a la administración local que se acoja a los mandatos constitucionales en torno a la participación. Afirman que siendo el pueblo el único soberano, las decisiones deben ser necesariamente de él, a través de la sociedad civil. Igualmente, se espera que el término legal de “facilitar la participación” se corresponda con la voluntad política de la administración y del gobierno de promover la creación de los espacios y escenarios para la participación ciudadana.

5. El principio denominado colaboración se abordó en el diagnóstico y se conceptualizó como un ejercicio conectado con todos los demás conceptos que hacen posible la administración pública democrática, tales como la descentralización, las capacidades administrativas, la transparencia y la participación. Sin estos no es posible ganar una colaboración social comprometida con el desarrollo territorial, que produzca bienestar y calidad de vida; quizás en el mercado la administración encuentra capitales deseosos de expandirse a lo público, pero con el propósito de acrecentar sus intereses y no los de las comunidades.

En virtud de lo anterior, la colaboración —entendida como la acción ciudadana y la de sus organizaciones o sociedad civil para adelantar con el gobierno procesos públicos que soporten el desarrollo del territorio—, no es posible actualmente por el desgano de participar tanto social como administrativamente. Se evidencia entonces la falta de un espíritu colaborativo con lo público.

La inexistencia de la colaboración democrática se puede corregir, propiciando desde la institucionalidad y del liderazgo social la reconstrucción de una racionalidad pública, con el entendimiento de que esta es lo único que le pertenece al ser humano y le es útil para labrar nuestra felicidad. La debilidad organizativa de la sociedad y su descoordinación no han permitido que la sociedad entienda su compromiso con el fortalecimiento de lo público. Esto la aparta de la colaboración con sus propios gobiernos y administración, por lo cual se recomienda buscar estrategias que integren a estos sectores para la colaboración con la gestión pública. Todo lo anterior permite sintetizar el problema que genera la falta de colaboración: cuando la entidad pública no cuenta con actores sociales genuinos comprometidos con el desarrollo municipal, se deja la administración y el gobierno en manos de los mercaderes de lo público.

Capítulo V.

La democratización de la administración pública municipal

•

**EL PRESENTE CAPÍTULO
PRESENTA**

de forma descriptiva los resultados del estudio, estos articulan los procesos metodológicos y los respectivos análisis señalados en el capítulo cuarto. Dichos productos se construyeron con los diversos actores participantes en el proceso, guiados por el pensamiento crítico comprometido con la transformación del territorio.

Así mismo, cada variable se representa a través de una figura construida con los elementos políticos y legales que la hacen posible. Además, al final de cada apartado se propone un posible plan de acción para construir o fortalecer las respectivas variables, logrando así diseñar un cuadro con el contenido mínimo de un plan.

Es necesario puntualizar sobre el contenido del primer apartado (“Propuesta para construir una administración pública democrática”) y su respectivo gráfico, que se trata del escenario

deseado, el que a través del presente estudio se propone construir: la administración pública democrática formalizada por las cinco variables seleccionadas y desarrolladas.

Propuesta para construir una administración pública democrática

Con base en los resultados del presente estudio, se propone la construcción de una administración pública democrática para que ejecute en el territorio una gestión con amplio respaldo ciudadano, a través de sus organizaciones sociales. La propuesta se encamina a optimizar la gestión administrativa del municipio a través de dotarla de estrategias que fortalezcan a la democracia participativa aplicada en todos sus componentes.

Desde esta perspectiva, la gestión pública se concibe como la capacidad de producir bienes y servicios útiles para garantizar la efectividad de los derechos constitucionales para los ciudadanos y para toda la población ubicada en el territorio. En consecuencia, el compendio teórico y práctico sobre la existencia de una administración y de una gestión pública con estas características, lleva a colegir que su presencia solo es posible cuando se exprese en su seno un altísimo contenido de participación ciudadana, decidiendo sobre el bienestar de los colectivos de forma democrática. Desde luego, esta se caracteriza en nuestro estudio y se expresa en la propuesta de una administración pública democrática, la cual será posible solo si se logra que el accionar institucional se sustente con estrategias de descentralización local, de fortalecimiento de las capacidades administrativas, de transparencia, de participación y de colaboración. Cada una de las anteriores características se harán visibles en las respectivas acciones de gestión pública alrededor de la planeación, la organización, la ejecución, el seguimiento, la evaluación y el control en la presencia de la participación ciudadana (figura 1).



FIGURA 1. Administración pública democrática definida por las variables: descentralización, capacidades institucionales, transparencia, participación y colaboración

Fuente: elaboración propia.

Una acción necesaria para la construcción de una administración pública democrática es ofrecerles nuevos referentes culturales a los diferentes procesos de gestión, lo cual implica la reconceptualización del uso de la democracia, otorgándole a esta los valores políticos y éticos de lo público. Esto implica que las instituciones del Estado actúen de acuerdo con la Constitución de 1991, que no se divorcien de ella, orientando a la sociedad por los senderos de la cultura del poder público emanada del régimen constitucional colombiano, y sustituyendo así el poder privado que capturó el Estado a través del clientelismo y la corrupción. Empoderar la cultura democrática es posible con voluntad política de cambio, con una consolidada organización social y con las prácticas cotidianas que conviertan en hábito los diferentes procesos de gestión aquí expuestos. En la medida en que se avance en la interiorización de una nueva cultura pública, se trabajará arduamente en los procesos de formación y educación en derechos, deberes y libertades, para así responder a las exigencias del Estado

social y de derecho que requiere una gestión de corresponsabilidad entre este y la ciudadanía.

Un importante indicador de la democracia administrativa es la participación. El diagnóstico realizado permite particularizar este elemento con opiniones como esta: “aquí sobre la participación se puede decir que ni las comunidades, pero tampoco el municipio está interesado en ello” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019). Estas caracterizaciones hacen parte del aspecto central de una administración democrática. No es posible concebirla sin la existencia de una democracia que se exprese en la participación de sus ciudadanos, pero tampoco esta es posible sin la organización social.

Existen muchos factores que torpedean la democracia participativa, como la falta de referentes culturales, la inexistencia de espacios y mecanismos, las fallas en los programas institucionales y la débil organización social —la cual se abordará en este apartado—. Tal como se ha venido argumentando, a mayor capacidad organizativa de la sociedad, mayores son los niveles de democracia y de participación alrededor de lo público; me refiero a las tareas urgentes que existen en el municipio para promover la cultura de la asociatividad y el fortalecimiento de la sociedad civil. En dicho sentido, fomentar el apoyo a las diferentes formas de organización social es un mandato de la Ley 1757 de 2015 para que sea cumplida por el Estado y su administración; así mismo, es imperativo superar la atomización de sociedad civil para lograr su acción coordinada sobre la gestión pública.

Todo este proceso conlleva superar otro vacío encontrado en el diagnóstico: “quienes participan son siempre los mismos y solo les preocupa sacar lo suyo olvidándose de la comunidad” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019). Dicha superación implica un compromiso con la creación de las condiciones para que el ciudadano sea activo y público, otorgándose su propia dignidad a través del Estado y su administración democrática.

Un elemento fundamental que surge como consecuencia de la participación es la construcción de comunidad, solamente en presencia de ella crecen y se desarrollan la democracia, la

participación y la colaboración; pero es casi imposible construir comunidad sin organizaciones fuertes y democráticas, capaces de movilizar a la comunidad para que se ocupen del bienestar colectivo. En este sentido, la construcción de comunidad, guardando las proporciones, es análoga a fortalecer los sentimientos de nación. Se requiere entonces posicionar los sentimientos de pertenencia y de identidad con el territorio y con su organización social, al igual que el compromiso de legitimar y empoderar lo público. De este modo, se entiende que comunidad son las relaciones comunes y niveles de integración en que se encuentran las personas que habitan un territorio. Entonces es precisamente la inexistencia de dichas relaciones lo que no permite que exista una común unidad que le garantice a la población avanzar en conjunto hacia la conquista del desarrollo.

Otro elemento identificado en el trabajo de campo, característico de una administración democrática, es la comunicación. En torno a ella se expresa que “una administración es democrática cuando el gobierno escucha y se reúne con las comunidades permanentemente” (Comunitario, información pública, 2019). Este tipo de respuesta es reiterativa, lo que presume que hay un problema comunicativo de la administración. Superar estas dificultades en la comunicación solo podrá hacerse desde la transparencia y sus tres componentes. En este punto, es importante referirnos en particular al ejercicio democrático que se crea con una comunicación directa, la cual es explicada por Habermas (2010) en la acción comunicativa. De lo que se trata es de actuar con el contenido cultural que contiene el lenguaje para reconstruir la racionalidad hacia una más abierta y democrática que facilite la integración social y su compromiso con la transformación del entorno. Para lo cual, debemos entender que el lenguaje es una dimensión que hace parte de la “praxis humana”, de ejercicios logrados con argumentos racionales alrededor del porqué es esta y no otra la acción que facilita el progreso social que se está construyendo. ¿Cómo hacerlo? Propiciando la democracia deliberativa y motivando a la ciudadanía para la promoción y organización de esferas públicas políticas.

Cada una de las diferentes variables o componentes que hacen posible la administración pública democrática se abordarán y se tratarán, aportando las respectivas estrategias de mejora. Desde esta perspectiva, la propuesta se compone por acciones estratégicas sobre cada una de las variables que indican el camino de la implementación de la democratización, algunas dentro de la estructura y otras en los procesos de gestión. De cualquier modo, se trata de ofertar nuevos escenarios donde tengan cabida el gobierno con su administración y la sociedad civil.

Durante la investigación se identificaron cinco variables o componentes independientes que hacen posible la configuración de una administración pública democrática que actúe con transparencia, de manera participativa y colaborativa; así mismo, que actúe de forma descentralizada, con capacidades administrativas fortalecidas. Para guardar la coherencia sistémica de la propuesta se presentarán primero las iniciativas sobre el fortalecimiento institucional —en este caso administrativo y político—, que garantice una estructura y unos procesos aptos para la gestión y el relacionamiento político. Posteriormente se propone una organización descentralizada que facilite la planeación y la formulación de políticas públicas desde los territorios organizados, y que así mismo facilite la toma de decisiones y los procesos de gestión cerca a las comunidades. Finalmente, se examina cada una de las propuestas para lograr los principios de un gobierno abierto soportado en la transparencia, la participación y la colaboración. Después de implementar las propuestas de optimización de cada una de las variables, se debe tener como resultado una administración y un gobierno que actúen corresponsablemente con la sociedad civil en la gestión del desarrollo del municipio.

Al finalizar, cada variable se acompaña de un cuadro que condensa un posible plan de acción para cada una de ellas, con lo cual se pretende su mejoramiento.

En este orden de ideas, la tabla 13 sintetiza el plan de mejoramiento para la administración pública democrática.

TABLA 13. Plan de mejoramiento para la administración pública democrática

Variable	Estrategia	Objetivo	Resultado	Responsable
Administración pública democrática	Implementar las variables de participación, transparencia, colaboración, descentralización, y fortalecimiento institucional.	Dotar a la administración pública de las variables consideradas como constructoras de la democracia y estudiadas en el presente trabajo.	Una administración pública democrática gestionando resultados para garantizar la efectividad de los derechos.	Gobierno, administración, sociedad civil y privada.
	Reconstruir referentes culturales.	Dotar al proceso democratizador de una nueva cultura ciudadana soportada en la Constitución política de 1991.	20 % de las organizaciones sociales y gremiales con cultura ciudadana.	Dependencia pública a cargo del desarrollo comunitario y la sociedad civil.
	Formación en derechos, deberes y libertades.	Formar a los ciudadanos en los conceptos de derechos, deberes y libertades establecidos en la Constitución.	100 ciudadanos formados en derechos, deberes y libertades, replicando la formación.	Desarrollo comunitario y sociedad civil.
	Creación y fortalecimiento de la organización social.	Lograr la constitución de nuevas organizaciones sociales y buscar el fortalecimiento de las existentes.	Ampliar en un 30 % la presencia de organizaciones y fortalecer en un 100 % la organización de la sociedad civil.	Desarrollo comunitario y sociedad civil.
	Construir comunidad	Construir los sentidos de identidad y pertenencia con el territorio y su organización social.	El 50 % del territorio con organizaciones sociales empoderadas y comprometidas con el desarrollo.	Desarrollo comunitario y sociedad civil.
	Mejorar la acción comunicativa entre la institución y la sociedad.	Lograr el mejoramiento de la comunicación entre la sociedad y las instituciones, a través de la democracia deliberativa, con el fin de reconstruir la racionalidad pública.	Cada mes consolidar un espacio permanente con no menos de diez comunidades diferentes, para reflexionar sobre problemas públicos.	Gobierno, desarrollo comunitario y sociedad civil.
	Educación y formación ciudadana para la democracia	Lograr la formación de ciudadanos activos y públicos, actuando colaborativamente con la gestión pública.	Ciudadanos comprometidos con el bienestar del colectivo social.	Gobierno, administración y organizaciones sociales.

Fuente: elaboración propia.

Descentralización

La descentralización local es el mejor escenario para adelantar los procesos administrativos y de gestión dentro del marco de una administración pública democrática; se trata de que todos los ejercicios administrativos de planeación, ejecución y control, incluso los de transparencia, sean ejecutados con la población, compartiendo las decisiones con esta. Este tipo de descentralización mantiene la autonomía que ofrece la Constitución para los territorios, concediéndole la capacidad de manejar los asuntos propios con plena libertad, y de organizar su espacio, para que se facilite la toma de decisiones entre gobierno y sociedad. El propósito fundamental de una descentralización es profundizar la democracia, en la medida en que acerca a la sociedad a los procesos administrativos y de gestión, con lo cual se genera confianza y en consecuencia se logra una participación comprometida con la colaboración social y ciudadana en el desarrollo local (figura 2).

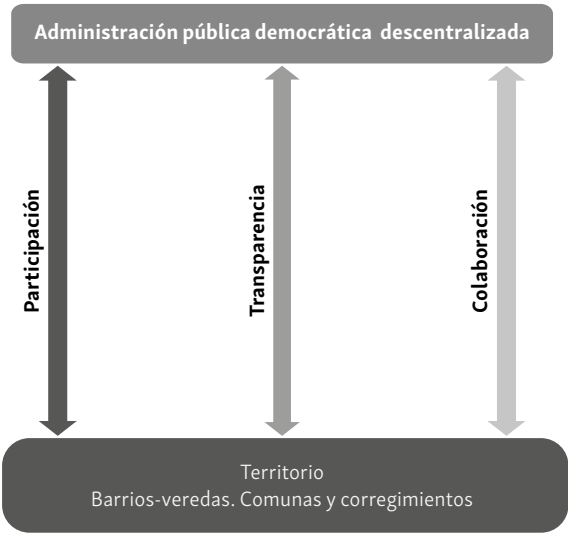


FIGURA 2. Descentralización: la acción pública desde sus territorios
Fuente: elaboración propia.

El diagnóstico realizado sobre la variable de la descentralización arroja algunas consideraciones muy útiles para la formulación del plan que descentralice los procesos administrativos en el municipio. En efecto, los actores sociales y comunitarios brindan un enfoque sobre el grado de descentralización en la toma de decisiones que realiza el municipio, y lo que se evidencia es que todas las decisiones administrativas se hacen de forma centralizada. Ellos afirman “que la administración se acerca a las comunidades a través de las asambleas comunitarias, pero dichas asambleas no se regularizan periódicamente ni se programan con suficiente antelación para preparar las convocatorias para los sitios donde se van a realizar” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019). Ello explica que, al carecer de acercamiento por parte de la administración, la información no se entrega directamente a los territorios por parte del municipio, esta se envía con algún miembro de la junta y, por lo tanto, tal falta de relaciones impide que se manifiesten iniciativas y propuestas para los desarrollos territoriales. Esta falta de contacto institucional aleja las posibilidades de organizar eventos para lograr la participación directa, como una de las formas más genuinas de la democracia participativa. En este contexto, la democracia no puede ser posible, ya que la administración no descentraliza su accionar, lo cual afecta la autonomía para decidir colectivamente sobre el desarrollo. Además, la falta de organizaciones sociales fuertes no favorece la presión a la administración para que actúe en el territorio de forma constante y lograr así entre todos avanzar en el desarrollo territorial.

En un alto porcentaje, la opinión de los comunitarios es considerar que muy rara vez la administración hace gestión descentralizada: “nos invitan a los eventos de rendición de cuentas, pero todo el desplazamiento desde la vereda corre por nuestra cuenta, además nuestro tiempo es valioso” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019). Además, todos los concejales expresan que la descentralización es inexistente, y lo hacen sobre la base de que todas las políticas públicas vigentes son formuladas de forma centralizada.

Los secretarios del despacho diagnostican que las comunidades no presentan iniciativas de desarrollo, por lo general estas esperan a que la administración municipal proponga para ver en qué pueden hacer parte y así intervenir “por esto creemos que no se hace necesario descentralizar” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019). Otra secretaria confirma la falta de empoderamiento de las comunidades para participar en el desarrollo del municipio, “a pesar de que se ha adelantado suficiente capacitación sobre este asunto, buscando que los líderes se enteren y se decidan concertar con la administración” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019).

Se destaca la opinión de la secretaria de gobierno, que, considerando la apatía a participar en las iniciativas de la administración, sugiere la creación de los corregimientos para que la población rural tenga otra opción de organización a través de sus juntas administradoras locales.

En relación con los niveles de descentralización que se usan para formular el plan de desarrollo territorial, el secretario contribuye afirmando que “hay eventos que se realizan en algunas veredas, pero hay mejores condiciones locativas y facilidad para hacer las reuniones en escenarios de la cabecera municipal”. también explica el procedimiento democrático de la siguiente forma: “las comunidades tienen voz, pero no siempre pueden tener voto porque hay unas directrices legales que se deben seguir y que la comunidad ignora a la hora de proceder, para eso estamos a cargo nosotros” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019). Sobre el tema del plan, las comunidades afirman que “lo ideal sería que la administración municipal siempre hiciera equipo de trabajo con la comunidad y que fueran a los barrios y veredas para que las comunidades opinen sobre el plan de desarrollo” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019).

En lo que concierne a las acciones para mejorar el poder centralizado, se configuraron dos etapas, la primera tiene que ver con la ordenación política y administrativa de territorio;

la segunda está relacionada con las medidas democráticas que favorezcan la toma de decisiones desde los diversos territorios en que se expresa el ente municipal.

Para que opere la capacidad autónoma del ente público en la toma de decisiones con sus comunidades, desde sus territorios rurales y urbanos, se expone aquí una primera observación que gira en torno a la construcción de las capacidades y habilidades administrativas. En este orden de ideas, se propone la organización del territorio en cinco corregimientos y una comuna, creando así nuevas opciones organizativas para la acción de la administración y la sociedad.

La posibilidad de implementar esta iniciativa se argumenta con los siguientes datos: de los 18 704 habitantes del municipio, el 59,60 % equivale a 11 148 personas, y en el área rural habita el 40,40 % que representa a 7556 personas. Esta propuesta de organización territorial se ajusta a los requerimientos legales de la Ley 136 de 1994, la cual afirma en el artículo 117 que

[...] con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.

La existencia de dicho artículo 117 hace prevalecer el derecho a constituir este tipo de organización territorial a los municipios de hasta cuarta categoría, en el caso de los entes de menor categoría pareciera que no fuera posible. Pero la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-447- 95 de 1995, generó jurisprudencia al respecto, cuando afirma, “que, en los demás municipios, los alcaldes deben diseñar *mecanismos* de participación ciudadana a través de los cuales la ciudadanía participe en la solución de sus problemas y necesidades”. Esta sentencia facilita la implementación de una alternativa organizativa, ya

que autoriza a los alcaldes a diseñar mecanismos de participación que cumplan las mismas funciones de los corregimientos y las comunas. La Corte, al no afirmar ni identificar los mecanismos para ello, y al no, asumir las funciones de los corregimientos y comunas, deja abierta la posibilidad de hacer uso de dichas instancias que puedan ser identificados como comuna y corregimiento —o similares— para que cumplan con el mismo propósito explicado en la sentencia. En este sentido, presento dos casos de municipios de sexta categoría que tienen constituidos corregimientos liderados por su respectiva junta administradora local: Pacho, con el corregimiento de Pasuncha, y el municipio de Guaduas con el corregimiento de Puerto Bogotá, ambos ubicados en Cundinamarca.

