

OBSERVATORIO REGIONAL, HERRAMIENTA AL SERVICIO DE LOS GOBIERNOS LOCALES PARA LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA

**Autores: María Lucía Sierra Sierra¹, Luz Marina Moreno Rueda² y Óscar Fernando
Arias Rodríguez³**

Institución: Escuela Superior de Administración Pública, Territorial Santander

Resumen

La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Territorial Santander, busca a través del diseño e implementación del Observatorio regional de gestión administrativa de los municipios de sexta categoría del departamento de Santander, la captación y análisis de información sustancial acerca del estado de los procesos de gestión administrativa que afrontan dichas entidades. Así mismo, realizar seguimiento, monitoreo y evaluación, de los procesos administrativos que impulsan el desarrollo local, de esta manera, obtener la información suficiente para determinar el tipo de intervención a realizar desde los ejes misionales de asesoría y capacitación por parte de la ESAP.

De igual manera, el observatorio servirá como mecanismo para gestionar el conocimiento y fomentar la cultura de las buenas prácticas administrativas, a fin de alcanzar una gestión pública administrativa acorde a los lineamientos nacionales con resultados que impacten el desarrollo local y el bienestar de los ciudadanos.

Dentro de los alcances que tiene este proyecto de investigación se considera que más allá de la creación de nuevo conocimiento como requerimiento académico, este permite el aprovechamiento de los avances que se gestan en la implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea (GEL), en los municipios de sexta categoría del departamento. Legitimando de esta manera la utilidad de esta estrategia y favoreciendo la captura de información municipal para su posterior análisis. Esta información servirá como insumo fundamental para alimentar el proceso de diseño e implementación del observatorio regional en gestión administrativa, fin último del proceso investigativo.

El observatorio será un medio para el seguimiento y consolidación del desarrollo administrativo de los municipios, en procura de implementar organizaciones ágiles y

¹ Socióloga, con especialización en investigación social, gerencia pública, derechos humanos, administración de la informática educativa y con Maestría en Gestión de la Tecnología educativa. Con experiencia en docencia universitaria, investigación aplicada en instituciones públicas y privadas y en coordinación en procesos de investigación.

² Administradora Pública con competencias en reorganización administrativa, cargas laborales, análisis de procesos, análisis de historias laborales para la identificación de perfiles. Experiencia como auxiliar de investigación con el PNUD, auxiliar de investigación y joven talento en la ESAP, Territorial Santander.

³ Administrador Público con especialización en Finanzas Públicas. Experiencia como auxiliar de investigación con el PNUD, auxiliar de investigación y joven Talento en la ESAP Territorial Santander.

eficientes en la prestación de los servicios en cada uno de estos municipios, como célula del Estado colombiano.

Para el desarrollo de este proyecto se contemplaron tres fases: la primera se concibió desde la elaboración de un estado de la cuestión y de la consulta de referentes conceptuales y jurídicos, partiendo desde una mirada internacional y su repercusión en las políticas públicas del orden nacional; así mismo, comprendió el diseño de sistemas de información que permitió la elaboración del diagnóstico y la programación del software, entre otros, como base del proceso e insumo para la fase II; la segunda fase se direccionará con la implementación del observatorio mediante una prueba piloto al cual se le aplicará el modelo de gestión y los sistemas de información creados para este. La tercera fase comprenderá la puesta en marcha del observatorio con actividades de seguimiento, medición, evaluación y acompañamiento a la gestión administrativa de los municipios vinculados a este proyecto.

Palabras clave: *Gestión pública, observatorio, desarrollo administrativo, capacidades administrativas, entidad territorial, categorización, limitaciones, presupuesto, asesoría, capacitación, acompañamiento.*

En el marco de la estrategia nacional de gobierno en línea, Colombia ha venido adoptando e implementando políticas y estrategias de Gobierno Abierto con miras a promover la modernización de las instituciones locales, focalizada en la generación de espacios para el favorecimiento y colaboración entre los diversos actores como las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado. (Naser & Ramírez, 2014).