Lo que se busca es que a través de un acuerdo se faculte a la administración la creación de una comuna con 20 barrios y la gestación de cinco corregimientos con las 37 veredas distribuidas de forma lógica. La presente división territorial es copiada del plan de desarrollo del municipio en donde se realizó la investigación. La referida organización de los corregimientos y la comuna deberá ser concertada con las organizaciones sociales y gremiales, es decir, con la sociedad civil en general.

Además, el procedimiento sugerido implica la presentación por parte de las comunidades locales de una iniciativa popular ante la corporación pública del municipio, haciendo uso de la Ley 1757 de 2015; asimismo, la propuesta es respaldada indudablemente por el artículo 3 de la Constitución colombiana, que ampara la soberanía popular.

Con base en esta forma organizativa del territorio se formaliza la segunda observación. En los procesos de descentralización del municipio, las juntas administradoras locales poseen como función principal promover la planeación participativa. En efecto, se presentará juntamente con las organizaciones de acción comunal y demás entes existentes en el territorio, la constitución de un consejo territorial de planeación por comuna y por corregimiento. El compromiso de esta instancia de planeación participativa es formular el plan de desarrollo de la comuna y los corregimientos.

Cada territorio construirá su plan de desarrollo con los mismos criterios de tiempos y técnicas existentes para tal fin. Este plan de desarrollo se configurará políticamente a partir de la preparación de los programas de gobierno de los candidatos a la alcaldía; pero lo más importante, cada plan de desarrollo de estos territorios se convertirá en insumo obligatorio para formular el plan de desarrollo territorial del municipio.

Ahora bien, entiéndase por consejo comunal o corregimental el espacio donde descansa la planeación participativa en cada uno de los territorios, sea este comuna o corregimiento, y cuyo fin es gestionar el desarrollo local a través de la participación ciudadana con criterio colaborativo. En la composición de dicho consejo local debe haber representación de todos los sectores económicos; de las organizaciones comunitarias; de las etnias; de los jóvenes; de los usuarios de los servicios de salud, educación, cultura, deporte, servicios públicos domiciliarios; y la representación ambiental. Para participar en el consejo de planeación de la comuna o del corregimiento se requiere hacer parte de una organización y vivir en el territorio o ejecutar en él una actividad económica permanente. La junta administradora local (JAL) deberá estar representada en el consejo por no más de tres ediles, manteniendo la presencia y el apoyo de la junta administradora local en el proceso de planeación, seguimiento, control y evaluación en el ámbito local.

Las juntas administradoras son organismos gestados a través del mismo acuerdo municipal por el cual se crearon la comuna y los corregimientos. Son estos, a través de su JAL, quienes articulan en su territorio la presencia del Estado —representado por la administración y el gobierno—, ante una comunidad dispuesta a participar del desarrollo local. Es aquí donde se despliega la actividad de la gestión pública, se rinden cuentas, se materializa el control social, se concreta la participación y la colaboración. Es a todo esto a lo que en este libro se ha venido llamando descentralización, como variable fundamental de la democratización de la administración pública.

El plan de mejoramiento para esta variable denominada descentralización local es el que se sintetiza en la tabla 14.

TABLA 14. Plan de mejoramiento para la variable descentralización local

Variable	Estrategia	Objetivo	Resultado	Responsable
Descentra- liza- ción	Organización territorial a través de constituir una comuna y cinco corregimientos.	Organizar el territorio para que la administración y la sociedad actúen de forma descentralizada en la búsqueda de soluciones y el desarrollo.	Seis (JAL) juntas administradoras locales actuando en planeación participativa.	Secretaría de planeación de gobierno y organizaciones sociales.
	Constitución del consejo territorial de planeación (CTP) por comuna y por corregimiento.	Dotar a cada territorio constituido de una instancia de planeación que aglutine a la sociedad civil y privada en ejercicios de planeación, seguimiento y control a la misma.	Cada uno de los corregimientos y la comuna construirán su propio desarrollo desde el CTP y sus organizaciones de la sociedad civil.	Secretarías del despacho, las JAL y los CTP, la dirección comunitaria y la sociedad civil.
	Formulación de los planes de desarrollo de la comuna y de cada corregimiento.	Lograr que cada uno de los territorios constituidos formulen su propio plan de desarrollo territorial, en el que se planteen las estrategias para resolver sus problemáticas.	La comuna y los corregimientos con su propio plan de desarrollo, que sirva de insumo al plan de desarrollo municipal.	Gobierno y sociedad civil.
	Promover en cada junta de acción comunal, con las etnias y la población vulnerable, la formulación del plan de desarrollo (Ley 1551 de 2012).	Lograr que las juntas de acción comunal formulen, de acuerdo con la Ley 1551 de 2012, su propio plan de desarrollo, para que sirva de insumo a los planes de desarrollo de comuna y de corregimientos.	Las organizaciones comunales, etnias y demás entes, construyendo comunidad, actuando de forma planeada en la búsqueda del desarrollo de su territorio.	Dirección de desarrollo comunitario. Juntas de acción comunal y asociación de juntas.
	Fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y de los gremios de productores y comerciantes.	Diseñar y ejecutar acciones para el fortalecimiento de la sociedad civil y de las organizaciones de productores y comerciantes para que soporten el proceso de descentralización.	Una sociedad civil y una sociedad privada comprometidas con el proceso de descentralización territorial.	Dirección comunitaria, secretarías y organizaciones sociales y de productores.
	Activar los mecanismos administrativos en la comuna y en los corregimientos, de modo que faciliten los procesos de transparencia y participación.	Innovar en los procedimientos democráticos de rendición de cuentas, entrega de la información pública y la participación, logrando que estos se ejecuten desde los territorios con corresponsabilidad de la administración y de la sociedad.	Ampliación de la democracia administrativa, permitiendo la toma de decisiones desde los territorios organizados para tal fin.	Dirección comunitaria, secretarías y organizaciones sociales y de productores (sociedad civil).

Fuente: elaboración propia.

Fortalecimiento de las capacidades institucionales del municipio

Para iniciar este apartado vale la pena reiterar la afirmación del marco teórico, según la cual las capacidades institucionales son vitales para el éxito o el fracaso del funcionamiento estatal, tal como lo indica Enzo Ricardo (2017): “si una institución posee las capacidades institucionales necesarias y suficientes muy probablemente alcance las metas y objetivos fijados, lo que la hará confiable ante los ojos de la sociedad” (p.120). Debemos entonces entender que el fortalecimiento de las capacidades administrativas y políticas consiste en dotar a la institución de habilidades para que esta responda por sus funciones en momentos normales o en situación de crisis (figura 3).



FIGURA 3. Capacidades institucionales (administrativas y políticas) para la administración pública democrática

Fuente: elaboración propia.

La investigación realizada tanto con los comunitarios como con los servidores públicos arrojó afirmaciones como esta: “la actual estructura administrativa no posee la capacidad para empoderar los procesos democráticos explicados por ustedes” (Participación Comunitaria, Comunicación Personal, 2019). En este orden de ideas, el diagnóstico realizado evidencia la necesidad de superar el índice final de desempeño institucional, así como la formulación e implementación del modelo integrado de planeación y gestión (MIPG), lo que implica que la actual estructura administrativa necesita un rediseño que modernice a la institución. Dicho rediseño implica tener en cuenta que: 1) las secretarías del despacho requieren retomar su papel misional¹⁴, ejemplos: gobierno, desarrollo social y otras áreas; 2) las dependencias de apoyo deben facilitar el éxito de la actividad misional, ejemplos: planeación, hacienda y demás; 3) por las características del fortalecimiento de lo político, se requiere darle mayor importancia estratégica al ente responsable del desarrollo comunitario. Mejorar los manuales de procesos y procedimientos también es fundamental para lograr que la gestión pública sea realizada por equipos de trabajo; de igual forma, el manual de funciones requiere ser revisado y ajustado a las exigencias de los procedimientos, así como a los perfiles y competencias laborales.

Se identifica igualmente la necesidad de fortalecer a la institución dotándola de capacidades para adelantar la participación democrática, garantizando los espacios y mecanismos que la hagan posible; por ejemplo, los jóvenes y las mujeres requieren espacios de atención en la nueva estructura administrativa. Además, como la transparencia en sus tres componentes —control social, rendición de cuentas e información pública—, presenta dificultades de eficacia y efectividad, se necesitan soluciones institucionales con las cuales se ofrezca administrativa y políticamente un

14 Son todas las actividades o funciones directamente relacionadas con la producción de los bienes o servicios que el ente público gestione para el cumplimiento de los fines del Estado.

mejoramiento dentro del marco de la democracia y de la ley. En materia de planeación y políticas públicas, se afirma que el municipio deberá acogerse a los mandatos legales concernientes a la planeación participativa que vincula los procesos territoriales y además democráticos, posibilitando las decisiones *bottom up* de abajo hacia arriba.

Sobre la anterior base diagnóstica, en este acápite se proponen acciones con las cuales se logre desarrollar las capacidades institucionales del ente territorial. En este orden de ideas, se recomienda asumir con prioridad un rediseño institucional que fortalezca las políticas de modernización que exige el Estado colombiano, a través del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).

En el rediseño plantado se propone la transformación institucional para el mejoramiento de la gestión, en tal sentido se considera que la planeación participativa debe vincular procedimientos legales, contemplados en la Ley 1757 de 2015, para garantizar la presencia ciudadana en los procesos de planeación. También hay que tener en cuenta que el rediseño es un camino seguro a la modernización institucional, lo que implica la creación de instancias como la de gestión catastral, la de gerencia de proyectos, la de gobierno y seguridad digital, la de servicio ciudadano y de racionalización de trámites. La modernización también implica adecuar y fortalecer las dependencias de jóvenes, de mujer y género; los procesos de transparencia y los de participación ciudadana; la planta de personal y del talento humano, así como promover el programa de mi “primer empleo” y la carrera administrativa, todas estas son implementaciones propias de una modernización institucional.

Un enfoque recomendado para el rediseño institucional tiene que ver con dotar primero a la administración de procesos operacionales para la gestión y el control, lo que demanda necesariamente la actualización del manual de procesos y procedimientos. La adopción e implementación de los elementos contenidos en el manual consiste en entregarles las herramientas técnicas a los servidores públicos para el cumplimiento de sus labores cotidianas, dentro del marco de la misión institucional, ya que en ella se expresan las políticas, normas, reglamentos y todo aquello

concerniente a la gestión de la organización. Hay que tener en cuenta en la formulación del manual que este es el que permite agregarle a la gestión un valor público, que incide directamente en la calidad de sus productos, dándole a la vez contenido democrático. A partir de ello, se deduce que dicho instrumento debe ser flexible para que pueda abrirse a las recomendaciones sociales. No se debe perder de vista que uno de los propósitos del manual es posibilitar una gestión pública moderna —para que atienda los cambios permanentes del entorno—, eficaz, transparente y participativa; al servicio de los ciudadanos, y cuyos productos (bienes y servicios) respondan adecuadamente a las demandas y necesidades de la población. Cabe precisar que el manual de procesos y procedimientos deberá tener en cuenta, entre otras normatividades, los artículos 209 y 311 de la Constitución Política de Colombia de 1991. Se recomienda tener en cuenta el marco jurídico que mejora las capacidades administrativas para lograr una gestión pública democrática¹⁵.

15 Entre otras normatividades se hallan las siguientes: Ley 87 de 1993, por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado. Ley 489 de 1998, con la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Ley 872 de 2003, por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la rama Ejecutiva del poder público y en otras entidades prestadoras de servicios. Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

Decreto 1499 de 2017, por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015. Decreto 943 de 2014, con el cual se actualiza el modelo estándar de control interno. Decreto 1083 de 2015, por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector de función pública.

De igual manera, pero de forma prioritaria, se debe conocer e implementar el *Manual integrado de planeación y gestión* (MIPG), para acatar el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015 que establece que se “deben integrar los Sistemas de desarrollo administrativo y de gestión de la calidad”. Así mismo este “Sistema único de gestión se debe articular con el sistema de control interno”, de esta forma el MIPG es el mecanismo que “facilitará la integración y articulación” en los procesos de la gestión pública. El propósito fundamental del MIPG es propiciar la construcción de una nueva cultura administrativa, fundamentada, según el manual operativo —segunda versión del DAFP—, en acciones como las siguientes:

- (i) El reconocimiento de las necesidades y requerimientos de los ciudadanos y grupos de valor, respondiendo activa y efectivamente a la garantía de sus derechos y ejercicio de sus deberes.
- (ii) La integridad en la administración de los recursos públicos, que aportan los colombianos y colombianas, que son definitivos para garantizar efectivamente los derechos, resolver las necesidades y problemáticas de la ciudadanía.
- (iii) La necesaria continuidad en las políticas públicas, es decir, reconocer que la gestión pública se adelanta siempre sobre procesos que tienen ya algunos desarrollos, con lecciones aprendidas.
- (iv) La capacidad de colaborar y construir de manera conjunta al interior de las dependencias, entidades, sectores, departamentos

Decreto 1537 de 2001, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 87 de 1993, en cuanto a elementos técnicos y administrativos que fortalezcan el sistema de control interno de las entidades y organismos del Estado. Decreto 2150 de 1995, con el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la administración pública. Directiva presidencial 02 de 1994, para el desarrollo de la función de control interno en las entidades y organismos de la rama Ejecutiva del orden nacional. Directiva presidencial 9 de 1999, que indica los lineamientos para la implementación de la política de lucha contra la corrupción.

y municipios, y el Estado como un todo. (v) La rendición constante de cuentas a través del diálogo con la sociedad por las acciones, retos y resultados alcanzados y en proceso.

Es importante tener en cuenta que cada una de las siete dimensiones del MIPG: talento humano; direccionamiento estratégico y planeación; gestión con valores para resultados; evaluación de resultados; información y comunicación; gestión del conocimiento; y la innovación y el control interno, son requisitos para el rediseño institucional y su manual de procesos y procedimientos. He de destacar entonces que con el MIPG se garantiza que la gestión realizada por la administración, a través de sus procesos establecidos, asegure la transparencia, la participación y la colaboración, facilitando los cimientos para la administración pública democrática.

En consecuencia, se trata ahora de que las dependencias se reestructuren y se equilibren para el cumplimiento de las funciones dentro de los procesos establecidos y bajo los requerimientos del MIPG, así como a partir del interés democrático de la administración y su gestión pública. En este sentido, se requiere que la nueva estructura administrativa, con sus manuales y funcionarios, se adecúen a las exigencias del modelo de gestión democrática propuesto en la presente investigación.

Sin pretender restarle importancia al conjunto de la administración con todas sus dependencias, se destaca la importancia del rediseño de algunas de ellas, por ejemplos: la función de apoyo transversal de la secretaría o dependencia de planeación, cuya labor es fundamento legal y político para lograr los niveles de democratización deseados en la administración pública. En este orden de ideas, debe reorientarse su principal objetivo, que consiste en gestionar el cumplimiento del plan de desarrollo territorial, por lo tanto, de esta secretaría dependen los procesos de seguimiento, evaluación y control del plan, ejercicios que se realizarán con el concejo territorial de planeación y cada uno de los secretarios. Con estas decisiones la secretaría debe

garantizar la existencia de los planes de acción, que estos sean visibles a la sociedad y que contengan información básica como las acciones, los valores, el cronograma y los responsables del programa o proyecto. Además, debe colaborar con el alcalde en hacerle seguimiento a los planes de gestión de cada secretario del despacho, asegurándose de que en dichos planes existan y sean utilizados los espacios de participación en los cuales los ciudadanos decidan sobre sus derechos (Ley 1757 de 2015). La secretaría de planeación también deberá ser responsable del banco de proyectos, por lo tanto, garantizará procedimientos transparentes en la inscripción y desarrollo de los mismos; esta responsabilidad la liga con las comunidades y sus organizaciones, así como con los integrantes del concejo territorial de planeación para mantenerlos informados. El secretario de planeación es el responsable de la gestión del plan indicativo con el cual se hace seguimiento al plan de desarrollo en lo pertinente al cumplimiento de los indicadores de resultados de gestión y a los resultados de los productos. El plan operativo anual de inversiones (POAI) es necesario para la formulación del presupuesto y también es responsabilidad de la secretaría de planeación, para que así se aseguren los recursos necesarios para el bienestar. El secretario de planeación debe mantener su responsabilidad sobre la gestión del riesgo, en consideración a que es también de su competencia direccionar las estrategias del plan de ordenamiento territorial.

En virtud de lo anterior, se sugiere que en el manual de funciones se ubique prioritariamente el perfil de administrador público para dirigir la planeación en el territorio. Bajo su dirección deberá haber un ingeniero civil o arquitecto que sea el responsable de las obras públicas, tales como infraestructura, desarrollo vial y urbano, así como de las interventorías; esto permitirá que el secretario de planeación se enfoque en las labores de la planeación del desarrollo social y de forma participativa.

La institución encargada de desarrollo social deberá asumir, a través de una dirección, dirigida por un(a) trabajador(a) social,

todo lo relacionado con desarrollo comunitario. Esta dirección tendrá como competencia la organización social; garantizar el fortalecimiento de las organizaciones sociales; gestionar educación y formación para los integrantes, tanto afiliados como directivos de las organizaciones; velar por la autonomía de dichas organizaciones. Entiéndanse como organizaciones: las juntas de acción comunal, las organizaciones de productores y comercializadores, las organizaciones ambientalistas, culturales, deportivas; así mismo, las diversas colectividades de los sectores sociales de género, etnias y juventud vinculadas o no a la dependencia social.

La dirección de desarrollo comunitario gestionará con las organizaciones sociales la formulación de la política pública para el fomento y promoción de la organización y la participación. Dicha política pública garantizará el funcionamiento de los diferentes espacios y mecanismos para la participación ciudadana, tanto los expresados en la Ley 1757, como en todas aquellas normas que reglamentan los espacios desde los cuales la ciudadanía defiende las titularidades de los derechos constitucionales. A la instancia administrativa encargada del desarrollo social le corresponde coordinar con esta dirección el apoyo y el acompañamiento de los usuarios de los diversos sectores sociales, tales como salud, educación, tercera edad, discapacidad, mujer y juventud. Todos y cada uno de estos sectores sociales cuentan con un espacio de participación legal que posibilita la efectividad de sus derechos; a manera de ejemplo: en educación están la junta municipal de educación, los personeros y contralores estudiantiles. En salud se deberá contar con la asociación de usuarios en salud, alrededor de las respectivas EPS; el comité de participación comunitaria en salud, conocido con el nombre de Copaco. Valga recordar que todo derecho constitucional se desarrolla a través de una ley que normatiza un espacio de participación, para que la ciudadanía haga seguimiento a las políticas públicas y a los planes de desarrollo desde los cuales se gestionan los derechos.

Se recomienda propiciar la organización de todos los sectores sociales y acompañar el proceso de fortalecimiento de las organizaciones existentes, ya que estas no son suficientes para acompañar las tareas de la democratización municipal. De acuerdo con lo anterior, es importante empoderar la organización de las mujeres, de los jóvenes, de las diferencias sexuales y de las etnias para que se vinculen motivadas al desarrollo del territorio. La labor de la dirección comunitaria está encaminada a superar la atomización de la sociedad civil, por lo cual es válido hablar sobre el fortalecimiento organizativo de esta y la formulación de planes de acción contruidos por sus propias organizaciones de forma democrática. Con las juntas de acción comunal, las organizaciones étnicas y la población vulnerable formularán, de acuerdo con la Ley 1551, los planes de desarrollo que servirán como insumos para el plan de desarrollo del municipio.

La secretaría de gobierno tiene responsabilidades en este proceso de democratizar la gestión pública, por ende, se debe afianzar la gestión de la transparencia, pues esta dependencia es la encargada de coordinar con la personería municipal la existencia y funcionamiento de las veedurías, para que a través de ellas se garantice el control social a la gestión pública, de acuerdo con la Ley 850 de 2003. También es competencia de la secretaría de gobierno lograr que las diversas dependencias y sus respectivos servidores públicos, antes de iniciar la ejecución de un programa o un proyecto, integren democráticamente la veeduría correspondiente, o vinculen las veedurías existentes, atendiendo las solicitudes para la participación.

De igual forma es compromiso de esta secretaría la organización, de acuerdo con la Ley 1757 de 2015 y el Conpes 3654 de 2010, organizar, coordinar o asumir los procesos de rendición de cuentas, logrando que este ejercicio de transparencia sea permanente y altamente participativo. Así mismo, monitorear la efectividad de los informes, tanto su presentación oportuna como su edición física y virtual, para hacerlos conocer antes de los eventos de rendición

de cuentas; el contenido de la información deberá facilitar la evaluación por parte de los asistentes y, por lo tanto, mostrar los resultados de la gestión y de los productos.

Ahora bien, entre las competencias de esta secretaría también está solicitar y garantizar que todas las dependencias que produzcan información pública, según la Ley 1712 de 2014, faciliten la transparencia y el derecho de acceso a dicha información; este derecho deberá garantizar a los ciudadanos e interesados, de acuerdo con artículo 3 de la ley en mención, una información oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable y procesable.

También debe ser iniciativa de esta dependencia de gobierno la preparación de ponencias y acuerdos para promover proyectos de descentralización y democratización de la actividad administrativa; así mismo, le corresponde promover la participación, garantizar los espacios legales para que sea posible la participación colaborativa y lograr de esta forma con las comunidades una integración e interacción reales. A esta dependencia le corresponde, a través de sus respectivas divisiones funcionales, la implementación de los diversos planes sobre el talento humano para lograr su motivación en los logros de la gestión democrática.

La institución a cargo del desarrollo económico agropecuario y medio ambiente es la que mayor acercamiento tiene con las comunidades del sector rural, y la que interactúa con las organizaciones de origen campesino a través del concejo municipal del desarrollo rural (CMDR). Los resultados que la secretaría muestre serán explicados a través de la gestión realizada juntamente con el CMDR, convirtiéndose en una instancia colaborativa a través de los diversos organismos que hacen presencia en su territorio. Se trata de institucionalizar este relacionamiento desde el municipio con las comunidades rurales, por lo tanto, deberá configurarse como tal en los alcances misionales de la respectiva secretaría e incorporarse en el manual de procesos y procedimientos de esta. Solo así una instancia legal como el CMDR se convertirá en un espacio para la toma de decisiones entre la institución

municipal y las organizaciones del sector agropecuario, siendo un valioso apoyo para la planeación y ejecución del desarrollo, abriendo caminos para la colaboración desde la ruralidad. El anterior ejemplo colaborativo y de gobernanza deberá permitirle al conjunto institucional y a su administración tenerlo en cuenta como modelo para el tratamiento participativo de los demás sectores objeto del desarrollo.

Para finalizar la propuesta referente al fortalecimiento de las capacidades institucionales, es necesario señalar que le corresponde al alcalde asumir las competencias de ley, claro está que dentro del presente marco democratizador. Esto hace que sus funciones tengan que ver con garantizar, con su equipo de gobierno, la eficacia de cada uno de los tres principios básicos del gobierno abierto. En este sentido, en materia de transparencia, debe velar por la capacidad del equipo de las TIC para garantizar la comunicación interna y externa de la entidad. Además, es su responsabilidad consolidar los procesos expresados en la Ley para lograr la transparencia —procesos estos que se proponen en el siguiente apartado—. En materia de participación y colaboración, estos elementos fundamentales en la construcción de la democracia comprometen al gobierno a tener una decidida responsabilidad política que consiste en entregarle a la institución una competencia relacional, que trate sobre la “habilidad para lograr una interacción positiva” con los demás actores que hacen presencia en el territorio. En el desarrollo de esta atribución del gobierno en cabeza del alcalde, se ejecutarán procesos sopor-tados en la democracia deliberativa que concluyan en acuerdos nacidos de la negociación democrática a partir de los intereses de los actores: el consenso constituye entonces la decisión más democrática para avanzar en el desarrollo. Además del presente compromiso, al gobierno le corresponde liderar los procesos estratégicos, entre estos un código de ética con nuevos valores, entre los que se encuentre la democracia, la cual hará posible una gestión pública exitosa (tabla 15).

TABLA 15. Plan de mejoramiento para consolidar el fortalecimiento de las capacidades institucionales

Variable	Estrategia	Objetivo	Resultado	Responsable
Fortalecimiento de las capacidades institucionales	Construir una organización administrativa con capacidad de proveer bienes y servicios.	Mejorar las habilidades gerenciales para atender las demandas de la sociedad en la perspectiva de garantizar la efectividad de sus derechos.	Una administración moderna produciendo políticas públicas construidas con el modelo <i>bottom up</i> .	Gobierno y administración / sociedad civil.
	Dotar a la administración y al gobierno de capacidades para lograr la acción integrada de los diversos actores.	Lograr habilidades políticas para garantizar la corresponsabilidad: del gobierno —administración y sociedad civil—, en la búsqueda de soluciones a las necesidades y problemas sociales.	Una sociedad civil y un gobierno negociando, concertando y tomando decisiones a favor del desarrollo territorial.	Gobierno y administración / sociedad civil.
	Rediseño institucional	Mejorar el desempeño institucional en favor de la democracia.	Logros institucionales ligados al bienestar y a la felicidad de los habitantes del territorio.	Dependencias misionales y de apoyo.
	Formulación e implementación del MIPG.	Mejorar de forma integral la institución, en cada una de las siete dimensiones.	Una institución más eficiente y eficaz en toda su gestión.	Dependencias misionales y de apoyo.
	Actualización del manual de procesos y procedimientos.	Implementar dicho manual para garantizar el abordaje de la gestión, a través de equipos de trabajo.	Una gestión pública democrática, siendo más eficaz y efectiva.	Dependencias misionales y de apoyo.
	Rediseño de la secretaría de planeación.	Garantizar que esta dependencia asuma su rol de apoyo a la institución en la planeación participativa, respondiendo por la visión de desarrollo.	Una secretaría de planeación, dirigida por un administrador público, promoviendo el bienestar colectivo.	Alcaldía / Secretaría de planeación.

Variable	Estrategia	Objetivo	Resultado	Responsable
Fortalecimiento de las capacidades institucionales	Creación de una dependencia que coordine el desarrollo comunitario.	Dotar al municipio de una instancia de acción transversal responsable del direccionamiento de los procesos de democracia participativa para que incida en la institución y en la sociedad a favor de democratizar la administración.	Monitoreo y apoyo permanente, para garantizar la efectividad de los procesos de empoderamiento social democráticos.	Alcaldía / Secretaría de desarrollo social.
	Constitución de espacios y mecanismos de participación.	Vincular a cada secretaría en la constitución de los espacios y mecanismos de participación que requieran para democratizar su gestión.	La institución facilitará y promoverá la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.	El gobierno de la institución.
	Mejorar las condiciones institucionales para la transparencia.	Lograr que la institución cumpla con las exigencias legales, sociales y políticas para garantizar la transparencia en los procesos administrativos y de la gestión pública.	Con el mejoramiento de la transparencia, la institución pública esta ganará confianza en la construcción de una administración democrática.	Secretaría de gobierno / Alcaldía.
	La institución, mejorando los procesos de la información pública.	Lograr que la información pública se rija por los principios del artículo 3 de la ley 1712 de 2014 y sea comunicada a través de todos los medios físicos y virtuales.	Población bien informada, confiando en los públicos y participando democráticamente.	Gobierno institucional.
	Mejorando las condiciones tecnológicas de la institución.	Lograr la renovación tecnológica con tecnología de punta para atender los procesos de información y comunicación con los usuarios internos y externos.	Servidores públicos y ciudadanos bien y oportunamente informados, logrando mayor eficacia.	Gobierno institucional.

Variable	Estrategia	Objetivo	Resultado	Responsable
Fortalecimiento de las capacidades institucionales	Diseño de funciones de atención al ciudadano.	Lograr que cada una de las secretarías manejen funciones de atención e información al ciudadano en los asuntos de sus competencias.	Cada secretaría atendiendo al ciudadano en los asuntos propios.	Secretarías del despacho.
	La institución garantiza el control social a la gestión pública.	Lograr que a todo programa o proyecto que se implemente en el territorio se le asigne democráticamente una veeduría que haga control social.	El 100 % de las acciones de gestión con veedurías, haciendo control social e informando.	Todas las secretarías del despacho.
	La institución garantiza e innova los procesos de rendición de cuentas.	Cumplir con las exigencias de la Ley 1757 y el Conpes 3654 en cuanto a los procesos y procedimientos de rendición de cuentas.	Eventos de rendición de cuentas muy participativos, orientados al apoyo de la gestión.	Alcalde y todas las secretarías del despacho.
	Activar los dispositivos de planeación participativa	Lograr que la administración ponga a funcionar todos los mecanismos de planeación participativa que ofrece la ley para lograr el desarrollo integral del territorio	Se activarán los planes comunitarios, las políticas públicas <i>bottom up</i> y los planes descentralizados.	Dirección de desarrollo comunitario / Gobierno.
	Dotar a la institución de la capacidad de formular e implementar políticas públicas.	Lograr que la administración posea los dispositivos teóricos, técnicos y logísticos para la formulación e implementación de las políticas públicas que se requieran para el desarrollo territorial.	La entidad territorial cuenta con políticas públicas democráticas, logrando la efectividad del desarrollo.	Gobierno, secretarías del despacho, concejo y sociedad civil.
	Implementar un plan educativo para la formación ciudadana y servidores públicos.	Implementar un plan de formación para los ciudadanos y servidores públicos que favorezca la implementación de la administración democrática.	Funcionarios y ciudadanos implementando con éxito las variables democráticas.	Gobierno, secretarías del despacho, concejo y sociedad civil.

Fuente: elaboración propia.

La transparencia

La propuesta para que sea implementada la variable de la transparencia, por parte de una institución con nuevas capacidades y habilidades fortalecidas, debe ser entendida dentro del contexto de modernización de la administración pública de Tocaima. En este orden de ideas, se propone abordar los tres contenidos de la transparencia que se han venido exponiendo: la rendición de cuentas, el control social y la información pública, de acuerdo con las acciones definidas en la normatividad colombiana (figura 4).

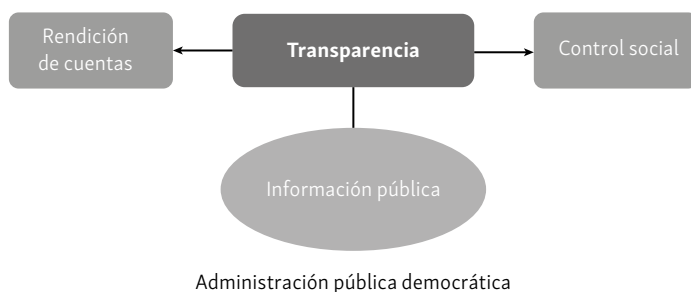


FIGURA 4. Variable de transparencia, conformada por la rendición de cuentas, el control social y la información pública

Fuente: elaboración propia.

La rendición de cuentas

El diagnóstico realizado en el marco de la rendición de cuentas expresa la siguiente tendencia expresada tanto por la comunidad como por los servidores públicos, en los diferentes ejercicios con los que se formuló la investigación:

[...] los informes de rendición de cuentas son sobre las calles que se arreglaron, lo que compraron para las escuelas y para el hospital, los que vamos nos invitan a preguntar, pero casi nadie lo hace, al salir afirman que es lo mismo de siempre y que eso es muy aburridor. (Participación Comunitaria, Comunicación Personal, 2019)

En el conversatorio se comentó que:

- “En las rendiciones de cuentas al menos hay refrigerio para motivar la participación, pero ni así las juntas asisten, realmente la culpa no es del gobierno, sino de las comunidades que no se interesan por lo que hace el gobierno”. (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019)
- “Creemos que el gobierno deberá realizar más rendiciones de cuentas y decirles a los funcionarios que entreguen la información con mucha más rapidez, la información nunca llega”. (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019)

Participantes del conversatorio comunitario terminan concluyendo que “la comunidad no participa en estas reuniones porque los considera eventos muy repetitivos y por ende aburridos”. Mientras que según el gobierno

[...] para poder socializar en los eventos de rendición de cuentas se debe garantizar la participación, que es muy poca, sin embargo, así se socializa, porque la administración es consciente que cada vereda tiene que conocer los avances del plan de desarrollo, que son los que debemos de cumplir e informar a cabalidad. (Servidor Público, comunicación personal, 2019)

La encuesta recoge la opinión sobre cuatro alternativas con los siguientes resultados. Se evidenció que el 45 % de la comunidad se identifica con la idea de que las rendiciones de cuentas son muy importantes, pero la asistencia de la comunidad es muy poca. Mientras que el 10 % se identifica con la idea de que no se logra entender qué se pretende con las reuniones de rendiciones de cuentas, el 12 % no tiene quejas sobre estas reuniones y el 33 % consideran que las rendiciones de cuentas son muy pocas y quedan muchas dudas sin resolver. A partir de la indagación sobre las rendiciones de cuentas hechas en barrios y veredas, se constata

que el 26 % de la comunidad afirma que sí se realizan eventos de rendición cuentas en barrios y veredas, mientras que el 74 % de la comunidad sostiene que no.

Entiéndase por transparencia la forma como se garantiza la presencia de una administración eficiente, eficaz y efectiva; además de justa, que asegura una gestión con calidad y democrática, para lo cual deben existir mecanismos que vigilen y controlen las actuaciones del ente público. En esta comprensión de transparencia, contextualizamos la rendición de cuentas a la manera en que la conceptualiza José Nieves-López:

En términos políticos y de estructura del Estado, la rendición de cuentas es el conjunto de estructuras (conjunto de normas jurídicas y de instituciones responsables de informar, explicar y enfrentar premios o sanciones por sus actos). La suma de las prácticas (acciones concretas adelantadas por las instituciones, los servidores públicos, la sociedad civil y la ciudadanía en general). Los resultados (productos y consecuencias generadas a partir de las prácticas) mediante los cuales, las organizaciones estatales y los servidores públicos informan y explican.

A esto se puede agregar que la rendición de cuentas se trata de responder las inquietudes e insatisfacciones de los ciudadanos.

El artículo 48 de la Ley 1757 de 2015 define rendición de cuentas como “un proceso conformado por un conjunto de normas, procedimientos, metodologías, estructuras, prácticas y resultados mediante los cuales, las entidades de la administración y los servidores públicos informan, explican y dan a conocer los resultados de su gestión”. Los receptores, afirma esta ley, son los ciudadanos, la sociedad civil, otras entidades públicas y los organismos de control; y afirma que la rendición de cuentas se hace a partir de la promoción del diálogo. Más adelante, la norma explica que “la rendición de cuentas incluye acciones para informar oportunamente, en lenguaje comprensible a los

ciudadanos y para establecer comunicación y diálogo participativo entre las entidades de la rama ejecutiva, la ciudadanía y sus organizaciones” (Ley 1757 de 2015).

La rendición de cuentas en Colombia viene presentando una serie de limitaciones que se deben superar con la presente propuesta. En efecto, el documento Conpes 3654 de 2010 diagnostica la existencia de prácticas inadecuadas, como restricciones al acceso a la información que ofrecen las entidades a la sociedad; escasas posibilidades de diálogo e interlocución con la ciudadanía para explicar la gestión realizada; insuficiencia de incentivos para que las entidades rindan cuentas, para que los ciudadanos las pidan y afecten positivamente la gestión pública. Esto tiene como consecuencia, afirma el documento, que la mayoría de los ciudadanos no conozca los mecanismos disponibles, no los utilice, tenga baja confianza en ellos y no incida efectivamente en el cometido público. Estas características, que denotan falta de transparencia en el marco de la rendición de cuentas, tienen un efecto directo que se llama desconfianza, y por lo tanto pérdida de la legitimidad del Estado y de su gobierno. Además, ello genera que la sociedad en general desconozca o desvalore la importancia de lo público. En consecuencia, se da un alejamiento social de los eventos promovidos por el Estado, lo cual se ve corroborado con los datos del Centro Nacional de Consultoría, según los cuales en 2008 solo entre el 5,6 % y el 9,5 % de personas asistieron a reuniones convocadas por autoridades municipales.

Por lo tanto, la rendición de cuentas, además de construir transparencia debe proponerse que la ciudadanía conozca el gobierno y la administración, así como su funcionamiento en los procesos de gestión; es a partir de este conocimiento que se inicia la construcción de confianza alrededor de lo público. La administración debe buscar igualmente que estos encuentros con la sociedad sirvan para evaluarse y así ajustar y corregir sus políticas y las acciones, mediante diálogo directo y franco con la población.

Es necesario el aumento de los ciclos de rendición de cuentas, esto significa aumentar la transparencia. Con esta aumenta la confianza ciudadana en su gobierno para que este trace el camino

para poder alcanzar el verdadero empoderamiento dentro de la sociedad. Es sobre la base de la evaluación de la gestión administrativa que el gobierno construye acuerdos y propuestas para lograr las mejoras; el resultado de la rendición de cuentas se deberá expresar en un plan de mejoramiento institucional, que debe ser presentado a los participantes y divulgarse entre la sociedad en general. Así los procesos de rendición de cuentas ante la ciudadanía deben generar resultados visibles, tanto para las entidades públicas como para los ciudadanos.

Sobre la periodicidad de la rendición de cuentas, la ley recomienda que esta sea permanente. En la presente propuesta se recomienda que cada dos meses existan eventos oficiales coordinados por el alcalde, por sus secretarios de despacho, o por los funcionarios encargados de la gestión. El contenido de la información, utilizado para la evaluación de la gestión en la rendición de cuentas, se configura a partir del plan de desarrollo, comunicando y exponiendo los avances de los indicadores de resultados soportados con los indicadores de productos.

El documento Conpes 3654 y la Ley 1557 recomiendan que es adecuado que los procesos de rendición de cuentas sean fundamentados a través de incentivos, lo cual se relaciona con los premios y sanciones que existen como consecuencia del ejercicio de rendición de cuentas. Por incentivos deben entenderse aquellas acciones de las entidades públicas para reforzar el comportamiento de los servidores públicos y de los ciudadanos hacia el proceso de rendición de cuentas. Se busca que los incentivos contribuyan a la interiorización de una cultura de rendición de cuentas y motiven tanto a los servidores públicos para que faciliten y se comprometan con este proceso, como a la ciudadanía para que exija su realización. Los incentivos estarán orientados a motivar y promover comportamientos institucionales para la cualificación de los procesos de rendición de cuentas mediante la capacitación, el acompañamiento y el reconocimiento de experiencias.

Así mismo, se recomiendan múltiples estrategias en la rendición de cuentas, como la actualización del sitio virtual para que contenga información de la entidad en un lenguaje comprensible

—ya sea en texto, imágenes, audio o video—. Es bueno aprovechar los medios de comunicación masivos, en exteriores, en puntos de atención o en la web para informar y comunicarse con la ciudadanía. De igual forma se debe promover el uso de redes sociales, canales multimedia y datos abiertos sin procesar, en formatos estándar para facilitar su acceso y permitir su reutilización.

En este orden de ideas, las entidades pueden programar diversos espacios de encuentro con metodologías de diálogo que se acoplen a dichos espacios, tales como: foros, ferias de gestión, ferias de la transparencia o expogestión, audiencias públicas participativas, reuniones zonales, mesas de trabajo temáticas, encuentros regionales, asambleas comunitarias, entre otras.

Cabe recordar que la ley exige que se elaboren estrategias para adelantar la rendición de cuentas, así lo estipula el “manual de rendición de cuentas”. Definida la estrategia, se debe incluir en el plan anticorrupción y en el plan de atención al ciudadano.

Finalmente, los resultados de todas las acciones de rendición de cuentas deben ser registrados en un documento memoria, publicados y divulgados para conocimiento de la ciudadanía. El conjunto de resultados de las acciones de rendición de cuentas constituirá a su vez el documento de evaluación de la estrategia del proceso de rendición de cuentas de la entidad. El texto final debe ser divulgado a los actores identificados y a la ciudadanía en general, lo que constituirá la última acción de la estrategia para la vigencia. Este documento debe ser publicado en el mes de diciembre de cada año, al final de la vigencia, y debe publicarse en la página web de la entidad.

El control social

El diagnóstico elaborado por la representación social y por la administración considera los siguientes aspectos que problematizan el control social como integrante de la variable de la transparencia. Se expresa que para el control social los actores conocen: “una veeduría ambiental, organizada por la CAR, parece que a los veedores solo les preocupa el río Bogotá” (Servidor Público, comunicación personal, 2019); sin embargo,

otro participante afirma la existencia de la veeduría sobre los servicios públicos, pero no conoce los resultados de dichas veedurías. El control social que descansa sobre las veedurías es casi inexistente, estos mecanismos organizados para el control de la gestión son muy cerrados y al parecer no comparten los resultados de su actividad.

En el taller del conversatorio se consigna que “el fenómeno de la apatía a la participación se debe explicar por la inexistencia de la apertura a la transparencia, la administración cumple con los mandatos mínimos de la ley, pero no fomenta el control social” (Servidor Público, comunicación personal, 2019).