El gobierno abierto es un paradigma emergente de gobernanza, entendido como uno de los espacios de innovación pública, de transformación del Estado y sus instituciones, fundamentado en nuevos valores administrativos, así como en procedimientos y dogmas, enfocado en pro y para los ciudadanos, entendido éste como herramienta de gestión. En este orden, cada uno de sus componentes de la gestión administrativa, se convierten en agentes dinamizadores del desarrollo, por tanto de su fortalecimiento y organización depende la efectividad de los procesos internos y externos, donde se desarrollan instrumentos como el Modelo Estándar de Control Interno (MECI), Sistema de Gestión de Calidad, Sistemas de Gestión de Talento Humano, transformándose en herramientas de gestión que jalonan el quehacer administrativo.

Sin embargo, la Ley 617 de 2000, determina la categorización de las entidades territoriales, indicando capacidad de gestión administrativa y fiscal, de acuerdo con su población e ingresos corrientes de libre destinación, de esta manera, todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales, serán clasificados en sexta categoría. Así mismo, esto afecta de manera

directa los gastos de funcionamiento a disponer por estas entidades territoriales, los cuales no podrán superar el 80% de los ingresos corrientes de libre destinación para gasto de funcionamiento. (Congreso de la República, 2000).

Y es así como la categorización municipal indica la existencia de limitantes administrativas y financieras que afectan la adopción e implementación de políticas públicas que garanticen las condiciones necesarias para un desarrollo administrativo integral, de modo que los municipios cuenten con las capacidades suficientes para impulsar procesos de desarrollo, que conlleven al mejoramiento en la prestación de sus servicios y que a su vez, vayan de la mano con las exigencias y compromisos trazados por el gobierno nacional para la región.

En este orden, se observa que históricamente se ha venido haciendo seguimiento al desarrollo de los entes territoriales en términos presupuestales y financieros, pero poco se ha observado el nivel de desarrollo administrativo en su deber ser. En esta medida se hace evidente la necesidad en los entes territoriales, de sistemas de apoyo que les permitan autorregularse y medir su eficiencia administrativa, lo cual conlleva a que no se formulen planes de mejoramiento encaminados al fortalecimiento de esta área, considerada el corazón de la administración municipal (CLAD, 1998)

Si bien es cierto que la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) es una de las entidades a nivel nacional encargadas de realizar el acompañamiento a los entes territoriales como lo indica la Ley 1551 de 2012, en su artículo 5° donde afirma que “*dentro del marco de los principios de coordinación, complementariedad, sostenibilidad, economía y buen gobierno, los municipios contarán con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en la identificación de necesidades y en la determinación de buenas prácticas administrativas. Así mismo, la ESAP, apoyará al Gobierno nacional en la gestión, promoción, difusión, desarrollo e implementación de las políticas públicas de buen gobierno y competitividad en los entes territoriales. Los municipios de 5 y 6 categoría contarán con el acompañamiento gratuito de la ESAP en la elaboración de los estudios y análisis a los que se refiere el artículo 46 de la Ley 909, cuando los municipios así lo requieran*”. Esta no ha venido realizando medición al impacto causado por las acciones realizadas desde sus ejes misionales de asesoría y capacitación, pues no cuenta con herramientas que le permitan observarse en tal medición, de esta manera, la no observancia impide que se realice una retroalimentación que permita identificar una oferta de servicios que se ajuste a las necesidades reales de cada una de ellas y que conlleve al logro del desarrollo administrativo de dichas entidades territoriales (Presidencia de la República, 2012).

De esta manera, el Observatorio Regional de Gestión Administrativa de los municipios de Sexta Categoría del Departamento de Santander, se constituye en una herramienta para la identificación, seguimiento, medición y consolidación de procesos

tendientes al desarrollo administrativo de los municipios, en procura de implementar organizaciones ágiles y eficientes en la prestación de los servicios en cada uno de estos municipios. De esta manera, en la medida, en que las entidades públicas territoriales desarrollen su capacidad técnica, administrativa y financiera, podrán ofrecer mayores niveles de cobertura, calidad y eficiencia en la prestación de sus servicios, así como el alcance de los objetivos estratégicos señalados en sus procesos misionales.