Durante el ejercicio del conversatorio con los servidores públicos se afirmó que en “este municipio las veedurías no funcionan, se les invita a que la conformen y no lo hacen, solo unos cuantos líderes son los mismos que conforman las veedurías” (Servidor Público, comunicación personal, 2019). Una secretaria del despacho, planteó que el control social se hace difícil en el municipio porque “las veedurías son enemigas de la administración y todo lo que hace es rivalizar con el gobierno” (Servidor Público, comunicación personal, 2019). Según datos de la personería y de la secretaría de gobierno, solo existen 11 veedurías organizadas legalmente, pero ninguna funciona como debería ser de acuerdo con el marco del control social.

La encuesta comunitaria refleja que solamente el 15 % de la comunidad cree que la democracia participativa se tipifica cuando se participa en las acciones de control social. También se muestra que solo el 8 % reconoce a una administración pública democrática, cuando facilita el control social de su gestión. En este orden de ideas, el 22 % de los encuestados consideran de muy alta importancia las veedurías para promover el control social de la gestión pública, así como el 33 % consideran que su importancia es baja, tanto para el control como para la democracia.

La encuesta a los concejales arrojó los siguientes datos: el 33 % del concejo municipal considera que el control social sobre la gestión pública del municipio no existe, el 67 % considera que es poco efectivo dicho control social, y el 0 % lo considera efectivo.

El control social debe buscar contribuir al logro de los objetivos propuestos en las políticas públicas y planes de desarrollo, para que además de garantizar la transparencia se logre la eficacia y efectividad de los productos logrados en el ejercicio de la gestión pública.

En el proceso democratizador, se debe tener en cuenta que se requiere un control social que intervenga en la búsqueda de políticas para lograr la satisfacción de las necesidades básicas, así como la redistribución y ejercicio equilibrado del poder, igualmente son necesarios procedimientos democráticos y una asignación transparente de recursos. Otros de los temas de compromiso para el control social son el respeto a la normatividad y el control de la discrecionalidad por parte de la administración, la vigilancia del equilibrio entre el desarrollo eficiente de la administración pública y su eficacia e impacto desde el deber ser de la administración democrática.

El derecho a vigilar la gestión pública (artículo 270 de la Constitución Política), es determinante para abordar legalmente las estrategias del control social. En este orden de ideas, se desarrolló el anterior artículo constitucional con la Ley 850 de 2003, conocida como la ley de las veedurías, a través de las cuales se adelantan el control social en las entidades públicas.

La Ley 850 explica que la veeduría ciudadana es el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias ejercer vigilancia sobre la gestión pública, las autoridades —administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas— y órganos de control. Así mismo se vigilará a las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional e internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o prestación de un servicio público. Dicha vigilancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 270 de la Constitución Política y el “artículo 100 de la Ley 134 de 1994”, se ejercerá en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que, en forma total o parcial, se empleen los recursos públicos.

Toda entidad pública debe colaborar con el plan de control social presentado por la veeduría, facilitar el acceso a la información, así como los medios que garanticen su éxito. La entidad y la veeduría deben entender que su relación es interdependiente: para la entidad, la veeduría constituye un apoyo que colabora a mejorar la gestión, y para la veeduría, participar en este proceso de gestión significa aportar lo mejor para lograr los mejores productos y resultados para su comunidad.

La constitución de una veeduría implica, por el derecho de la igualdad, que todos los ciudadanos en forma plural o a través de organizaciones civiles —como organizaciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, no gubernamentales, sin ánimo de lucro y constituidas con arreglo a la ley— podrán constituir veedurías ciudadanas. Lo que aquí se sugiere es que dichas veedurías se constituyan a través de organizaciones formales o informales, pero lo importante es que el veedor sea elegido por su organización, pues esto le permitirá rendir cuentas y a la vez ganar apoyos que le darán estabilidad y proyección a la labor del control social.

El control social es ejecutado a través de las veedurías, cuyo objeto son las entidades públicas, las autoridades, los particulares y cualquier organización que maneje recursos públicos. Dicho control se realiza alrededor de contratos, proyectos, obras, políticas públicas, prestación de servicios públicos, programas, presupuestos, planes y cumplimiento de las normas. En la medida en que el control implica hacer ser el seguimiento y evaluación de una política pública, un plan o un programa, se recomienda tener en cuenta la dimensión del objeto de control, pues si este es demasiado amplio, se hace imposible un control social total. Por lo tanto, es importante escoger un tema puntual de seguimiento, el cual se convertirá en el objeto de control social.

Todo ejercicio de control social requiere planeación. El ejercicio del plan debe ser acatado por la organización de los veedores, lo que indica que las actividades contempladas en la planeación para obtener productos y resultados debe ser asumida con organización

y responsabilidad. A partir de la lectura de *Cuadernos de transparencia, 2. Para fortalecer el control ciudadano en Colombia: estudio sobre la figura de la veeduría ciudadana* (Transparencia Internacional Colombia, 2000), se recomiendan los siguientes pasos para orientar esta actividad: 1) Designar voceros, quienes son los responsables de interactuar con el ente vigilado, el cual para facilitar la vigilancia se estructura en varios frentes o componentes. 2) Establecer unos acuerdos mínimos sobre derechos y deberes, mecanismos para toma de decisiones, comunicación interna y externa, de modo que se facilite el mejor funcionamiento. 3) Asignar roles y responsabilidades, no puede haber en la veeduría integrantes que no tengan sus competencias y sus funciones. 4) Crear grupos de trabajo según actividades y necesidades identificadas. 5) Establecer un plan de trabajo, con productos, metas, mecanismos de seguimiento y evaluación. 6) La veeduría deberá constituir un libro de actas para todas las reuniones y compromisos; el acta de constitución es la primer que debe registrarse en la personería.

En la misma línea argumental, otros elementos planteados en dicho documento (Transparencia Internacional Colombia, 2000), para la elaboración del acta de constitución de la veeduría son los siguientes: 1) La elección democrática: se debe evidenciar en el acta de constitución de la Veeduría la forma en que fueron elegidos los veedores ciudadanos. 2) Datos de los integrantes: en este apartado se relacionan los nombres y apellidos de los elegidos para integrar la veeduría, con su respectivo número de documento de identidad y su lugar de residencia, indicando la dirección y municipio correspondiente. 3) Aclarar el objeto de la vigilancia: se debe enunciar, de forma precisa, la entidad, el programa, proyecto, obra, contrato o prestación del servicio, etc., sobre el cual se va a ejercer control social. 4) Nivel territorial: corresponde al nivel territorial donde se encuentra ubicado el objeto de vigilancia de la veeduría; podrá ser municipal, distrital, departamental, regional o nacional. 5) Duración: plazo de duración de la veeduría, relacionado directamente con el objeto de vigilancia; así, esta debe mantenerse por el mismo tiempo del programa, proyecto, obra o actividades sobre las cuales se ejercerá control social.

Información pública

El diagnóstico sobre el acceso a la información pública, expresado por los participantes en la investigación, contiene las siguientes características. Se afirma “que, si se cumplen con los debidos protocolos como llevar sus preguntas o peticiones por escrito y radicarlos, solo así es posible lograr una respuesta por parte de la administración”; además se asevera “que si se tienen conocidos dentro de la administración es más fácil que los atiendan”. De otra parte, se alega que “lo más difícil es hablar con los funcionarios y aún más con el alcalde, ya que siempre están ocupados, o salieron o hay fila para hablar con cualquiera de ellos” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019). Un joven dice que “es un poco difícil conseguir la información que ellos no publican, no cree necesario tanta solicitud por escrito para recibir la información una o dos semanas después” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019). Además, se dice “que la página www permanece casi siempre desactualizada, y el municipio no hace uso frecuente, para entregar la información pública, de las tecnologías para la comunicación” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019).

Ahora bien, pareciera que hay desconocimiento por parte de los guardadores de la información frente al hecho de que la información pública es pública y de acceso para todos, lo cual se ve reflejado en comentarios como este: “La información pública no fluye, siendo difícil para acceder a ella por los trámites existentes” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019).

La encuesta corrobora que el 55 % de la comunidad considera que la única información que se recibe es la entregada en las pocas reuniones que se tienen.

Ahora bien, el derecho a la información fue abordado en este estudio a partir de la Constitución Política de 1991, que estableció los principios de democracia participativa, soberanía popular y el derecho de los ciudadanos a conformar, ejercer y controlar el poder público en el Estado colombiano. Con respecto al derecho de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos, la Corte Constitucional ha señalado la obligación de las distintas

dependencias de la administración pública de proporcionar la información necesaria para el adecuado ejercicio del control ciudadano, precisando que:

[...] en una democracia participativa [...] El derecho a acceder a la información (art. 20) constituye un instrumento indispensable para el ejercicio del derecho político fundamental a participar en “el control del poder político” (art. 40), de lo cual depende la efectividad de principio de responsabilidad política (art. 133), así como la materialización del principio de publicidad que rige la función administrativa (art. 209).

En este contexto, la democracia participativa requiere de ciudadanos bien informados para que puedan actuar en democracia, de manera que la información pública se convierte entonces en condición fundamental para lograr la transparencia, baluarte de una gestión democrática. Así, ahora se examinará el componente de la variable de la transparencia denominado *información pública*, a partir de lo estipulado en la Ley 1712 de 2014 (ley de transparencia e información pública), con el fin de precisar las diferencias entre información e información pública. Precisamente el objeto de dicha ley es la información pública, por lo cual regula el derecho de acceso que tienen todas las personas a esta, los procedimientos para el ejercicio y la garantía de este derecho fundamental, así como las excepciones a la norma.

Cuando se habla de información en general se hace referencia a un conjunto organizado de datos, contenido en cualquier documento que los sujetos generen, obtengan, adquieran, transformen o controlen. Mientras que información pública se refiere aquella que un sujeto obligado genere, obtenga, adquiera o controle en su calidad de pública. En virtud de lo anterior es necesario definir la figura de sujeto obligado. Son sujetos obligados las personas naturales o jurídicas, de derecho privado o público sobre quienes recae la obligación de brindar la información solicitada por las personas y, a su vez, la obligación de publicar proactivamente su información en sitios como la página web de cada uno de los sujetos obligados.

En consecuencia, los sujetos obligados son todas las entidades públicas, incluyendo las pertenecientes a todas las ramas del poder público, o en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital. Todos los sujetos obligados tienen la obligación de responder de buena fe, de manera veraz, oportuna y adecuada a las solicitudes de información pública. Los sujetos obligados también deben publicar proactivamente la información pública y, además implementar procedimientos archivísticos que garanticen la disponibilidad en el tiempo de documentos electrónicos auténticos.

A partir de lo anterior, se define el marco legal de la propuesta que aquí se plantea con el ánimo de facilitar el derecho a la información pública para la ciudadanía y demás personas. Habiendo resaltado el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública y la obligación de la institución municipal a entregarla de forma oportuna y veraz, es importante ahora concretar cuál es la forma en que la administración territorial opta por los procedimientos que facilitan esta propuesta de democratización.

En primer lugar, los medios de información se deben clasificar en virtuales y físicos, sin exclusión de ninguno de los dos. Para operar la información de manera virtual la administración requiere implementar el MIPG y, a partir de él, desarrollar la dimensión de la información y la comunicación que dinamiza los procesos de comunicación interna (ventanilla hacia adentro) y de comunicación externa (ventanilla hacia afuera). Es necesario entonces adoptar un medio de información para comunicarse con los servidores públicos en sus labores de gestión, y otro para la comunicación e interacción con la ciudadanía y la institucionalidad, ambos en un mismo servidor. Hay que enfatizar en que si bien el medio es importante, lo que prevalece es la comunicación de doble vía.

Lo que facilitará esta comunicación virtual es proveer a la administración de un moderno equipo de sistemas con gran capacidad, para que guarde toda la información pública —excepto la información clasificada y la información reservada—, de modo que

pueda ser consultada por los interesados. Para que tenga éxito esta propuesta de democratizar los medios de información se requiere que el gobierno adopte políticas para lograr el acceso a Internet en todo el municipio; así como gestionar apoyo del Ministerio de las TIC y adelantar un programa para dotar de equipos de cómputo a sectores poblacionales.

Los medios de información físicos deben organizarse para que estos sean oportunos y de calidad, para lo cual se proponen medidas que permitan clasificar la información solicitada por el usuario de acuerdo con la comprensión y urgencia del derecho. Además, es indispensable abreviar el tiempo de respuesta que la ley le otorga al servidor público, generando incentivos para quien lo haga; en este sentido, conviene entregar información de interés general a través de medios masivos de información o de las redes sociales, y publicar proactivamente la comunicación en sitios de fácil acceso. Para facilitar la recepción de las peticiones por escrito, se recomienda que todas las dependencias de la administración configuren un formato sencillo que pueda ser solicitado y diligenciado por cualquier ciudadano sin procedimientos adicionales (tabla 16).

TABLA 16. Plan de mejoramiento para avanzar en la consolidación de la transparencia

Variable	Estrategia	Objetivo	Resultado	Responsable
Transparencia (rendición de cuentas)	Mejorar los procesos y procedimientos de rendición de cuentas.	Lograr el incremento de la participación en los eventos de rendición de cuentas, implementando procedimientos legales contemplados en la Ley 1757 y el Conpes 3654 de 2010.	Incrementar en un 60 % la participación en los eventos de rendición de cuentas, habiendo mejorado el 100 % de los procedimientos.	Alcaldía, secretarías del despacho, dirección de desarrollo comunitario y sociedad civil.
	Incorporar en el contenido de las rendiciones de cuentas, la información de los indicadores de gestión.	Mejorar la información de las rendiciones de cuentas con el análisis de los indicadores de resultados o gestión, sin excluir los indicadores de productos.	El gobierno evaluará con la ciudadanía las metas de gestión y las de productos, identificando los ajustes a realizarse.	Alcaldía, secretarías del despacho, y sociedad civil.

Variable	Estrategia	Objetivo	Resultado	Responsable
Transparencia (rendición de cuentas)	Aumentar la frecuencia de las rendiciones de cuentas.	Lograr que la administración realice cada dos meses los eventos de rendición de cuentas.	Aumentar en un 100 % los eventos de rendición de cuentas.	Alcaldía, secretarías del despacho, y sociedad civil.
	Constituir nuevos escenarios descentralizados para rendir cuentas.	Concertar con la sociedad nuevos escenarios, espacios y mecanismos para innovar y democratizar las rendiciones de cuentas.	La entidad cuenta con diversos escenarios y formas para rendir cuentas.	Secretaría de gobierno, sociedad civil.
	Con el fin de afianzar la gobernabilidad, se rendirá cuentas con las organizaciones comprometidas en democracia participativa.	Buscar apoyo en la sociedad civil, caracterizada como muy comprometida en los procesos de colaboración pública, a través de la democracia participativa, para que realicen eventos de rendición de cuentas en los sectores de su influencia.	Organizaciones sociales militantes de la democracia participativa, colaborando en los procesos de rendición de cuentas.	Gobierno y sociedad civil.
	A través de dar mayor apoyo y motivación aumentar la participación ciudadana en la rendición de cuentas.	Aumentar los niveles de participación ciudadana en los procesos de rendición de cuentas mediante la formación, fortalecimiento organizativo y motivación comunitaria.	Aumentar en un 60 %, la participación en los eventos de rendición de cuentas, con formación ciudadana, motivación y organización.	Alcaldía, secretarías del despacho, y sociedad civil.
	Rendir cuentas a través de los medios virtuales de comunicación masiva.	Utilización de los medios de comunicación masiva para fortalecer el proceso de rendición de cuentas.	La administración hace uso de las redes sociales, la radio y la televisión local como medios de comunicación.	Alcaldía y oficina de prensa.
	El manual de rendición de cuentas mejorado y reorganizado.	Reorganizar y actualizar el manual de rendición de cuentas, para reincorporar los procesos y procedimientos recomendados, así mismo ofrecer con un mejoramiento al plan anticorrupción.	Un manual de rendición de cuentas, atendiendo el mejoramiento de la transparencia y el plan anticorrupción.	Secretaría de gobierno.

Variable	Estrategia	Objetivo	Resultado	Responsable
Transparencia (control social)	Adelantar programas permanentes de formación de veedores en el control social.	Establecer un proceso educativo para entregarle la formación de control social de la gestión pública a los veedores del municipio.	100 veedores formados en el ejercicio democrático del control social a la gestión pública.	Alcaldía y secretaría de gobierno.
	Campaña pública y permanente sobre la necesidad democrática del control social a la gestión pública.	Adelantar el posicionamiento de una cultura de control social a la gestión pública, sostenida en el fortalecimiento de la democracia administrativa y el bienestar del territorio.	Posicionar una cultura de control social a la gestión pública, inicialmente en las organizaciones sociales.	Alcaldía y secretaría de gobierno y dirección de desarrollo comunitario.
	Promocionar y motivar la constitución de veedurías para el ejercicio del control social a la gestión.	La administración promoverá y motivará la constitución democrática de veedores antes de iniciar la ejecución de todos los programas o proyectos del plan de desarrollo.	El 100 % de los programas y proyectos del plan de desarrollo con veedores en su gestión.	Secretarías del despacho.
	Las constitución y funcionamiento de veedurías se ajustarán a los requerimientos de ley.	Garantizar el cumplimiento de la ley 850 en la constitución y funcionamiento de las veedurías de control social.	100 % de las veedurías constituidas y funcionando de acuerdo con la ley.	Dirección de desarrollo comunitario y secretaría de gobierno.
	Constitución de veedurías al plan de desarrollo y a las entidades con responsabilidad en su ejecución.	Convocar a la sociedad civil en la constitución de veedurías sobre el plan de desarrollo y sobre los funcionarios con responsabilidad en formulación, seguimiento, control y evaluación.	Veedurías alrededor de todo el proceso del plan de desarrollo y de los servidores públicos responsables.	Gobierno institucional, sociedad civil.
	Constitución de veedurías alrededor de los procesos electorales y de la registraduría local.	En la perspectiva de mejorar la transparencia, la credibilidad y la participación de los procesos electorales se promoverá la constitución de veedurías.	Constituciones democráticas de veedurías alrededor de los procesos electorales.	Secretaría de gobierno y sociedad civil (excepto los partidos que compiten).

Variable	Estrategia	Objetivo	Resultado	Responsable
Transparencia (información pública)	Ofrecer nuevos procedimientos ágiles en la solicitud y entrega de la información pública.	Diseñar un instrumento en línea administrativo, que tramite la recepción de la solicitud y la respuesta en menos días de los que la ley le otorga.	Instrumento virtual para agilizar la entrega de información pública a los ciudadanos.	Secretarías del despacho.
	Definición de funciones de atención ciudadana en cada secretaría.	Las secretarías diseñarán y ejecutarán las funciones de atención al ciudadano para su atención oportuna.	Mejorar en un 100 % la atención al ciudadano desde la propia dependencia.	Secretarías del despacho.
	Mejorar la información y comunicación institucional.	Implementar el MIPG y actualizar a mediante él la dimensión de la información y la comunicación, a través de medios electrónicos, sin abandonar los medios físicos para atender a la población que no usa herramientas virtuales.	La quinta dimensión del MIPG implementada, resolviendo problemas de información y comunicación.	Alcaldía, secretarías del despacho y oficina tecnológica.
	Dotar a los funcionarios de capacidades sobre el derecho a la información de los ciudadanos.	Entregarles las herramientas teóricas y legales a los funcionarios guardadores de información, para el acatamiento y respeto de los derechos del ciudadano al acceso a la información.	El 100 % de los servidores públicos guardadores de información actualizados.	Alcaldía, secretarías del despacho.
	Las área rural y urbana conectadas a Internet.	La administración gestionará la cobertura municipal con servicio de Internet y dotación de equipos TIC a la población de estratos 1 y 2.	Mejoramiento total de la información pública a través de Internet.	Alcaldía.
	Adquisición de equipos TIC modernos, con mayores capacidades.	Dotar de equipos tecnológicos para la información y la comunicación, con mayor capacidad de tecnología de punta.	Apoyo tecnológico para lograr mayor eficacia en la comunicación.	Alcaldía.

Variable	Estrategia	Objetivo	Resultado	Responsable
Transparencia (información pública)	Mantenimiento de la página www de la institución municipal.	Garantizar el uso de la página web del municipio, mejorándola en capacidad y aportando un mantenimiento actualizado a ella.	Una página web que es consultada permanentemente por los ciudadanos.	Alcaldía y oficina tecnológica.
Variables integradas	Formular un plan de mejoramiento a nivel administrativo y de gobierno para fortalecer permanentemente cada uno de los anteriores componentes.	Mejoramiento continuo de la variable transparencia, a través de formular un plan de mejoramiento para evaluar constantemente los componentes de rendición de cuentas, control social y de la información pública.	La entidad cuenta con un plan de mejoramiento para garantizar el cumplimiento de cada uno de los componentes de la variable transparencia.	El gobierno institucional.
	Educación continuada para el mejoramiento de la variable transparencia.	Implementar permanentemente programas de educación para formar ciudadanos y servidores públicos en cada uno de los procesos de la presente variable.	Ciudadanos y servidores públicos formados para garantizar la transparencia.	El gobierno y la sociedad civil.

Fuente: elaboración propia.

La participación

Se ha avanzado considerablemente en el diseño de una propuesta para la variable de participación en la democratización administrativa. La participación es el eje de todo el proceso democrático, y su implementación no es posible sin transparencia, sin capacidades políticas y sin espacios que le faciliten al ciudadano acceder a ella.

La participación se construye y se materializa en una democracia social que le permita a la administración del municipio conseguir que en este territorio el bienestar social y económico de la población se construyan corresponsablemente a través de la participación. Además de la democracia social, se requiere la formación de verdaderos ciudadanos activos y públicos, y garantizarles a estos los

espacios y mecanismos para participar; igualmente, es necesario proveer la educación ciudadana para lograr una formación política soportada en la democracia participativa (figura 5).

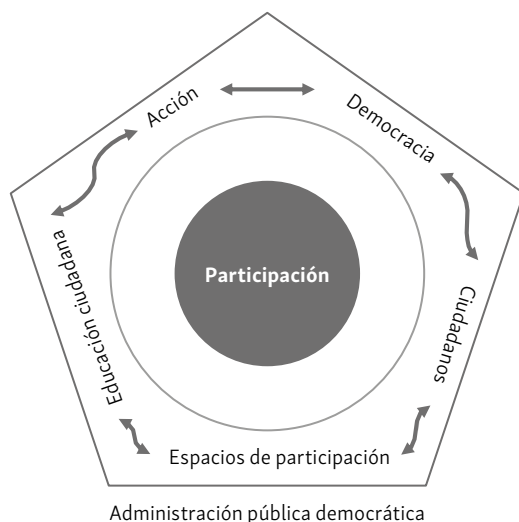


FIGURA 5. Las mínimas exigencias para hacer posible la participación en una administración pública democrática

Fuente: elaboración propia.

El diagnóstico elaborado con el apoyo de los actores sociales e institucionales arrojó los siguientes resultados. Al interrogante ¿qué tanto facilita la administración la participación?, los participantes manifestaron:

- “No lo facilita, porque la participación en el municipio se hace a través del presidente de la junta de acción comunal para pedirle a la administración soluciones para las juntas, y yo creo más en la gestión del presidente de la junta que de la del gobierno” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019).
- “Pienso que los comunales no asisten ni a sus propias reuniones, lo que quiere decir que poco o nada les importa la participación; yo sí intento promover la participación, pero la mayoría de las veces las personas ya no confían

en el trabajo que se hace por el municipio ni por la junta” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019).

- “En mi vereda son pocos los participantes, porque por lo general los demás vecinos no se interesan por los problemas de la comunidad, afirman que si no trabajan nadie les dará el sustento, afirman no haber visto jamás a la administración promover la participación, se conforman con citar a las reuniones y no más” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019).
- “Como joven pienso que a nosotros casi no nos interesa trabajar por el bienestar o el avance de su municipio, porque las aspiraciones de los jóvenes es marcharse a las grandes ciudades por la falta de oportunidades que ofrece el municipio, entonces la participación no es la preocupación” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019).
- “Aquí no contamos con espacios de participación, como lo explicaron ustedes, sé por ejemplo que existe el comité rural y el comité de salud. Lo único que nos sirve para participar son nuestras juntas” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019).

Se puede apreciar el bajo nivel de los procesos participativos, este es igual al desinterés de las comunidades y de la administración para facilitar el acceso a la democracia participativa. Al parecer, la participación no es un mecanismo utilizado para promover la democracia en la gestión administrativa del municipio. Entonces se deduce que no existen programas, y mucho menos políticas, que orienten la construcción de la democracia participativa; solo existe la participación individual de algunos líderes comunitarios. Se infiere igualmente que hacen falta espacios y mecanismos que hagan posible la participación para la toma de decisiones sobre los intereses de desarrollo colectivo.

El taller que organiza y adelanta el conversatorio giró alrededor de los siguientes interrogantes 1) ¿La administración municipal promueve con la organización social la participación en las tomas de decisiones en los diferentes procesos de gestión?

Los participantes respondieron: “No, porque la participación en el municipio se hace exclusivamente a través del presidente de la junta de acción comunal, la administración habla solo con él” (Participación Comunitaria, comunicación personal, 2019).

2) ¿Cuáles son los espacios o mecanismos de participación usados por la administración en la planeación y ejecución del desarrollo local?

A este interrogante respondieron: “Hay un mecanismo conocido como ‘la alcaldía al barrio y a la vereda’” donde se invitan generalmente a la población del territorio, pero a esas reuniones solamente llegan tres a cinco personas de la comunidad” (Participación Comunitaria, Comunicación Personal, 2019). Además, ellos conocen “el espacio del comité de participación comunitaria en salud conocido con el nombre de Copaco, quien tiene la responsabilidad de velar por la buena prestación del servicio del hospital Marco Felipe Afanador”. Hay quienes afirman “que existe el consejo de desarrollo rural”. Complementan con el comentario de: “estas reuniones son siempre los mismo, preguntando qué necesitan, cuáles son los problemas y nunca solucionan nada”.

3) Hay una pregunta de la encuesta comunitaria que se enfoca en cómo los encuestados entienden la participación: ¿Cuáles deben ser los aportes de la participación democrática? Las respuestas se ven reflejadas en la tabla 17.

TABLA 17. Respuestas sobre los aportes de la participación democrática

Cuáles deben ser los aportes de la participación	%
Permitirles decidir sobre políticas del desarrollo del territorio	15 %
Que les permitan decidir sobre sus derechos y bienestar	7 %
Que les permitan escoger el mejor programa y gobernante para su municipio.	45 %
Todas las anteriores	33 %

Fuente: elaboración propia.

Las respuestas a esta pregunta, en términos de lo que debería aportar la participación, evidencian un reconocimiento implícito de los asistentes sobre el valor de la participación democrática, de donde se deduce que existen otros factores diferentes al talento humano, los cuales torpedean la democracia participativa.

Del conversatorio adelantado para este tema se infiere que, para lograr que las comunidades se interesen y se responsabilicen de estos procesos participativos, es necesario resolver los problemas organizativos y administrativos de su propio colectivo. Así mismo, con el concurso de la administración se debe poder superar el actual estado de dispersión organizacional. De esta forma, la junta de acción comunal, por ejemplo, puede lograr entender el trabajo en equipo de sus dignatarios y de la acción común de sus afiliados en la conquista de fines colectivos; entonces, puede decirse que este ejercicio forma ciudadanos y los dota de capacidades para deliberar en la construcción de la democracia participativa.

Ahora bien, hay que prestar atención a las afirmaciones de los participantes en el conversatorio que reiteran el contenido “repetitivo” de algunas reuniones. En efecto, en opinión de los participantes: “en dichas reuniones se debe participar para escuchar las soluciones y no los mismos diagnósticos”. Con ello están diciendo que la administración carece de iniciativas para ofrecer soluciones efectivas.

La afirmación unánime de los servidores públicos sobre la participación, expresada en el conversatorio, consiste en aclarar que la administración está comprometida con la participación, que esta es una orientación de sus jefes, pero “que no pueden hacer nada para convencer a las gentes a que participen”. En cuanto a las formas innovadoras para lograr participación, en el conversatorio afirmaron “no saber cómo innovar en la participación, porque difícilmente se logra una alta participación de las comunidades de sus organizaciones comunales, estas siempre tienen la disposición de trabajar en colaboración con la administración municipal”. Otro servidor público sostuvo “que sí sería importante pensar lo que necesitan los líderes y sus comunidades para lograr su participación, recuerdo que solo en una ocasión, a través de

un proyecto que promovía la administración municipal, se logró una buena participación, pero no la integración que esperábamos”. “La vinculación de las comunidades a las obras y a los programas de desarrollo, es un camino poco probado, ya que no es posible de realizarlas sin que las comunidades participen”. Miren ustedes “a la administración llegan unos pocos presidentes cada ocho o quince días para saber qué información hay para ellos, pero cuando se le convoca a una reunión vuelven aparecer los mismos poquitos” (Servidor Público, comunicación personal, 2019); esto es lo que afirman los participantes.

Los directivos expresaron:

El año pasado la oficina de planeación gestiona una oficina de participación ciudadana, esa oficina se abrió el año pasado, y cuenta con una persona la cual se encarga de mantener informados básicamente a los presidentes de junta. [se] trabaja con los presidentes de juntas y con las madres cabeza de familia, básicamente se les informa a los presidentes de cualquier inquietud que se tenga para la administración sobre los proyectos planeados y en ejecución. (Servidor Público, comunicación personal, 2019)

También dijeron que “cuando se elaboró el plan de desarrollo se tuvo en cuenta todas las socializaciones necesarias con la comunidad en torno a todo este tema, se plantearon los distintos proyectos, se priorizaron con el apoyo del alcalde y de frente a las comunidades participantes” (Servidor Público, comunicación personal, 2019).

Otro directivo confirma la existencia de la oficina “con la cual nos apoyamos para crear un vínculo entre comunidad y gobierno”.

Esta oficina se denomina participación comunitaria y básicamente lo que tenemos en esta oficina, es todo el contacto con los líderes comunitarios y entregarles a los líderes comunitarios un canal de comunicación entre la comunidad y la administración. [...] por intermedio de esta oficina se adelantan las

gestiones que se lleguen a dar o a presentar en cualquier sector, y el presidente de la junta es el que nos dice qué necesita la comunidad. Lo que hemos hecho a través de la oficina de participación ciudadana, no es tanto una política pública pero sí son medidas prácticas con las que logramos que cada una de las comunidades tenga una injerencia en la administración. (Servidor Público, comunicación personal, 2019)

La secretaría de desarrollo social “maneja salud y en ella opera el comité de participación comunitaria conocido como Copaco [Comité de Participación Comunitaria en Salud], las decisiones aquí las tomamos con un equipo interdisciplinario y lo que hacemos es articular las actividades con el hospital a través del Copaco” (Servidor Público, comunicación Personal, 2019).

En materia de educación no contamos con ningún espacio de participación donde las comunidades tomen decisiones; el municipio no se encuentra certificado, por lo tanto, la educación depende del departamento, aquí asumimos solamente los procesos de vigilancia y control. Pero nos hacemos partícipe y apoyamos cuando se eligen los personeros en los colegios, cuando se elige el comité de padres de familia, lo que hacemos es el acompañamiento como alcaldía, obviamente dando todo el respaldo porque somos conscientes de que estas herramientas son importantes, pero los efectos solo los conoce la comunidad educativa; lo que no existe en el municipio es la junta municipal de educación. (Servidor Público, Comunicación Personal, 2019)

La población vulnerable, que es el otro sector que manejamos en mi secretaría, no cuenta con espacios de participación directos, con ellos se solidariza organizaciones como las madres comunitarias y las madres líderes. (Servidor Público, Comunicación Personal, 2019)

La otra dependencia que opinó sobre la participación es el concejo municipal de desarrollo rural (CMDR), el cual ya habíamos

caracterizado en otras variables y que, con el apoyo de la gobernación de Cundinamarca, orienta la actividad de desarrollo rural.

A partir del diagnóstico anterior se configuraron las acciones para lograr una participación democrática. En consecuencia, y teniendo en cuenta que la participación requiere de la organización social, la cual es muy débil en el municipio, una tarea prioritaria de la administración y su gobierno es darle fortalecimiento a la organización social; así se constituye la sociedad civil, articulada a las tareas de la gestión pública democrática. La administración deberá entender que para avanzar en el progreso planeado con políticas públicas y planes de desarrollo se requiere de la participación ciudadana y de sus organizaciones, de ahí que lograr el fortalecimiento de esta, pasa por avanzar en la democratización de la gestión.

El ejercicio participativo debe desembocar necesariamente en la construcción de ciudadanía, pero no es sencillo sin la vinculación de la administración, la cual debe facilitar los espacios de participación, acercarse a los territorios (barrios y veredas) y comprometerse en un plan de educación ciudadana, formando así ciudadanos activos y públicos. El empoderamiento de la ciudadanía debe ser importante e indispensable para un gobierno democrático, en razón a que los ciudadanos son los aliados naturales que desde la ética y la política posicionan el poder ciudadano en detrimento del poder clientelar; pero fundamentalmente porque son los activos más valiosos de la democracia.

La construcción de la participación pasa por lograr que las organizaciones sociales se movilicen para conquistar sus propias reivindicaciones, y que además hagan suyos e interioricen otros problemas de la vida social, tales como los derechos humanos, la defensa del medio ambiente, garantizar los derechos de las etnias, los derechos de género, culturales y demás que propicien un desarrollo integral.

Para lograr que exista una participación democrática en el territorio se requiere la construcción conjunta entre el gobierno y la sociedad civil de una política pública para garantizar la participación, a través de los escenarios o espacios existentes en

la ley; además, que garantice la libertad de crear mecanismos de expresión ciudadana. De esta forma se logra institucionalizar la acción participativa en el municipio.

En materia de participación democrática, la Ley 1551 de 2012 entrega varias atribuciones al concejo municipal, tales como la aprobación del presupuesto participativo, defender la democracia participativa, fortalecer a los organismos de acción comunal, entre otras funciones que garantizan la democracia y la transparencia. Esta investigación pone en evidencia que esta corporación no cumple con ninguno de dichos mandatos legales.

Al gobierno, al concejo y a la ciudadanía activa y pública les corresponde entender y comprometerse con la promoción e impulso de los mecanismos de participación ciudadana expresados en la Ley 1757 de 2015, que entrega indudablemente los medios para promover la democracia participativa. Son siete los de participación, entre ellos: la revocatoria del mandato, la consulta popular, la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas y el cabildo abierto; estos mecanismos son válidos para el ámbito local y revisten gran utilidad para hacer uso de ellos cuando se requiera tomar decisiones democráticas en el municipio.

Retomando el aspecto organizativo de la comunidad, se hace necesario recomendar acciones alrededor de la sociedad civil en general y la acción comunal en particular, debido a la importancia y a las dinámicas que se dan alrededor del éxito de la participación con este tipo de organizaciones sociales. En este orden de ideas, ya que se identificó la debilidad administrativa y organizativa de las organizaciones comunales, es urgente que la administración aborde el fortalecimiento de ellas dentro del marco legal, social, económico y político que facilite acompañar la construcción de una administración pública democrática. De igual forma, se deberá promover el fortalecimiento de todas las organizaciones existentes en el territorio. De lo que se trata es de robustecer las capacidades y competencias alrededor del uso de la democracia para la toma de sus decisiones. Pero hay que comprender que la mejor forma de vigorizar a las organizaciones sociales es facilitar tanto sus veredictos como las acciones en torno a las políticas

públicas del ente territorial, de forma que la validación de su participación democrática consolide una administración pública con corresponsabilidad ciudadana (tabla 18).

A manera de ejemplos, las decisiones sobre el presupuesto participativo y la formulación del plan de desarrollo comunal son importantes espacios de decisiones que dinamizan los procesos de identidad y, por ende, el fortalecimiento de las organizaciones sociales.

La acción ciudadana, obviamente a través de sus organizaciones, afirma y configura la participación en beneficio de una administración democrática, pero esta y su gobierno deberán garantizar el mejoramiento permanente de las capacidades ciudadanas a través de la educación y la formación. Recordemos las afirmaciones de Amartya Sen (2006, p. 15) sobre la educación, “los ciudadanos educados definen con autonomía sobre sus propias realidades”; de ahí sabemos que el activismo por sí solo no construye caminos de desarrollo, simplemente sigue los caminos construidos por otros, tristemente con intereses opuestos a los de los actores sociales.

TABLA 18. Plan de mejoramiento para avanzar en la consolidación de la participación

Variable	Estrategia	Objetivo	Resultado	Responsable
Participación	Promoción a la organización social.	La administración promocionará y apoyará, de acuerdo con la Ley 1757, la organización social.	Todos los sectores sociales organizados y participando.	Dirección de desarrollo comunitario.
	Sociedad civil con organizaciones fortalecidas y coordinadas.	Superar la dispersión de la sociedad civil, que garantice la participación en el desarrollo local, así mismo mejorar su capacidad organizativa y administrativa para la acción.	Sociedad civil participando activamente en el desarrollo territorial.	Dirección de desarrollo comunitario, secretarías y sociedad civil.
	Formular una política pública a través del método “bottom up” para la participación democrática.	Dotar a la administración y a su gobierno de una política pública que le permita a través de ella avanzar en la construcción de una administración democrática.	Una administración pública democrática, actuando en conjunto con la sociedad civil en el desarrollo local.	Alcaldía y secretaría de gobierno. Sociedad civil.

Variable	Estrategia	Objetivo	Resultado	Responsable
	Institucionalización de los espacios y mecanismos de participación.	Dotar a la administración y a la sociedad de los espacios legales y de iniciativa local, para la toma de decisiones en el proceso de desarrollo.	Espacios y mecanismos de participación constituidos e institucionalizados.	Alcaldía y secretaría de gobierno. Sociedad civil.
	Construir la ciudadanía que requiere el ente territorial para su desarrollo participativo.	Facilitar la construcción ciudadanía pública y activa, a través de garantizar la participación y las decisiones sobre sus derechos y libertades. Todo ello complementado con educación en programas de derechos humanos, medio ambiente, cultura, y otros.	Ciudadanos activos y públicos comprometidos y actuando por el desarrollo local.	Alcaldía, secretaría de gobierno, dirección comunitaria y sociedad civil.
	El concejo municipal actuando de acuerdo con los mandatos democráticos de la Ley 1551 de 2012.	Abordar desde el concejo municipal la promoción de la democracia participativa, apoyo a la acción comunal y la aprobación del presupuesto participativo, principalmente.	Fortalecimiento de la democracia participativa, en la acción comunal y otras organizaciones; promoción entre ellas del presupuesto participativo.	Concejo municipal. Sociedad civil y ciudadanía en general.
	Ajustar la planeación a los requerimientos democráticos de la Ley 1757 de 2015.	Revisar y ajustar a los requerimientos de la Ley 1757 el plan de desarrollo territorial y los planes de gestión de las instituciones.	Plan de desarrollo y planes de gestión con los espacios que facilitarán la participación.	Secretaría de planeación, gobierno y sociedad civil.
	Educación sobre la democracia participativa para la formación ciudadana.	Diseñar un programa de educación continuada para educar al público sobre la democracia participativa que conlleve a la formación de ciudadanía comprometida.	Empoderamiento de nuevos liderazgos comprometidos con el bienestar del colectivo.	Sociedad civil, desarrollo comunitario y secretaría de gobierno.
	Comunidades planeando su propio desarrollo y bienestar.	Promover y apoyar a las organizaciones comunales, (según Ley 1551), a la comuna y a los corregimientos a formular sus propios planes de desarrollo.	Sociedad civil con una visión de desarrollo construida y actuando con su administración.	Desarrollo comunitario y secretaría de gobierno y sociedad civil.

Variable	Estrategia	Objetivo	Resultado	Responsable
	Promover la organización y educación de la mujer para visibilizar y empoderar su participación.	Lograr nuevos espacios para la organización y la educación de la mujer para que su acción participativa se visibilice y reconozca el aporte al desarrollo territorial.	Mujeres organizadas, participando en el rescate de sus derechos y dignidad, aportándole al desarrollo local.	Sociedad civil, organizaciones de mujeres y gobierno municipal.
	Jóvenes actuando comprometidamente con su territorio.	Lograr la participación permanente de la juventud en los asuntos públicos locales, a través de garantizar educación y empleo.	Juventudes articuladas a la participación del desarrollo territorial.	Alcaldía y secretarías del despacho.
	Creación de incentivos a la participación.	El concejo municipal y el gobierno local crearán incentivos anuales a los actores de modelos participativos exitosos.	Comunidades y ciudadanos motivados para la participación.	Gobierno, concejo municipal y sociedad civil.