Objetivos

- Plantear un modelo de gestión e implementación de un Sistema de Información con diversos módulos con el fin de identificar el desarrollo administrativo de los municipios de sexta categoría del departamento de Santander.
- Dar a conocer los resultados del análisis realizado a los municipios objeto de estudio desde el abordaje de los informes de empalme del periodo 2012-2015. Observando el nivel de desarrollo administrativo alcanzado por estos hasta la fecha.
- Presentar la importancia del diseño de un modelo de atención específico para cada entidad territorial desde el fortalecimiento de los ejes de desarrollo administrativo.
- Describir la relación existente entre la categorización municipal y el nivel de desarrollo administrativo alcanzado por las entidades territoriales.
- Resaltar la importancia del Observatorio Regional de gestión Administrativa de los municipios de sexta categoría del Departamento de Santander como herramienta eficaz, eficiente y efectiva para la identificación de las necesidades administrativas.

Metodología

1. Proceso metodológico

Para el desarrollo del proyecto, se aplicaron métodos de investigación cualitativo y cuantitativo, a manera de integración, es decir, con un enfoque mixto, aprovechando al máximo las características de ambos enfoques, que en su aplicabilidad y análisis permitieron la exploración, revisión, descripción e interpretación de las dinámicas de los procesos de gestión administrativa representados en los componentes de la política nacional de desarrollo administrativo. A su vez, permitieron la comprobación de hipótesis y la recopilación de datos para su posterior análisis estadístico. Para el alcance del desarrollo de la propuesta del observatorio, se realizaron las siguientes actividades: revisión de la clasificación de los municipios del departamento de Santander con el objetivo de identificar su categorización y observar sus particularidades y necesidades administrativas. Seguidamente, se identificaron los lineamientos normativos Mintic y de conformidad con los Decretos 1151 de 2008; 2693 de 2012; 2573 de 2014, y el Decreto 1078 de 2015 la política del sistema de Gobierno en Línea (GEL), las directrices, respecto de los tiempos establecidos y el nivel de implementación en cada uno de los municipios objeto de estudio. En este orden, desde la

información existente en los sitios web oficiales de cada uno de los entes territoriales, se determinaron las particularidades que en esta materia se han implementado⁴.

Por último, una revisión a manera de estudio de caso (prueba piloto) de los procesos de gestión administrativa del municipio de Rionegro, entidad de sexta categoría del Departamento de Santander, con la cual se logró diseñar un instrumento de indagación que permitió evidenciar el estado actual de los diferentes módulos relacionados con la propuesta del observatorio. Así como la exploración del estado de gestión administrativa alcanzado por los municipios objeto de estudio, desde la revisión y análisis de los informes de empalme (2012-2015) publicados en los sitios web de cada uno de estos.

Clasificación de los municipios de acuerdo a la categoría objeto de estudio

Realizada la revisión correspondiente a la categorización municipal para el año 2015, en el departamento de Santander, de los 87 municipios correspondientes a la división política administrativa del mismo, se identificaron, que 81 corresponden a sexta categoría, lo que equivale al 93,10% de los municipios del Departamento. Una cifra bastante alta, ya que indica la urgencia de diseñar procesos que apoyen e incentiven el desarrollo local.

Diagnóstico implementación de la estrategia Gobierno en Línea (GEL)

Con el fin de observar la funcionalidad de los sitios web oficiales de los municipios de sexta categoría de Santander, respecto del cumplimiento del sistema de gobierno en línea, se diseñó un formulario a través de los servicios google, el cual permitió, la revisión de 78 de los 81 municipios objeto de estudio. Identificando que los sitios web revisados no cuentan con: espacios para consulta interactiva de información, servicios de interacción, formularios en línea para diligenciamiento a través de la página web del municipio, además de no contar con la expedición de constancias a través de la web.

De igual manera, pese a que algunos sitios web cuentan en su diseño estructural con aplicaciones destinadas a realizar trámites y servicios, al dar clic sobre estos, no es posible descargarlos o acceder a ellos, pues se encuentran inhabilitados o desactualizados; en esta medida, si bien los entes territoriales a simple vista cumplen con el requisito de gobierno en línea, al ingresar a los diferentes módulos, estos no están operacionalizados para cumplir con su función de atención al ciudadano.

A su vez, el espacio del chat funciona de manera discontinua y ocasional por pocas horas, lo que no garantiza al ciudadano una atención oportuna que le permita satisfacer sus necesidades y reducir trámites. Es así como la posibilidad real de contar con un gobierno en línea o un gobierno abierto para los ciudadanos es aún un largo camino a recorrer. Los

⁴La caracterización se realizó a través de la aplicación de una matriz de los 81 municipios de sexta categoría del Departamento de Santander.

hallazgos encontrados sugieren varios interrogantes a aclarar, respecto de ¿por qué dichos municipios no tienen implementada a cabalidad esta política? ¿Cuáles han sido los motivos o circunstancias que lo han impedido? ¿Por qué se está generando la inoperabilidad de los sitios web de los municipios? ¿Cuál es el nivel de cobertura de telecomunicaciones en los municipios objeto de estudio? ¿Cuáles son los espacios de acercamiento entre la Administración y la ciudadanía?

1. Resultados fase I del Observatorio (año 2015)

Necesidades Identificadas en la gestión y el control administrativo en los municipios de sexta categoría en el Departamento de Santander a través del uso de las Tecnologías de Información.

No.	Descripción de la actividad	Producto obtenido	Soporte
1	Análisis, diseño e implementación de un instrumento diagnóstico sistemas de gestión	Formularios aplicación a través de servicio Google y análisis de los servicios de información	El soporte corresponde a un formulario integrado al blog que se encuentra en el link. http://observatorioregionalvi.blogspot.com.co/
2	Identificar población objeto aplicación de instrumento	81 de un total de 87 en el Departamento de Santander, correspondiendo estos a un 93.1% del total de municipios que integran el departamento.	Relación directorio de Información institucional de las 87 alcaldías del departamento que contiene los datos de contacto medio digital y responsables de control interno.
3	Aplicación de instrumento diagnóstico	Aplicación a través de servicio google del formulario y respuesta de 79 municipios de sexta categoría.	Formulario diligenciado integrado al blog que se encuentra en el link y que ofrece los medios para el análisis de la información. http://observatorioregionalvi.blogspot.com.co/
4	Análisis de la información captada a través del instrumento.	Análisis de resultados de la aplicación de las características del GEL	Documento de análisis de resultados.

Fuente: Desarrollo del proyecto

Capacidad tecnológica identificada en términos de GEL en los municipios de sexta categoría del departamento de Santander

Respecto de la revisión realizada a 79 de los 81 municipios de sexta categoría del departamento de Santander, a través de sus sitios web oficiales, se observaron que aunque todos los municipios cuentan con su respectiva página web y acceso a internet⁵, solo algunos de ellos son funcionales en el momento de la consulta. Así mismo, se observaron características comunes, tales como los sitios web cuentan con una sección de “Atención al Ciudadano” que ofrece un enlace de contacto, peticiones, quejas, reclamos y denuncias mediante un formulario que permite identificar el tipo de solicitud.

Los espacios de consulta interactiva de información que fueron identificados en los sitios web, en su mayoría son: aplicativos interactivos que permitan acceder a información relevante para el ciudadano, videos, información para niños y niñas, encuestas, foros, noticias, rendición de cuentas, calendario de eventos multimedia, proyectos, galería de fotos; sin embargo, muchos de estos se encuentran desactualizados o vacíos.

Acercas de los servicios de interacción que aparecen en los sitios web de los municipios se encontraron: foros, preguntas frecuentes, suscripción a servicios de información, foros, chats, encuestas de opinión, registro único de usuarios, Suscripción para recibir información a través de telefonía móvil, glosario y buzón de contactos. Estos servicios de interacción al realizar la revisión se encuentran inhabilitados o desactualizados.

Ante la pregunta si la entidad pone a disposición gratuita de los ciudadanos, a través del Portal del Estado Colombiano (PEC) (haciendo uso del SÍ Virtual), todos los formularios cuya diligencia se exija para la realización de los trámites y servicios de acuerdo con las disposiciones legales; se encontró, que si cuentan con enlace a dicho servicio, pero estos no contienen la totalidad de los formularios descritos y activos, solo 4 de estos cuentan con dichos formularios de acceso.