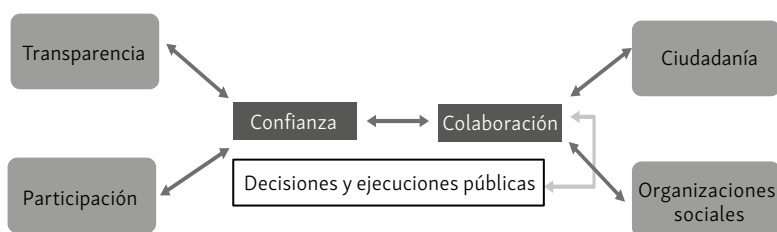
Fuente: elaboración propia.

La colaboración

La colaboración es un ejercicio participativo, pero su carácter cooperante con la gestión pública hace que vaya más allá de la participación; es posible confirmar que si adelantamos las tareas ya relacionadas para construir una administración democrática, entonces se dan las condiciones para aspirar a que la colaboración surja como consecuencia de ellas. La colaboración debe enmarcarse en los propósitos de la participación de la sociedad civil y privada en la gestión pública territorial, a partir de un fin la justificador en torno a lograr el desarrollo territorial, compartido consensuadamente y construido por todos los actores participantes.

Esta es la quinta variable que, unida a las demás aquí estudiadas, permite comprender la construcción finalizada del conjunto sistémico denominado administración pública democrática. La administración debe construir el principio de colaboración sobre el supuesto de que necesita involucrar y comprometer a los ciudadanos, y con ellos a sus asociaciones, a las empresas y demás actores interesados en intervenir, en apoyar y cooperar con la

gestión pública. Tal como se ha venido expresando, la colaboración aquí expuesta requiere de las condiciones propias garantizadas por una administración pública democrática, en primer lugar, una institución administrativa y políticamente fuerte que actúe de forma descentralizada; en segundo lugar, el empoderamiento de los principios de un gobierno abierto (figura 6).



Con la colaboración, los ciudadanos y las organizaciones sociales deciden y ejecutan.

FIGURA 6. La colaboración en la administración pública democrática

Fuente: elaboración propia.

Para lograr la cooperación y colaboración primero se necesita conocer a través del diagnóstico las posibilidades cercanas y las tareas para hacer posible el ejercicio de la democracia administrativa. Inicialmente, el diagnóstico se fundamentó en las siguientes preguntas: ¿Cree usted que existe colaboración ciudadana con la administración pública?), además, si la hubiera, ¿cuáles resultados puede señalar? ¿Cree usted que con organizaciones sociales fortalecidas se podría lograr una colaboración con la administración para la gestión del desarrollo municipal?

- “Sí hay colaboración y los resultados han sido satisfactorios porque cuando se trabaja juntamente con la administración municipal, puede crecer la cobertura de atención, nosotros hemos arreglado las vías del barrio con el apoyo que nos ha dado la alcaldía” (Participación Comunal, comunicación personal, 2019).

- “La colaboración no es de las organizaciones, es de algunas personas que sacan provecho personal de ello, por eso los resultados para las comunidades no son muy buenos, porque en realidad que gran parte de la población ni participa ni colabora” (Participación Comunal, comunicación personal, 2019).
- “Creo que el fortalecimiento de la organización es muy importante, pero no estoy seguro cómo podríamos colaborar con el desarrollo del municipio, si la administración no nos indica el camino” (Participación Comunal, comunicación personal, 2019).
- “Creería que, si acaso pudiéramos colaborar en la mejora de la economía del municipio, las personas se interesarían más por participar y entre todos lograríamos el bienestar social y el progreso” (Participación Comunal, comunicación personal, 2019).
- “Creo que para lograr la colaboración es más fácil organizar a las comunidades para trabajar por remuneración económica, así que por ejemplo un proyecto de beneficio social, deberíamos hacerlo nosotros y no los contratistas que no nos dan trabajo” (Participación Comunal, comunicación personal, 2019).

El conversatorio con las organizaciones comunales también arrojó respuestas como:

- “[...] esta es una experiencia de nosotros los comunales, en tiempos atrás sabemos que nuestros padres ayudaron en las obras de la comunidad, luego fuimos nosotros, así con la colaboración de la comunidad y la alcaldía se puede hacer mucho y se ve el progreso; pero ahora no vemos esta colaboración porque la alcaldía no la solicita” (Participación Comunal, comunicación personal, 2019).
- “Las obras que realicemos van a quedar bien, porque sabemos que lo que estamos haciendo es de y para la comunidad, o sea nuestra familia” (Participación Comunal, comunicación personal, 2019).

- “Creemos que es posible que la alcaldía con nuestra colaboración adelantemos en cada barrio y vereda la atención y prestación de servicios públicos, de esta forma los problemas se resuelven desde la comunidad, lo mejor, la alcaldía ahorra plata y nosotros nos ayudamos económicamente” (Participación Comunal, comunicación personal, 2019).

A la pregunta, ¿la colaboración puede influir en la democracia local?, se respondió:

- “Sí, porque la comunidad sería altamente participativa y acompañaría a la administración y al alcalde en el desarrollo de nuestro municipio” (Participación Comunal, comunicación personal, 2019).
- “Sí, porque la comunidad podría decididamente apoyar a la administración municipal y eso nos motiva a participar en beneficio de las comunidades” (Participación Comunal, comunicación personal, 2019).
- “Sí, porque ya sabemos para dónde vamos” (Participación Comunal, comunicación personal, 2019).

En el conversatorio, los servidores públicos al referirse a los impactos de la colaboración, afirman lo siguiente:

- “Desde el punto de vista teórico suena bonito, pero en la realidad eso no es posible por la irresponsabilidad de las organizaciones y sus dirigentes” (Servidor Público, comunicación personal, 2019).
- “Para los funcionarios nos serviría para aliviar las cargas, pero aquí no hay ningún líder u organización que lo haga” (Servidor Público, comunicación personal, 2019).
- “En lo que se ha tenido experiencias de colaboración es en obras puntuales, ejemplo arreglos de vías, en ellas algunos miembros de la comunidad se hacen presentes y colaboran; pero también es cierto que el municipio casi todo lo contrata” (Servidor Público, comunicación personal, 2019).

- “Yo creo que la colaboración puede mejorar la eficiencia de nuestra gestión y como la colaboración se trata de participar, entonces sí se mejora la democracia local” (Servidor Público, comunicación personal, 2019).

En la entrevista con los secretarios se les preguntó a todos: ¿Ustedes han presentado algún programa o un proyecto para que las comunidades o una organización social realicen ejercicios colaborativos con la administración? Esto respondieron:

- “No. Lo que hemos logrado es que ellos nos manifiesten sus puntos de vista: la administración escucha al líder comunitario para escuchar todas las observaciones o las manifestaciones que haga él o su comunidad, y es desde ahí donde se empieza a trabajar” (Servidor Público, comunicación personal, 2019).
- “En el municipio existe unas organizaciones, pero privadas, que colaboran con la prestación de los servicios públicos, Ing. Aguas que presta los servicios de agua y saneamiento básico, Alcanos nos vende el gas y Codensa la energía eléctrica; así mismo los prestadores de los servicios de Internet, tv cable, comunicaciones” (Servidor Público, comunicación personal, 2019).

Pese a la diversidad de comentarios escuchados, este diagnóstico deja un sabor de optimismo en cuanto a la perspectiva colaborativa del sector social, porque se percibe que una acción colaborativa conecta a los ciudadanos y demás agentes sociales e institucionales en el esfuerzo por trabajar de la mano para resolver los problemas públicos. La administración tiene el compromiso de garantizarles a sus ciudadanos, por ejemplo, los servicios públicos de forma oportuna, suficiente y de calidad, en esta época ello solo es posible con la colaboración de la sociedad civil o de actores comprometidos con la prestación de dichos servicios.

Ahora bien, en este punto vuelve a cobrar validez la necesidad de fomentar la organización y de fortalecerla, porque la ciudadanía solo puede lograr la efectividad colaborativa a través de ella. Dicha efectividad se puede expresar de varias formas, por ejemplo, en el manejo directo de algún servicio público, así como en los procesos de diseño, implementación, transparencia y control de las políticas públicas, entre otros.

Cuando las organizaciones que realizan el control social a la gestión pública buscan influir, orientar, corregir y rectificar las decisiones, así como vigilar el manejo de recursos, en todos los programas y acciones públicas, están colaborando con el éxito de la administración. Su participación colaborativa logra la eficiencia y la eficacia en los procesos de gestión pública, alcanza la transparencia, fomenta la confianza y conquista la legitimidad; lo mismo sucede cuando los ciudadanos participan colaborativamente en las rendiciones de cuentas, pues ello aporta una evaluación justa y democrática a la gestión pública.

Cuando existen obstáculos a la colaboración por parte de la administración, tal como se evidenció en el diagnóstico, se hace necesario que la ciudadanía haga uso de mecanismos legales y constitucionales para que la soberanía prestada a los directivos sea corregida en los términos de la democracia participativa, para que se armonicen los intereses de la administración y la sociedad.

La democracia se construye con la colaboración, ya que los ciudadanos conocedores de sus derechos y sus deberes construyen diferentes modelos de desarrollo que, en asocio con empresas solidarias y comunitarias, así como con las empresas privadas, se acercan a la colaboración de forma organizada e informada. Estas son las tareas propuestas para lograr avanzar en la construcción de la colaboración, pero cabe aclarar que esta no será posible mientras las otras variables que integran la consultoría no comiencen a mostrar resultados democratizadores (tabla 19).

TABLA 19. Plan de mejoramiento para avanzar en la consolidación de la colaboración

Variable	Estrategia	Objetivo	Resultado	Responsable
Colaboración	Ciudadanos y sus organizaciones sociales y gremiales empoderadas en la colaboración	Dotar de capacidades a la ciudadanía y sus organizaciones sociales para que asuman con capacidad de emprendimiento y eficacia las acciones colaborativas	Ciudadanos y organizaciones sociales preparadas para asumir las responsabilidades colaborativas	Alcaldía, dirección de desarrollo comunitario
	Organización pública tanto administrativa como políticamente fortalecida	Logrando el fortalecimiento tanto administrativo y político de la institución municipal se facilitará la acción colaborativa de las organizaciones sociales	Organizaciones sociales colaborando con garantías institucionales	Gobierno municipal, organización social
	Facilitar el acceso a la colaboración desde la organización territorial	Desde los corregimientos y la comuna, promocionar y crear las condiciones de las ofertas de colaboración definidas desde la administración	Organizaciones sociales y ciudadanía colaborando desde su territorio con el éxito de la gestión	Gobierno local y sociedad civil
	Posicionar los principios de gobierno abierto	Posicionando los principios de transparencia y la participación se garantizará la confianza para la colaboración	Ciudadanía con sus organizaciones sociales colaborando en la gestión pública	Gobierno local y sociedad civil
	Servidores públicos comprometidos con la colaboración	Ejecutar procesos de formación a los servidores públicos sobre el apoyo y el acompañamiento a las organizaciones sociales colaborativas	Armonía entre la administración pública democrática y la sociedad en las políticas colaborativas	Alcaldía, dirección de desarrollo comunitario
	Organizaciones sociales prestando servicios públicos	Promover la prestación de servicios a cargo de entes públicos, por parte de organizaciones sociales solidarias	Organizaciones solidarias prestando servicios públicos en el territorio	Alcaldía, dirección de desarrollo comunitario
	Ciudadanos conocedores de sus derechos y deberes y colaborando en su gestión	Preparar a la sociedad, específicamente a la ciudadanía, para que se reconozcan y construyan sus derechos en el marco del Estado social	Ciudadanos formados para gestionar sus derechos y deberes	Dirección de desarrollo comunitario, alcaldía
	Fomento a la colaboración ciudadana	La ciudadanía formada para la colaboración con el ente territorial en los diversos campos públicos: control social, obras públicas, etc.	Ciudadanos activos y públicos actuando en colaboración con el ente territorial	Alcaldía, dirección de desarrollo comunitario

Fuente: elaboración propia.

Comentarios finales

A partir de los problemas identificados en el diagnóstico, el presente capítulo —que trata sobre la propuesta para construir una administración pública democrática— formula las acciones consideradas como fundamentales para dotar al municipio de las condiciones internas y externas que permitan gestionar el bienestar de la población. La propuesta de acción (plan de mejoramiento) se integra y se presenta en cada una de las diferentes variables o aspectos en que soportamos el proceso democratizador, pero hay que decir que todas las acciones, así sean reiterativas, cumplen un rol integral que facilita el logro de la democracia con efectos en la administración y en la población.

Capítulo VI.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

En resumen, todo el proceso investigativo arroja conclusiones para la modernización de la administración pública y sus gobiernos, actuando según los mandatos democráticos propios del régimen político colombiano, expresados y exigidos por la Constitución y las leyes que lo reglamentan.

En este sentido, en concordancia con el soporte teórico, se concluye que la administración pública gana en el cumplimiento de su objeto científico un marcado carácter político, en razón a que está diseñada para el cumplimiento de los fines del Estado. Pero, además, por ejercer sus actividades dentro de la esfera del gobierno, conforma con este una dinámica institucional que junto con el poder social construye y administra las soluciones a las necesidades o problemas de la sociedad, reforzando por esta vía su naturaleza política. En síntesis, la administración pública, como lo expresa José Cándido González “[...] como institución estatal, lleva en su nombre tanto el carácter político como el administrativo” (González Mercado, 2005), de manera que lo político se expresa, fundamentalmente, en la construcción del bienestar social.

Con base en lo anterior, el ejercicio político hace presencia cuando la administración pública y su gobierno construyen con la sociedad las acciones o políticas públicas para garantizar el

bienestar, a través de los derechos constitucionales. La labor administrativa hace presencia en el momento en que ella, la administración, distribuye de forma equitativa el bienestar construido. Este propósito requiere la existencia de una ciudadanía pública, la cual es hoy extremadamente débil; igualmente se necesitan gobiernos que nazcan y se construyan dentro del poder popular, poseedores de un profundo valor democrático.

Si bien este estudio comparte la caracterización política de la administración pública expuesta a lo largo del presente libro, también concluye que aquella es axiomáticamente democrática, condición a la que no se puede renunciar sin perder el carácter de administración pública. En otras palabras, la naturaleza de la administración pública es ser democrática, si no lo fuese estaríamos hablando de una administración estatal con intereses privados. ¿Algún parecido con la realidad actual?

Además, es necesario concluir, a partir de los temas tratados alrededor de la democracia, que esta, en sí, es un valor que produce valores. Siempre que se hace uso de ella se busca un valor de bienestar colectivo, así como el mejoramiento en calidad y suficiencia de los proyectos de vida de una población específica. De cualquier modo, entendemos que el carácter social de nuestro Estado de derecho, definido en la Constitución de 1991, requiere que se le permita su propia manifestación para lograr que los excluidos tengan la oportunidad de construir sus propios valores. Estos les garantizan el desarrollo humano basado en el bienestar y la felicidad. Ahora bien, solamente una administración pública y un gobierno que hagan uso de la democracia participativa harán posible la conquista de los derechos, solo así se tendrá la oportunidad de formar ciudadanos amantes de la vida y del buen vivir colectivo.

En este acápite de conclusiones vale la pena recordar todos y cada uno de los componentes políticos y administrativos con los que se pretende construir una administración pública democrática, con el ánimo de buscar eficacia y efectividad de los fines del Estado. En este sentido, hay que recordar que la investigación sobre la construcción de una administración pública democrática debe ser una garantía para un tipo de gestión que privilegie la democracia

participativa en la toma de las decisiones ciudadanas a nombre de los colectivos sociales. La gestión democrática se soporta y se desarrolla en las cinco variables expuestas e interpretadas, estas son las que hacen posible la configuración del modelo administrativo que actuará con capacidades administrativas, ejecutando muy de cerca con las comunidades, logrando así la transparencia de manera participativa y colaborativa.

El presente modelo administrativo, construido a la luz científica de un Estado abierto, se convierte en el fundamento y garantía para que la democracia participativa construya un gobierno transparente, una sociedad participativa y colaborativa con ciudadanos públicos comprometidos con el desarrollo del territorio. En este sentido, el modelo administrativo también arroja estrategias políticas para que el Estado supere los problemas estructurales que lo han hecho prisionero del clientelismo y la corrupción. Es este panorama político el que hace posible y permite la generación de la confianza necesaria para que con democracia se logre formular y ejecutar las políticas públicas y los planes de desarrollo que posibiliten la calidad de vida de bienestar social; ganando así la legitimidad de la acción del ente público.

En consecuencia, la ejecución de los planes de mejoramiento —incluidos al final del análisis de optimización de cada variable— deberá tener como resultado una administración y un gobierno actuando corresponsablemente con la sociedad civil en la gestión del desarrollo del territorio, asegurando así el bienestar y calidad de vida de la población. Pensamos que se hace necesario reiterar a los lectores que la propuesta o plan de mejoramiento propuesto responde al diagnóstico elaborado sobre cada una de las variables trabajadas, y que con estos planes se iniciará la construcción del modelo de la administración pública democrática.

La descentralización propuesta debe ser entendida como la capacidad autónoma del ente público para tomar decisiones con sus comunidades desde los territorios rurales y urbanos, en tal sentido, se propone superar la dispersión de la organización territorial, creando nuevas opciones organizativas para la acción de la administración y la sociedad. Las leyes 136 de 1994 y la 1551 de

2012 facilitan a los territorios, a través de los concejos municipales, la organización de corregimientos y de comunas que, para su legalidad, deberán ser incorporadas a los planes o esquemas de ordenamiento territorial, facilitando así las acciones recíprocas del ente público y los colectivos sociales.

Ahora bien, para lograr un modelo administrativo soportado en la democracia se deberá tener en cuenta la importancia de las capacidades institucionales, esto es de vital importancia para el éxito o el fracaso del funcionamiento estatal, ya que de ello depende que la institución alcance las metas y objetivos fijados, ganando la confianza social.

A lo largo de este libro se ha explicado que el fortalecimiento de las capacidades institucionales se deberá lograr en los campos administrativos y políticos; y dicho fortalecimiento consiste en dotar a la institución de las capacidades y de las habilidades para que responda por el logro de sus objetivos y funciones en momentos normales o en situación de crisis.

También se incorporó una propuesta para el fortalecimiento de las capacidades institucionales a partir de un análisis de las debilidades administrativas encontradas en el diagnóstico. Se destaca en el plan el mejoramiento de las metas de la gestión institucional, así como una transformación del diseño administrativo, político y tecnológico. Además, se le asignan al alcalde las competencias constitucionales y de ley, en cumplimiento de los principios fundamentales, para que se asuma el cumplimiento con su equipo de gobierno y garantizar así el presente marco democratizador.

Esta investigación acogió el pensamiento del gobierno abierto, ya arraigado en Latinoamérica con algunos resultados de democratización, proponiendo retomar medidas contenidas en nuestra legislación en cada uno de los principios (transparencia, participación y colaboración), pero las cuales los gobiernos aún no han implementado de forma eficaz. La experiencia sobre el gobierno abierto no ha superado los avances de las tecnologías de la información y la comunicación, aunque se consideran importantes, la

falta de conectividad no ha permitido empoderar la democracia participativa que propone la presente modalidad de gobierno. Por lo tanto, se requiere que la virtualidad se complemente con los procesos fácticos y presenciales para garantizar que la democracia participativa avance hacia el modelo público ideal de una administración pública democrática, y de este modo alcanzar los máximos niveles de desarrollo territorial.

En este orden de ideas, las apuestas de la transparencia en materia de rendición de cuentas, de acuerdo con nuestra propuesta, facilitan a la administración y a su gobierno la innovación en los métodos, los espacios, las formas, la periodicidad, la tecnología y los apoyos logísticos para lograr la efectividad de los procesos de rendición de cuentas. Así mismo, las sugerencias para lograr el control social incorporan una obligatoriedad de la administración para lograr que se elijan democráticamente las veedurías en todas las acciones de ejecución del plan de desarrollo, pero igualmente esto vale para la institucionalidad de las diferentes ramas del poder público que hace presencia en el territorio. De otra parte, para lograr que la información pública se implemente de forma veraz y oportuna se acudió a la incorporación de la dimensión de la información y la comunicación del modelo integrado de planeación y gestión, e igualmente se sugiere la renovación de equipos tecnológicos que atienda las necesidades de ciudadanos y servidores públicos.

En materia de participación, considerada como la columna vertebral de la democracia, esta investigación ha propuesto materializar una democracia participativa que le permita a la administración del municipio conseguir en el territorio el bienestar social y económico de su población, pero a la vez que estos se construyan corresponsablemente con la ciudadanía. Además, para el logro de la democracia, se requiere promover la existencia de verdaderos ciudadanos activos y públicos, así como garantizarles a estos los espacios y mecanismos de participación; igualmente es necesario proveer la educación ciudadana, para lograr una formación política soportada en la democracia participativa.