De los formularios que indicaron descarga a través de la página web del municipio son los siguientes: 69 de los 78 sitios web revisados no cuentan con enlace para descarga de formularios, los ocho (8) restantes cuentan con: Certificado de estratificación socioeconómica, Inclusión, encuestas, actualización y retiro de personas en la base de datos del Sistema de Identificación y Clasificación de potenciales beneficiarios de programas sociales (SISBEN); licencia de intervención y ocupación del espacio público, licencia de inhumación; certificado de antecedentes disciplinarios procuraduría, certificados de antecedentes de responsabilidad fiscal, certificado de antecedentes judiciales; consulta registro civil, certificado de vigencia de cédula de ciudadanía; el sitio web del municipio de Onzaga es el que mayor cantidad y variedad de formularios presentó (Monografía y turismo, Ejecución de gastos, ejecución de ingresos, erradicación del trabajo infantil, acta de

⁵ El acceso a internet hace referencia a la capacidad para acceder por parte de la Administración Municipal

presentación de ofertas del procesos de subasta inversa, manual de funciones, inscripción en el componente de mujeres ahorradoras en acción, esquema de ordenamiento territorial, plan anticorrupción y de atención al ciudadano ESE Hospital San Vicente de Paúl); sin embargo algunos de los formularios señalados en las páginas web como disponibles en línea no se pueden descargar.

En relación con los formularios que pueden ser diligenciados a través de la página web del municipio se evidencia que 34 sitios web no cuentan con enlace para el diligenciamiento de formularios, los restantes evidencian formularios para: certificado de estratificación socioeconómica, inclusión, encuestas, actualización y retiro de personas en la base de datos del Sistema de Identificación y Clasificación de potenciales beneficiarios de programas sociales (SISBEN); certificado de residencia o domicilio, paz y salvo de industria y comercio, concepto uso del suelo, certificado de estratificación socioeconómica; licencia de intervención y ocupación del espacio público, licencia de inhumación, registro de publicidad exterior visual, impuesto predial, licencia de subdivisión, certificados de tradición y libertad, antecedentes judiciales, RUT, empleo Sena, antecedentes fiscales, antecedentes disciplinarios. Es de aclarar que estos formularios tienen enlace al SÍ Virtual pero no establece ruta para el diligenciamiento en línea.

Al consultar si la entidad habilita mecanismos electrónicos que permitan obtener totalmente en línea, las certificaciones y constancias que se expidan y que no constituyan un trámite de acuerdo con el Sistema Único de Trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública (SUIT), solo se identificaron que dos de los sitios web con este mecanismo.

Al revisar la expedición de certificados a través de la página web del municipio; 68 de los 78 sitios web revisados no cuentan con este trámite en línea. Los 10 restantes señalan contar con algunos de los siguientes certificados: Paz y salvo de industria y comercio, certificado de residencia, certificado de uso de suelo, certificado de antecedentes disciplinarios Procuraduría, certificados de antecedentes de responsabilidad fiscal, certificado de antecedentes judiciales, certificado público de empleo.

Así mismo, ninguno de los 78 sitios web revisados cuenta con enlace para trámite de constancias. En lo relacionado con los trámites en línea que se pueden realizar a través de la página web del municipio, se observa que 14 sitios web no cuentan con link para trámites en línea, los 64 restantes indican contar con algunos de los siguientes trámites: Certificado de estratificación socioeconómica, inclusión, encuestas, actualización y retiro de personas en la base de datos del Sistema de Identificación y Clasificación de potenciales beneficiarios de programas sociales (SISBEN); certificado de residencia o domicilio, paz y salvo de industria y comercio, concepto uso del suelo, certificado de estratificación socioeconómica; licencia de intervención y ocupación del espacio público, licencia de inhumación, registro de publicidad exterior visual, impuesto predial, licencia de subdivisión, certificados de tradición

y libertad, antecedentes judiciales, RUT, empleo Sena, antecedentes fiscales, antecedentes disciplinarios.

Los servicios en línea que se pueden realizar a través de la página web del municipio son: Certificado antecedentes Contraloría, puntaje SISBEN; certificado de antecedentes judiciales, certificado de antecedentes procuraduría, certificado de residencia o domicilio, paz y salvo de industria y comercio, concepto uso del suelo, certificado de estratificación socioeconómica, consulta el valor de la licencia de construcción, consulta valor del impuesto predial, licencia de inhumación de cadáveres.