Finalmente, el principio de la colaboración, entendida como el logro de una administración pública democrática, lo concebimos como la cooperación ciudadana y de sus organizaciones en la toma de decisiones y en las ejecuciones de dichas disposiciones públicas. Lo más recomendable es adelantar el presente proceso con organizaciones sociales con carácter solidario, ya que la experiencia y el conocimiento nos permiten entender que los intereses privados del gran capital riñen casi siempre con los intereses públicos. De otra parte, para lograr interesar tanto a ciudadanos como a sus organizaciones en la colaboración, se considera que se debe irradiar confianza pública a partir de gestionar este proceso colaborativo bajo la dirección de un modelo administrativo público democrático, transparente y participativo, que haya ganado legitimidad a través del reconocimiento social.

Recomendaciones

Concibiendo las recomendaciones como aquello que se puede inferir entorno a las condiciones mismas de la investigación y sus aportes para mejorar los procesos, así como intentar transcender con los logros y contenido de esta, invito a la ESAP a hacer uso de esta excelente propuesta, tanto en la academia como en sus programas de extensión. Hagamos de la administración pública democrática la impronta de la Escuela; que sea la democracia administrativa el estandarte de la misión académica y de la extensión, así como el propósito de la investigación que coordina la institución. Por obvias razones creo que la administración pública es democrática, solo este ejercicio administrativo puede convocar a la sociedad a construir el bienestar de los colectivos: si una administración pública no abraza la democracia para cumplir con su misión y la del Estado, no es una administración pública.

Ahora bien, el presente estudio sobre la democracia administrativa puede incidir directamente en el desarrollo de los diversos territorios, por lo tanto, el aporte teórico y conceptual de la investigación es aplicable para cualquier tipo de administración sin importar su categorización, solo basta con tener el interés de acercar a la sociedad a las tomas de decisiones. Es indudable que

en el país se ha institucionalizado un modelo administrativo y de gobierno divorciado de los principios constitucionales y de las leyes reglamentarias del régimen democrático, esto ha permitido entregar el poder público a los intereses privados expresados por el clientelismo y la corrupción.

Para avanzar en el logro de una democracia administrativa se recomienda el cumplimiento de las normas constitucionales que se fundamentan en los principios fundamentales y legales, que de forma reiterada expresan las cualidades del Estado Social a través de la democracia participativa y su soberanía popular, entendiendo que solo así el Estado de derecho es efectivo. Solo a manera de ejemplo, cabe recordar una afirmación de la Ley 1757 de 2015, la de la participación ciudadana, según la cual la soberanía popular se expresa en la participación ciudadana en las tomas de las decisiones en todos los espacios ofrecidos por el plan de desarrollo, y también en las políticas públicas. En idénticas circunstancias se proyectan y se ejecutan los planes de gestión de todas las instituciones que dependen del respectivo gobierno, aunque desafortunadamente sean muy escasos.

A lo largo de esta obra se ha venido recomendando que todos los gobiernos del nivel local se atrevan a construir un modelo de administración pública democrática, para lo cual se aconseja que se establezca como propósito y objetivo central el mejoramiento de la calidad de vida de la población, este debe ser un compromiso de la administración con corresponsabilidad ciudadana. Para lograr tal propósito se requiere invitar y abrir las puertas tanto a la sociedad civil como a la sociedad privada y a la población en general, siempre y cuando en el logro de los objetivos de desarrollo social primen los intereses de la sociedad, la defensa de lo público y el combate al clientelismo y a la corrupción.

Se debe reconocer a la sociedad civil como la mejor aliada del proceso administrativo democrático, pero para ello le corresponde al Estado, a través de su administración, actuar con los parámetros de transparencia aquí recomendados, para que la institucionalidad y sus acciones ganen legitimidad y confianza social. De igual forma, es recomendable que las respectivas administraciones públicas

se preocupen permanentemente por la organización social y el fortalecimiento democrático de su estructura, así como de sus planes de intervención, garantizando indudablemente su autonomía. Solo así se contará con verdaderos aliados políticos para definir los problemas y necesidades sociales, y será posible construir las soluciones que se conviertan en verdaderas provisiones efectivas de los derechos constitucionales: solo entonces le corresponderá a la administración pública administrar y distribuir democráticamente tales bienes y servicios.

Entender que lo novedoso de este proceso es reconceptualizar el contenido de la democracia, avanzando de una democracia meramente electoral a una democracia que requiere ser construida todos los días, hasta lograr asumirla como un valor significativo en nuestro diario acontecer. Desde esta perspectiva los servidores públicos son constructores permanentes de la democracia cuando actúan con un modelo administrativo de tal naturaleza, siendo necesario que además de la praxis política administrativa pública (que además es parte del objeto de estudio de esta ciencia) este modelo despliegue sus propias capacidades administrativas. Solo así se consolidará el liderazgo democrático de la administración pública para guiar a sus colectivos sociales hacia la construcción de la felicidad humana.

A partir del contenido de este libro, para complementar lo que se ha recomendado, es importante señalar que a través de una estructura administrativa con capacidades institucionales se podrá actuar lo más cerca posible de las comunidades y sus problemáticas cotidianas. En consecuencia, las organizaciones sociales y sus ciudadanos corresponderán con su participación directa y decisoria en la colaboración con la misión del Estado y de sus gobiernos, quienes, además de resolver sus propios problemas aportan solidariamente al desarrollo del territorio.

También es importante que se valoren las recomendaciones hechas con respecto a los tres principios aquí recogidos, los cuales fueron propuestos por el gobierno abierto (transparencia,

participación y colaboración); es importante reconocer así mismo sus experiencias y los logros en Latinoamérica, para no emularlos sino superarlos con miras a construir una verdadera democracia. Por tal razón, la administración pública democrática se debe construir sobre una estructura legal que soporte las aspiraciones políticas que se pretenden construir; de ahí que con seguridad se recomienda la utilización del actual marco normativo vigente que recoge los acuerdos y compromisos internacionales sobre la materia. Igualmente, tanto la Constitución Política de 1991 como las leyes que la reglamentan y la desarrollan contienen las condiciones y los soportes que le permiten a los gobiernos implementar los modelos democráticos, por lo tanto, construir democracia administrativa es lícito, es legal y no se requiere reformar o crear nuevos ordenamientos jurídicos.

En el marco de una administración pública democrática se recomienda que el gobierno implemente los roles integrales de las funciones, como son las de gerente, las de gobierno y las de político, ya que este modelo administrativo no solo lo permite con facilidad, sino que además lo lleva a lograr resultados eficientes, eficaces y efectivos. En estos roles ejercitados desde una entidad pública, esta siempre actuará con un equipo administrativo y con ciudadanos activos y públicos, permitiéndole a la institución la toma de decisiones democráticas para la planeación, la ejecución, el seguimiento, control y evaluación de los resultados. He aquí que la gobernanza diseñada a través de la democracia participativa es lo que le garantizará la gobernabilidad tan deseada por todos los gobiernos, pero en esta ocasión es conquistada a través de sus propias ejecuciones adelantadas con la sociedad civil en particular y el pueblo en general.

Según Miguel Ángel Márquez Zárate (2009), toda acción del gobierno en sus distintos roles deberá caracterizarse con objetivos soportados en la democracia participativa, además deberá identificarse con el “diseño e implementación de políticas públicas dirigidas al sector social” (Selltiz, 1980, citado por Márquez, 2009).

En consecuencia, un gobierno abierto, pero fundamentalmente democrático, dirigirá los procesos administrativos soportados en la democracia, para lo cual se compromete con la transparencia, la participación y la colaboración en la gestión; de ahí que es importante contar con instituciones con fuertes capacidades administrativas, operando desde los territorios.

El presente tipo de administración democrática requiere a la vez una sociedad organizada y participativa, para que logre con sus comunidades el desarrollo territorial deseado; para tal fin, las iniciativas presentadas con respecto a políticas, programas y proyectos se realizarán conjuntamente, lo cual facilitará el control social, y la colaboración con la gestión pública. En virtud de lo anterior, se recomienda cumplir con la Ley 1757 de 2015, o ley de participación ciudadana, así como con la Ley 1551 de 2012, que llama a las organizaciones comunales, a las etnias y a la población vulnerable a presentar iniciativas de desarrollo que les permitan proponer su propio futuro al ente territorial.

En el presente marco se recomienda al gobierno diseñar su acción a partir de lograr procesos de concertación social, considerando que es esta la mejor expresión democrática, fundamentada en la deliberación de las diversas opiniones y en el posterior acuerdo entre los diversos actores sociales e institucionales. Aquí toma fuerza la necesidad de que se organicen y entreguen procesos de educación permanentes sobre los derechos constitucionales y los deberes ciudadanos, así como la divulgación de las normas constitucionales y leyes que declaran la concepción democrática de nuestro Estado social. Todas estas dinámicas deben propender por la facilitación de la participación en las decisiones ciudadanas, consideradas como los procesos que coadyuvan en la construcción de la administración democrática.

Comentarios finales

El capítulo de conclusiones y recomendaciones se estructura de acuerdo con las siguientes consideraciones. Las conclusiones son el resultado de una síntesis que refleja el propósito de cada una de las variables y sus aportes en el proceso democratizador

de la administración pública y la facilitación exitosa de su gestión. En las recomendaciones se apela a las experiencias obtenidas en el ejercicio académico y práctico de la investigación, así mismo se considera importante recomendar a la administración y a los gobiernos el uso de la presente investigación, precisando algunos aspectos que pueden ser útiles en la gestión pública.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (2013). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Alarcón, V. (2012). *Libertad y democracia*. Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM.
- Alcaldía de Tocaima. (2016). *Plan de desarrollo Municipio de 2016-2019, Sembrando futuro*. Tocaima, Colombia.
<https://www.tocaima-cundinamarca.gov.co/planes/plan-de-desarrollo-municipal-sembrando-futuro-2016-2019>
- Andara Martos, A. E. (2016). Midiendo la calidad democrática de la gestión pública de los gobiernos locales de América Latina. *Provincia*, (35), 11-46. <https://www.redalyc.org/pdf/555/55548904002.pdf>
- Barrera, A. (2009). Innovación política y participación ciudadana, Tendencias democráticas en los gobiernos locales. Clacso.
<https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/formacion-virtual/20130717032750/11barre.pdf>
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, 37-59.
- Borja, J. (2002). Ciudadanía y globalización. Centro de Documentación en Políticas Sociales. <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/doc29%20.pdf>
- Calderón, C., y Lorenzo, S. (2010). *Gobierno abierto*. Tres Impresores Sur.

- Calderón, J. y López, C. (2016). *Encuentro hacia una pedagogía emancipadora en nuestra América*. Editorial Centro Cultural Floreal Gorini.
- Camacho Guizado, Á. (2001). Democracia, exclusión y construcción de lo público en Colombia. En A. Valencia Gutiérrez (Ed.), *Exclusión social y construcción de lo público en Colombia* (pp. 51-70). Centro de Estudios de la Realidad Colombiana (CEREC). <https://www.academia.edu/28136447/Exclusion>
- Canto Chac, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y Cultura*, (30), 9-37. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So188-77422008000200002&lng=es&nrm=iso
- Carvajal Muñoz, M. R. (2014). El enfoque de capacidad de Amartya Sen y sus limitaciones para la ciudadanía y la sociedad civil. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 85-103.
- Cazau, P. (2006). *Introducción a la investigación en ciencias sociales*. Centro de Investigación y Educación Popular CINEP.
- Cepal. (s. f.). *Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región: buenas prácticas en los países de la región*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36665-plan-gobierno-abierto-hoja-ruta-gobiernos-la-region>
- Chica Velez, S. (2008). Una mirada a los nuevos enfoques de la administración pública. *Administración y Desarrollo*, 39(53), 57-74. <https://doi.org/10.22431/25005227.147>
- Christensen, T., y Lægreid, P. (2011). Democracy and administrative policy: Contrasting elements of New Public Management (NPM) and post-NPM. *European Political Science Review*, 3(1), 125-146. <https://doi.org/10.1017/S1755773910000299>
- CLAD. (2010). *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI*. Santo Domingo, República Dominicana: Consejo directivo del CLAD.
- CLAD. (2016). Documento CLAD, XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-07-2016.pdf>

- CLAD. (2009). *Carta iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública*. Lisboa, Portugal, Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Participacion-06-2009.pdf>
- Conejero, P. (2013). *Gobierno abierto y democracia participativa*. Universidad Miguel Hernández.
- Congreso de la República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Congreso de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Congreso de la República de Colombia. (1993). *Ley de Desarrollo Agropecuario y Pesquero (Ley 101)*.
- Congreso de la República de Colombia. (1994). *Plan de desarrollo o Estatuto Orgánico de Planeación Ley 152*.
- Congreso de la República de Colombia. (2015). *Ley 1757 Art. 2*. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2015). *Ley Estatutaria 1757*. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2012). *Ley 1551 Art. 4*. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (1994). *Ley 142*. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (1994). *Ley de Educación (Ley 115)*. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2005). *Ley 962*.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). *Art. 78, Ley 1474*. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1474*. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2012). *Ley 1551*. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2015). *Ley 1753*. Bogotá, Colombia.

- Congreso de la República de Colombia. (2015). Ley estatutaria 1757. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (s. f.). Ley 1551 de 2012. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (s. f.). Ley 1909 de 2018. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (s.f.). Ley Estatutaria 1757 de 2015. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2014). Ley 1712, Ley de la Transparencia. Bogotá, Colombia.
- Congreso Nacional de Bolivia. (1999). Ley de municipalidades, Ley n.º 2028. Bolivia.
- Contraloría General de la República. (s. f.). Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas. <https://www.contraloria.gov.co/web/red-apoyo-veedurias-ciudadanas/>
- Corte Constitucional. (Julio de 2003). Sentencia C 524. Bogotá, Colombia.
- Cunnil Grau, N. (2009). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (46), 1-20. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533678002.pdf>
- Data, D.-T. (2018). Medición del desempeño municipal. Tocaima, Cundinamarca.
- De Tocqueville, A. (2010). *La democracia en América*. Trotta.
- De Vries, M. y Nemec, J. (2013). Public Sector Reform: An Overview of Recent Literature and Research on NPM and Alternative Paths. *International Journal of Public Sector Management*, 26(1), 4-16. <https://doi.org/10.1108/09513551311293408>
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Guía para la construcción y análisis de indicadores*. Bogotá, Colombia. Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2019). *Medición de desempeño municipal*. Ministerio de Planeación Nacional.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (s. f.). *Kit Territorial*. <https://portalterritorial.dnp.gov.co/KitOT/Account/Login>
- Elster, J. (2001). *La democracia deliberativa*. Gedisa.

- Escobar, A. (2010). *Una minga para el postdesarrollo: lugar, medio ambiente y monimientos sociales en las transformaciones globales*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Fals Borda, O. (2018). *Ciencia, compromiso y cambio social*. El Colectivo.
- Fals Borda, O. (2009). *Cómo transformar la realidad para transformarla*. Clacso.
- Forero Medina, H. (2012). *Ética y moral en la administración pública*. Universidad Externado de Colombia
- Fuentes, G., Güemes, M. C. e Isaza, C. (2009). Modernizar y democratizar la Administración Pública. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 55-84. <https://www.redalyc.org/pdf/960/96011647003.pdf>
- García García, J. (2014). Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las Administraciones Públicas. *Innovar: Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 24(54):75-88. <https://doi.org/10.15446/innovar.v24n54.46441>
- Gobernación, S. D. (2004). *Guía para el buen gobierno municipal*. Secretaría de Gobernación.
- González R. E., y Velázquez, C. F. (2015). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona.
- Gómez Roa, J. M. (2017, agosto 31). Transparencia colaborativa [Blog]. *Comunicación Pública y Gobierno Abierto*. <https://juanmaroa.com/transparencia-colaborativa/>
- González, E. (1995). *Manual sobre participación y organización para la gestión*. Ediciones Foro.
- Grindle, M. S. (2006). *La política de las políticas públicas: Progreso económico y social en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Guerrero Orozco, O. (2009). La formulación de principios en la administración pública. *Convergencia*, 16(49), 15-35.
- Guerrero, O. (2010). *Compilación y estudio introductorio. Principios de Administración Pública*. Charles - Jean Bonnin. Fondo de Cultura Económica.
- Gutiérrez Sanín, F. (2010). *Instituciones y territorio. La descentralización en Colombia. 25 años de la descentralización en Colombia*. Escuela Superior de Administración Pública.

- Habermas, J. (2010). *Teoría de la acción comunicativa* (Vols. I y II; M. Jiménez Redondo, Trad.). Trotta. Taurus Humanidades.
- Hajnal, G., y Rosta, M. (2015). NPM and Post-NPM in the View of European Administrative Elites: Towards Understanding the Relationship of Public Management Reform Doctrines. *IRSPM Annual Conference*, 30.
- Harris, R. L. (2000). Democratización del Estado y la Gestión Pública. *Revista del clad Reforma y Democracia*, 18, 5-23.
- Hernández Becerra, A. (2017). El referendo de 2003 sí tiene antecedentes. *Credencial Historia*, (159). <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-159/convocatorias-al-pueblo-en-colombia>
- Hernández Pabón, H. (2002). *La nueva gestión pública*. Departamento Administrativo de la Función Pública y Escuela Superior de Administración Pública.
- Inda, G. y Duek, C. (2010). La concepción del Estado moderno del joven Weber (1890-1910): nacionalismo y crítica del absolutismo burocrático. *Estudios Avanzados*, (13), 105-129. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=435541644006>
- Irekia. (2010). *Qué es irekia* [Página web]. Irekia. <https://www.irekia.euskadi.eus/es/pages/2902-que-irekia>
- Jimenez diaz, J. F., y Collado Campaña, F. (2017). *El pensamiento político de Max Weber: ¿una guía para la acción pública?* Universidad Pablo de Olavide.
- Larrouqué, D. (2018). ¿Qué se entiende por “estado neoweberiano”? Aportes para el debate teórico en perspectiva latinoamericana. *Revista del clad Reforma y Democracia*, (70), 5-28. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n70.a148>
- Launay, C. y Dabene, O. (2019). *Los efectos de los procesos participativos en la acción pública*. Teseo Press.
- Márquez Zárate, M. Á. (2009). El estado del arte del capital social comunitario. *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, (3), 1-15. <https://doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.20093.58545>

- McLaughlin, K., Osborne, S. P., y Ferlie, E. (Eds.). (2005). *New public management: Current trends and future prospects*. Routledge.
- Mendoza, J. A. (2014). Tipos y enfoques de investigación. <https://es.slideshare.net/JosMendoza1/tipos-de-investigacion-39300879>
- Meza Garay, M. A. (2016). *La teoría de las relaciones humanas*. https://www.academia.edu/8643476/LA_TEOR%C3%8DA_DE_LAS_RELACIONES_HUMANA_resumen
- Molina Giraldo, J. M. (2008). *Problemática pública colombiana*. Escuela Superior de Administración Pública. <https://repositoriocdim.esap.edu.co/handle/20.500.14471/26027>
- Molina, J. M. (2018). Democratización de la administración pública. En *Desarrollos y tendencias contemporáneas de la Administración Pública* (pp. 45-58). Escuela Superior de Administración Pública.
- Naser, A. (2017). *Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*. Santiago, Chile : Cepal Naciones Unidas.
- Nieves López, J. G. (2013). Modernización del Estado y de la administración pública en Colombia, la política pública de rendición de cuentas social y el fortalecimiento de la democracia. *Justicia Juris*, 9(1), 70-83. <https://doi.org/10.15665/rj.v9i1.100>
- O'Donnell, G. (2008). *Hacia un Estado de y para la democracia*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Ocampo Lopera, E. M. (2018). *NGP en la gestión de talento humano*. Universidad de Antioquia.
- Olken, B. A. (2009). Corruption perceptions vs. Corruption reality. *Journal of Public Economics*, 93(7-8), 950-964. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2009.03.001>
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red Gealc.
- Oszlak, O. (2015). Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. En *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales* (pp. 155-216). Corporación Andina de Fomento. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/715>

- Planeación. (Agosto - diciembre de 2019). Descentralización. (N. Bravo, Entrevistador).
- Planeación. (2019). La colaboración. (N. Bravo, Entrevistador).
- Planeación. (Julio - diciembre de 2019). La participación. (N. Bravo, Entrevistador).
- Planeación. (2019). Transparencia: rendición de cuentas. (N. Bravo, Entrevistador).
- Presidencia de la República. (1994). *Decreto presidencial 757*.
- Presidencia de la República. (2012). *Hacia un Nuevo campo colombiano*. Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
- Presidencia de la República de Colombia. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. <https://www.jep.gov.co/Documents/Acuerdo%2oFinal/Acuerdo%2oFinal%2oFirmado.pdf>
- Procuraduría delegada para la descentralización y las entidades territoriales. (2011). *Descentralización y entidades territoriales*. IEMP Ediciones.
- Quintanilla, D. A. (2017). *La reforma de la gestión pública en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.
- Rabotnikof, N. (2009). *De la democracia desencantada, al desencanto democrático*. México: Instituto Federal Electoral.
- Ramió Matas, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: Modelo de Estado y cultura institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (21), 1-28. <https://cdi.mecon.gob.ar/bases/docelec/mu2702.pdf>
- Ramírez Alujas, Á. (2020). *El estado del Estado abierto en América Latina*. Avances, alcances y perspectivas. Cepal.
- Ramos Alderete, J. L. (2016). Gobierno abierto: una visión de sus antecedentes, surgimiento y conceptualización. *Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, 24, e57767. <https://doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2016.24.57767>
- Rancieré, J. (1996). *El desacuerdo, Política y filosofía*. Ediciones Nueva Visión.