La totalidad de los sitios web revisados cuenta con el sistema de contacto, peticiones, quejas, reclamos y denuncias que puede ser utilizado a través de dispositivos móviles. Solo uno (1) de los sitios web (municipio de Matanza) ha automatizado trámites y servicios de la entidad. Ninguno de los sitios web revisados ha implementado las ventanillas únicas para organizar la totalidad de trámites y servicios en línea.

Esta información propició la generación de instrumentos que conllevarán a la toma de información necesaria para la formulación e implementación del observatorio. En esta fase del proceso, con base en un directorio que contiene información de los municipios de sexta categoría del departamento de Santander (81 municipios) y a su vez la creación de un instrumento básico que permitió la captura de información requerida.⁶

Estudio de caso, lineamientos de gestión administrativa en el municipio de Rionegro (Santander)

Para el estudio de caso, el referente utilizado para la identificación del modelo de gestión fue el municipio de Rionegro (Santander), el cual, pese a estar tan cerca del área metropolitana de Bucaramanga, representa en buena medida las características propias de los municipios de sexta categoría en el departamento, como su topografía, ubicación geográfica, dispersión poblacional y bajos ingresos propios, entre otros. Para llevar a cabo la indagación de la implementación del Sistema de Gestión y control y del Desarrollo del Modelo Estándar de Control Interno. Dicha revisión se dio con fundamento en los criterios establecidos según Decreto 943 de 2014, por el cual se actualiza el Modelo Estándar de Control Interno (MECI), obteniéndose los siguientes resultados:

Elementos de control	Estado de cumplimiento
Acuerdos, compromisos y protocolos éticos	Documentado
Planes, programas y proyectos	Documentado

⁶ <http://observatorioregionalvi.blogspot.com.co/>

Elementos de control	Estado de cumplimiento
Modelo de operación por procesos	No Existe
Estructura organizacional	No Existe
Indicadores de gestión	No Existe
Políticas de operación	No Existe
Administración de riesgos	No Existe
Autoevaluación institucional	No Existe
Auditoría interna	Documentado
Plan de mejoramiento	Documentado
Información y comunicación externa	No Existe
Información y comunicación interna	No Existe
Sistemas de información y comunicación	No Existe

Fuente: Desarrollo del proyecto

Al analizar los 13 elementos de control de la gestión administrativa local del municipio de Rionegro, nueve (9) no se encuentran implementados en la actualidad. Por tanto, pese a que la entidad se encuentra realizando avances significativos en esta área, aún requiere contar con la capacidad administrativa que permita la conformación de un equipo interdisciplinario que realice la construcción, diseño, desarrollo, ejecución e implementación de todos los elementos que componen el MECI. Así como un plan de apoyo específico que le permita afectar y atender aquellas áreas que presentan debilidades y/o amenazas para su satisfacción, lo cual conlleva al diseño de una matriz modelo de gestión administrativa con diversos módulos para el seguimiento basado en el modelo integrado de planeación y gestión de la función pública, DNP, Mintic y Presidencia de la República.

Matriz modelo de gestión administrativa

Módulo	Componentes
Gestión Misional y de Gobierno	Indicadores y metas de gobierno (Plan de Desarrollo)
Transparencia Participación y Servicio al Ciudadano	Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano
	Transparencia y acceso a la información pública
	Participación ciudadana en la gestión

	Rendición de cuentas
	Servicio al ciudadano
Gestión del Talento Humano	Estructura administrativa
	Manual de funciones
	Planta de personal
	Plan Anual de Vacantes
	Evaluación del desempeño
	Plan Institucional de Capacitación
	Plan de Bienestar e Incentivos
	Sistemas de Información de Empleo Público (SIGEP)
Eficiencia Administrativa	Racionalización de trámites
	Modernización institucional
	Gestión de Tecnologías de Información
	Gestión Documental
	Control de la gestión
	Seguimiento y medición de procesos
	Defensa Jurídica
Gestión Financiera	Programación y Ejecución Presupuestal
	Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC)
	Proyectos de Inversión
	Plan de Anual de Adquisiciones (PAA)

Fuente: Construcción propia desarrollo proyecto.