- Ricardo, E. (2016). La integración intermunicipal como alternativa para viabilizar la autonomía municipal en Mendoza (Argentina). *Encrucijada Americana*, 8(1), 2-29. <https://doi.org/10.53689/ea.v8i1.2>
- Ricardo, E. (2017). Capacidad estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado? *Revista POSTdata: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 22(1), 111-140. <https://www.redalyc.org/pdf/522/52251158004.pdf>
- Rodríguez Sánchez, C. (1979). Max Weber y la democracia. *Crítica & Utopía*, (1), 1-9. <https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/critica/nro1/rodriguezsanchez.pdf>
- Román Masedo, L. (2013). *Gobierno colaborativo y democracia representativa: ¿hasta qué punto son compatibles?* 11 Congreso Internacional en Gobernanza y Asuntos Públicos.
- Rosas Huerta, A. (2008). *Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional*. Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco.
- Sánchez González, J. J. (2015). La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto. *Espacios Públicos*, 18(3), 51-73.
- Sánchez González, Ó. D. (2013). *Procesos de gobierno colaborativo en su entorno: una aproximación evolutiva*. Universidad Nacional de Colombia.
- Secretaría de Gobernación. (2004). *Guía para el buen gobierno municipal. Introducción al gobierno y a la administración municipal*. Segob. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal Inafed.
- Selltiz, C. (1980). *Métodos de investigación en las relaciones sociales*. Ediciones Rialp.
- Sen, A. (2000). El desarrollo como libertad. *Gaceta Ecológica*, 55, 14-20. <https://www.redalyc.org/pdf/539/53905501.pdf>
- Sen, A. (2006). *El valor de la democracia*. El viejo topo.
- Social. (agosto - noviembre de 2019). descentralización. (N. Bravo, Entrevistador)
- Social, S. d. (2019). La participación. (N. Bravo, Entrevistador)
- Sudarsky, J. (2001). El capital social de Colombia. En D. N. planeación, *El capital social de Colombia* (pp. 144-150). Imprenta Nacional de Colombia.

- Tamayo, M. (1996). *El proceso de la investigación científica*. Limusa.
- Tocaima, A. D. (s. f.). Sistema de Estadística Territorial.
- Torres Mariaca, J. C. (2016). Modelo para el control social a la gestión pública: el caso de las veedurías ciudadanas en el municipio de Envigado. Medellín: Universidad de Medellín.
- Transparencia Internacional Colombia. (2000). *Cuadernos de transparencia, 2, Para fortalecer el control ciudadano en Colombia: estudio sobre la figura de la veeduría ciudadana*. https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/control-social/2_Cuaderno.pdf
- Uvalle Berrones, R. (2003). *La democratización de la administración pública*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Vázquez García, R. (2006). Weber y su concepción de la democracia posible. *Andamios, Revista de Investigación Social*, 3(5), 213-236. <https://doi.org/10.29092/uacm.v3i5.348>
- Victoria, C. A. (1994). *La construcción colectiva del desarrollo posible*. Gobernación de Risaralda.
- Zafra-Gómez, J. L., Rodríguez Bolívar, M. P., y Alcaide Muñoz, L. (2013). Contrasting New Public Management (NPM) Versus Post-NPM Through Financial Performance: A Cross-Sectional Analysis of Spanish Local Governments. *Administration & Society*, 45(6), 710-747. <https://doi.org/10.1177/0095399711433696>

Sobre el autor

Noel Bravo Cárdenas

Escuela Superior de Administración Pública

Licenciado en Historia y Geografía por la Universidad del Tolima. Obtuvo los títulos de especialista en administración pública por la Escuela Superior de Administración Pública con el trabajo “Mecanismos de participación, algunos problemas para su consolidación” (1992) y el de magíster en administración pública con la tesina “Mecanismos de participación, algunos problemas para su consolidación” (2021), reconocida como meritoria y recomendada para publicación por los jurados.

Se ha desempeñado como docente catedrático en la Universidad del Tolima, en la Corporación Unificada Nacional (CUN) y en la ESAP. Con esta última institución educativa ha logrado una experiencia de 22 años ayudando a formar ciudadanos en la construcción de una administración pública transformadora de una democracia comprometida con el bienestar social.

Ha fortalecido su trayectoria laboral y profesional con diversos diplomados ofrecidos por entidades públicas, entre los que se destacan: “Análisis estadístico para la formulación de los

planes de desarrollo” (DANE); “Docentes garantes de la democracia” (ESAP y Contraloría); “Instrumentos de apoyo a la gestión pública: el MECI y el MIPG” (ESAP). Es coautor del Modelo pedagógico en el programa de Formación de Formadores para la Acción Comunal de Colombia.

Correo electrónico: nbravoc2@gmail.com,
noel.bravo@esap.edu.co

Índice temático

A

Administración

- administración democrática 35, 69, 87-90, 94, 96, 105, 108, 116, 124-129, 132, 133, 146, 200, 201, 223, 224, 232, 251, 253, 270
- administración municipal 117, 125, 137-139, 140, 141, 149, 153, 159, 163, 168, 170, 172, 177, 178, 183, 185, 190, 206, 244, 246, 247, 254, 256, 281
- administración pública 15, -17, 19-21, 23, 27-32, 34-37, 39, 41, 43-45, 47-51, 53, 56, 59, 60, 62, 66, 69-80, 82-86, 88, 89, 91-94, 96, 97, 100, 102, 103, 105, 106, 108, 109, 114-116, 121-128, 130-136, 142, 144, 146, 147, 150, 156, 158, 161, 164, 170,

171, 175, 177, 181-183, 185, 190, 191, 193, 194, 197-199, 202-204, 209, 211, 215, 216, 225, 231, 232, 236, 243, 250, 251, 253, 254, 259-263, 265-269, 271, 274, 277, 279, 282, 283, 288

alcaldía 131, 139, 140, 147, 154, 163, 164, 173, 176, 180, 183, 184, 185, 209, 245, 248, 254, 255, 256, 259

B

barrios 114, 130, 137, 139, 140, 141, 146, 164, 191, 206, 208, 226, 227, 249

bienestar 16, 21, 22, 28, 29, 30, 31, 36, 37, 39, 45, 46, 47, 57, 61, 62, 65, 67, 71, 72, 82, 85, 87, 89, 90, 92, 93, 98, 99, 101, 102, 107, 108, 110, 111, 115, 118, 119, 124, 132, 140, 145, 147, 149, 154, 163, 170, 171, 175, 181-184, 186, 188-194, 198, 201, 203, 217, 222, 240, 242, 244, 245, 252, 255, 260-263, 265, 266, 288

Bogotá 41, 63, 65, 159, 161, 208, 230

C

capacidades administrativas 19, 34,
106, 147, 149, 150, 151, 153, 157, 191,
194, 198, 202, 211, 214, 263, 268, 270

capacidades institucionales 21, 32,
34-36, 44, 69, 89, 90, 106-109, 111,
116, 122, 136, 147-149, 151, 153-156, 199,
211, 213, 221-224, 264, 268

ciudadanos 15-17, 19-23, 28, 34, 36,
44, 46, 58, 70, 71, 73, 74, 76, 77-79,
81, 84, 85, 87, 88, 90-92, 97-104,
107, 109, 111, 115, 130, 135, 149, 154,
155, 165, 169, 170, 181-183, 193, 198,
200, 203, 214, 215, 217, 220, 223, 224,
227-229, 232-237, 241, 242, 246, 249,
251, 253, 257, 258, 262, 263, 265, 266,
268, 269, 270

Colombia 20, 22, 27, 31, 41, 49, 55, 56,
57, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 66, 72, 75,
77, 82, 88, 98, 101, 107, 112, 113, 130,
181, 214, 228, 234, 288

comunicación 81, 85, 88, 104, 105,
125-133, 137-140, 142-147, 149, 151,
154-156, 158-164, 166-171, 173-180,
184, 185, 187, 193, 200, 201, 203, 205,
206, 216, 221, 223, 226, 228, 230, 231,
234, 235, 237-239, 241-245, 247, 248,
254-257, 264, 265

constitución política 113

control social 20, 21, 33, 34, 36, 57,
59, 60, 63, 64, 74, 89-91, 94, 96-100,
114, 122, 125, 132, 136, 158-162, 174,

190, 192, 209, 212, 219, 224, 225, 230,
231-234, 240, 242, 258, 259, 265, 270

corrupción 17, 29, 35, 60, 61, 63, 72,
90, 91, 95, 99, 109, 112, 166, 182, 189,
192, 199, 214, 215, 263, 267

D

democracia

- democracia deliberativa
30, 79, 83, 132, 201, 203, 221
- democracia participativa
16, 17, 20, 28, 31, 36, 40-46,
48, 49, 53, 57, 60, 62, 65, 72,
77, 79, 82, 85, 87, 90-93, 95,
99, 101-103, 108, 112, 114,
115, 127, 128, 135, 141, 172,
174, 181, 193, 198, 200, 205,
223, 231, 235, 236, 239, 243,
244, 246, 250, 252, 258,
262, 263, 265, 267, 269
- democracia
representativa 32, 72, 76,
77, 82, 85

democracia administrativa 27, 34,
36, 39, 43, 44, 47, 59, 91, 102, 106,
114, 129, 141, 142, 200, 210, 240, 254,
266, 267, 269

democratización administrativa
29, 36, 61, 80, 105, 123, 131, 132, 137,
156, 242

derechos constitucionales 31, 39, 43,
59, 88, 97, 100, 107, 126, 151, 181, 198,
218, 262, 268, 270

desarrollo territorial 29, 44, 47, 48,
57, 62, 98, 102, 139, 140, 146, 176, 177,
181, 182, 188, 190, 194, 205, 206, 209,
210, 216, 222, 224, 251-253, 265, 270
descentralización 21, 23, 32, 34, 35,
43, 69, 73, 74, 89, 92, 105, 112-116,
122, 136, 137, 139, 141-147, 191, 194,
198, 199, 203-206, 208-210, 220, 263

E

espacios de participación 33, 101,
126-128, 171, 174, 180, 181, 217, 244,
248, 249

F

fortalecimiento de las capacidades
21, 32, 34, 36, 44, 69, 106, 112, 116,
122, 148, 151, 153, 198, 211, 221, 264

G

gestión administrativa 19, 29, 30,
33, 40, 43, 87, 102, 124, 172, 193,
198, 229, 244
gestión pública 15, 16, 21, 23, 31, 33, 36,
37, 48, 57, 60, 63, 72-77, 79, 80, 88,
89, 91, 95, 98, 99-101, 103, 106-109,
111, 122, 127, 131, 132, 134, 135, 147,
148, 151, 155, 158-162, 170, 172, 174-176,
189-191, 193, 195, 198, 200, 203, 209,
212, 214, 215, 216, 219, 221-224, 228,
231, 232, 240, 249, 253, 254, 258-271
gobierno abierto 29, 32, 45, 61, 69,
78, 79, 86-89, 94, 96, 99, 103, 105,

116, 157, 170, 182, 202, 221, 254, 259,
264, 268, 270

I

institucionalidad 32, 33, 41, 42, 50, 65,
66, 69, 71, 72, 93, 106-108, 147, 161,
172, 187, 191-193, 195, 237, 265, 267

J

juntas 27, 115, 120, 129-131, 142, 143, 146,
160, 164, 171, 175, 184, 186, 188, 206,
208-210, 218, 219, 226, 243, 244, 247

L

líderes 20, 21, 23, 25, 51, 52, 120, 123,
127, 128, 137, 139, 140, 147, 149, 151,
163, 164, 166, 177, 179, 180, 190, 193,
206, 231, 244, 246, 247, 248

M

Modelo Integrado de Planeación y
Gestión (mipg)
- Modelo Integrado de
Planeación y Gestión 61
modernización 29, 34, 48, 61, 75, 112,
133, 148, 150, 213, 225, 261
municipio 19, 20-22, 25, 27, 29, 31,
36, 41, 42, 46, 48, 50, 64, 117, 118,
120, 123, 125-128, 130, 132-135, 137,
138, 140, 142, 143-149, 151, 153, 159,
161, 166-169, 171-173, 175, 180, 181,
184-188, 192, 193, 198, 200, 202,
205-209, 211, 213, 219, 220, 223, 231,

- 234, 235, 238, 240, 242-245, 248-250, 255-257, 260, 265
- O**
- organizaciones sociales 21, 36, 48, 51, 58, 60, 85, 97, 119, 131, 137, 139, 164, 176, 183, 184, 186, 188, 189, 198, 203, 205, 208, 210, 218, 240, 249, 250, 251, 254, 259, 266, 268
- P**
- participación
- participación ciudadana 16, 17, 20, 21, 32, 36, 37, 43, 55, 56, 57, 59, 63, 64, 74, 78, 89, 91, 92, 93, 95, 100, 102, 127, 128, 132, 134, 157, 166, 167, 170, 172, 175, 178, 179, 181, 193, 194, 198, 207, 209, 213, 218, 239, 247, 248, 249, 250, 267, 270
 - participación comunitaria 60, 173, 179, 218, 245, 247, 248
 - participación democrática 31, 40, 43, 45, 46, 48, 56, 57, 59, 65, 79, 85, 87, 89, 98, 102, 122, 133, 172, 174, 175, 177, 181, 182, 190, 212, 245, 246, 249-251
- planeación 35, 48, 57, 58, 59, 74, 86, 89, 98, 104, 115, 117, 118, 121, 133, 134, 136, 145, 146, 155, 166, 178, 198, 202, 204, 208, 209, 210, 212, 213, 215, 216, 217, 221, 222, 224, 233, 245, 247, 252, 265, 269
- políticas públicas 39, 41, 48, 76, 83, 88, 97, 98, 100, 102, 104, 111, 115, 125, 133, 137, 138, 145, 146, 147, 152, 156, 170, 202, 205, 213, 215, 218, 222, 224, 232, 233, 249, 250, 258, 261, 263, 267, 269
- R**
- rendición de cuentas 21, 33, 34, 36, 44, 59, 63, 74, 94, 96, 97, 99, 114, 122, 132, 136, 141, 153, 158, 159, 162-167, 186, 192, 205, 210, 212, 219, 224-230, 238, 239, 242, 265
- República de Colombia 41, 61, 62
- S**
- servicios públicos 60, 61, 63, 74, 103, 107, 118, 144, 159, 185, 187, 189, 190, 209, 231, 233, 256, 257, 259
- servidores públicos 20, 22, 23, 29, 33, 37, 39, 41, 51, 73, 80, 96, 97, 105, 106, 109, 112, 114, 119, 121, 125, 132, 133, 134, 137, 138, 142, 143, 147, 150, 152, 153, 156, 158, 161, 162, 166, 167-170, 177, 178, 182, 183, 192, 212, 213, 219, 224, 225, 227, 229, 231, 237, 240-242, 246, 256, 259, 265, 268
- sociedad civil 27, 30, 33, 35, 41-43, 47, 48, 50, 51, 62, 64, 65, 75, 77, 78, 80, 91, 92, 94, 95, 97, 101-106, 111, 112, 115, 120, 121, 125, 130-132, 156, 170, 172, 181, 189-191, 193, 194, 200, 202, 203, 208, 210, 219, 222, 224, 227, 238,

239, 240, 242, 249, 250-253, 257, 259,
263, 267, 269

T

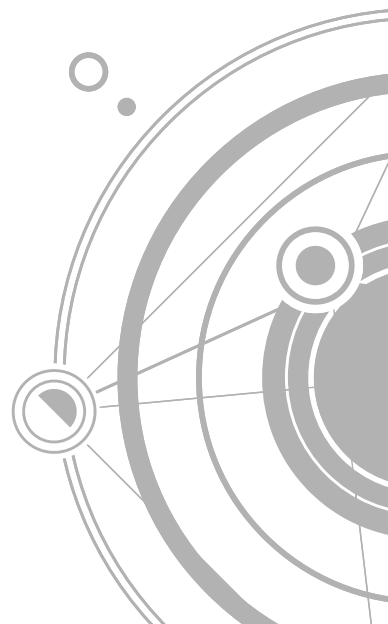
transparencia 19-21, 30, 32, 33-36, 43,
44, 45, 50, 58, 61, 69, 74-76, 78-80,
86, 90, 91, 94-99, 102-106, 111, 114,
116, 122, 124, 129, 136, 142, 153, 156-
159, 161-163, 165-170, 183, 190-194,

198, 199, 201-204, 210, 212, 213, 216,
219-221, 223, 225, 227, 228, 230, 231,
232, 234, 236, 238, 239, 240, 242, 250,
258, 259, 263, 264, 265, 267, 268, 270

V

veeduría 63, 159, 219, 224, 230, 231,
232, 233, 234





DEMOCRATIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA EN LOS TERRITORIOS: PROPUESTAS
PARA CONSTRUIR LA PARTICIPACIÓN Y EL
BIENESTAR DE LA CIUDADANÍA hace parte de
la Colección Superior. Para su composición se
usaron fuentes de la familia Skolar. Su cuidado
estuvo a cargo del Grupo de Publicaciones de la
Escuela Superior de Administración Pública,
responsable del sello Editorial ESAP, y se
imprimió en la Imprenta Nacional de Colombia.

Otros títulos de la ESAP

COEDICIONES

Manual de marketing político: Estrategias para una campaña exitosa | DULFARY CALDERÓN SÁNCHEZ, GINA ENCISO GRANADOS Y CLAUDIA MARCELA ARIAS MEJÍA (Eds.) (2024)
UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

Armonizar, luchar, tejer y resistir: Paz territorial, gobernanza y comunicación indígena en Colombia | PABLO F. GÓMEZ MONTAÑEZ, ADRIANA QUINTO SÁNCHEZ Y ARLY HAZEL BOTIA MARTÍNEZ (2025)
UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

COLECCIÓN SUPERIOR

Geopolítica y acuerdos comerciales para el mercado común colombo-venezolano | LUIS NELSON BELTRÁN MORA (2025)

•
**ESTE LIBRO PARTE DE
UNA PREOCUPACIÓN**

en torno a la democracia que opera en las instituciones públicas, especialmente dentro de los entes territoriales llamados *municipios*. Nació con el propósito de impulsar, desde la perspectiva de la administración pública y el gobierno, el cumplimiento de los fines del Estado relacionados con la democracia participativa. El autor comienza por valorar los modelos administrativos de los siglos xx y xxi, con base en la corriente modernizadora y democrática que ha ganado espacios en Latinoamérica, pero ha desarrollado su propia versión en Colombia, puntualmente en lo que respecta al gobierno abierto.

A partir de cinco variables relacionadas con los ejercicios de gestión institucional, tales como la transparencia, la participación, la colaboración —catalogadas a la vez como los principios del gobierno abierto—, las capacidades institucionales y la descentralización en lo local, el autor presenta un diagnóstico de la democratización de la administración pública territorial en el país. Estas variables son escogidas por su relevancia en la construcción de un modelo administrativo democrático y porque sirven, a la vez, de soportes para proyectar exitosamente la confianza y la legitimidad de las acciones de las instituciones con sus gobiernos. De esta manera, se busca trazar un camino cierto para una democracia con valores y resultados.

ISBN: 978-958-609-181-7