Cada módulo pretende identificar y captar información sobre el avance en la adopción e implementación de la política de gestión administrativa, por parte de cada una de las entidades territoriales objeto de estudio, para posteriormente realizar el procesamiento, análisis y sistematización de información que permitirá la identificación de las condiciones reales institucionales para la formulación de planes de mejora, acordes a las necesidades particulares de cada entidad.

Por tal razón, el sitio web que albergará el Observatorio Regional de Gestión Administrativa de los Municipios de Sexta Categoría del Departamento de Santander contará con una serie de módulos basados en el modelo de gestión del DAFP, donde se podrá observar el nivel de desarrollo administrativo de cada uno de los 81 municipios objeto de estudio; así como lineamientos especiales para lograr una mejora continua, acordes con las necesidades particulares de cada municipio.

Por consiguiente, al observar los avances en los procesos de modernización administrativa pública en las entidades territoriales de sexta categoría en el departamento de Santander, se encontró que estos se limitaron al cumplimiento en la adopción de las políticas públicas que desde el nivel central se gestan para tal fin, evitando sanciones por incumplimiento de los tiempos estipulados en los lineamientos establecidos en las mismas; sin embargo, no se llevaron procesos de seguimiento y evaluación de la implementación, de modo que se pudiera realizar la medición de su impacto. Esta situación, se determinó al observar la implementación del Modelo Estándar de Control Interno (MECI), este, no se encontró operacionalizado en los municipios, detectándose solo libros o carpetas con la información, mas no una organización administrativa y de funcionamiento por procesos. De esta manera se da cumplimiento a la política, sin que se mida el impacto de ésta en los procesos de gestión administrativa local.

De igual manera, en la oferta de servicios de asesoría y capacitación por parte de la ESAP, a las entidades territoriales, se encontró que no se han venido realizando proceso de evaluación, seguimiento y control, a dicha oferta. Lo cual constituye una falencia por parte de la ESAP, donde al igual que en la implementación de las políticas públicas, no se puede medir el impacto. En este orden, tanto en las políticas públicas como en los procesos que desarrolla la ESAP, requieren con urgencia, una revisión de fondo de modo que se pueda llegar a observar cambios significativos en pro del desarrollo local.

En lo que respecta a la ESAP, el diseño e implementación de un observatorio de gestión administrativa, permitirá, realizar la observancia y el seguimiento de los procesos administrativos que las entidades territoriales llevan a cabo desde el cumplimiento a políticas públicas y el impacto de la oferta de servicios establecidos por la ESAP. De igual manera, de los hallazgos y resultados obtenidos a través del análisis de la información captada se pretende, mediante la articulación de los procesos de asesoría, capacitación e investigación, realizar una oferta de servicios que obedezca realmente a las necesidades administrativas particulares de las entidades, efectuándosele el respectivo seguimiento y control como indica la norma, de modo que se llegue a medir el impacto de estas en la entidad.

Otro componente que se ha encontrado y que afecta los procesos de gestión administrativa están determinados por la cultura y la resistencia al cambio por parte de algunos servidores públicos, esto en razón, a que en el ejercicio público cada vez que es necesario implementar y adoptar una nueva política, los servidores públicos no son permisivos a las situaciones de cambio que esas políticas puedan plantear, de esta manera, los procesos se ven obstaculizados produciendo desgaste administrativo y financiero.

Realizada la revisión de los informes de empalme (2012-2015) de los municipios de sexta categoría en el departamento de Santander, publicada en los 81 sitios web oficiales de dichas entidades a través de la observancia directa de cada uno de ellos y mediante la exploración de los principales componentes de la política de gestión administrativa, dentro de cada uno de los informes, como se observa a continuación:

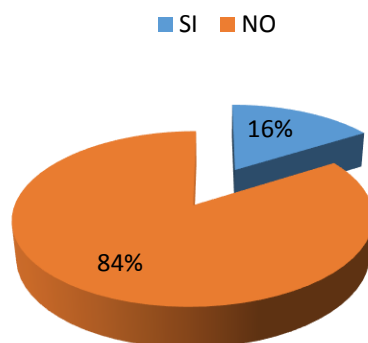
Elementos de gestión administrativa:

- Generalidades municipales (población, extensión, vocación, clima)
- Defensa jurídica
- Contratación (modalidades)
- Sistema financiero (Ingreso, egresos, superávit)
- Transparencia, participación y servicio al ciudadano
- Gestión del talento humano
- Eficiencia administrativa
- Gestión documental y de archivo

La revisión y análisis de estos elementos, permiten vislumbrar el nivel de desarrollo administrativo alcanzado en las entidades territoriales por los gobiernos salientes, y deja entrever, la línea base para la formulación de planes de mejora por parte de las nuevas administraciones. Vale aclarar para este estudio de caso puntual se tomaron de forma preliminar, solo algunos elementos de la gestión administrativa de los informes de empalme de la vigencia, para el análisis que se relaciona a continuación, con estos insumos, se observó en primera instancia que:

Análisis de los informes de empalme del periodo 2012-2015 de los 81 municipios de Santander publicados en sitios web oficiales

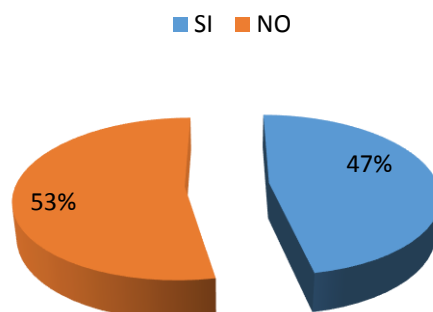
Presencia de Informes de empalme periodo 2012-2015 en los Sitios Web



Fuente: Elaboración propia.

Realizada la revisión de los sitios web de los 81 municipios de sexta categoría del departamento de Santander se evidenció que el 84% de municipios (representados en 68 municipios), a la fecha de la revisión no habían realizado publicación de los respectivos informes de empalme. Tan solo el 16% (solo 13 municipios) dio cumplimiento a dicha publicación. En esta medida, las administraciones municipales dejan ver falencias en relación con el uso de los canales web generados dentro de la implementación de la política pública GEL, donde deben darle cumplimiento al principio de la publicidad y al requerimiento por parte de las autoridades competentes.

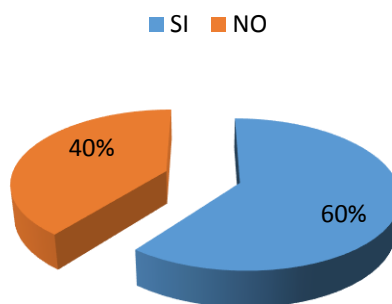
Cuentan con una estructura administrativa acorde a sus necesidades



Fuente: Elaboración propia.

Según la información revisada, el 53% de las entidades territoriales objeto de estudio (representado en 43 municipios) presentan como estructura administrativa un flujograma de cargos, evidenciando la desactualización de esta, falencias respecto de la claridad de la organización administrativa y, por lo tanto, no funcionan por procesos.

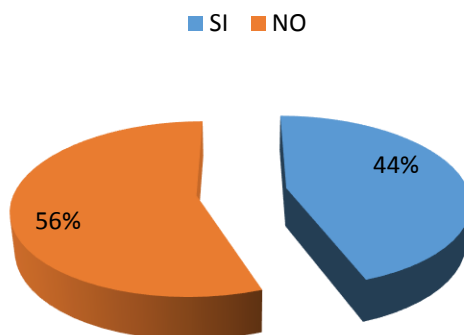
Presentan información sobre eficiencia administrativa



Fuente: Elaboración propia.

En relación con las acciones de implementación de acciones tendientes a la eficiencia administrativa se encontró que si bien es cierto que el 60% (representado en 49 municipios) presenta información publicada al respecto, esta no corresponde al cabal cumplimiento de la política.

Presenta información sobre transparencia y servicio al ciudadano



Fuente: Elaboración propia.

La información encontrada respecto de la política de transparencia y servicio al ciudadano (44%) está dada básicamente por 36 municipios que le están dándole cumplimiento a la política nacional de transparencia y servicio al ciudadano, pero vale aclarar que no todos lo cumplen a cabalidad y al ciento por ciento debido a que se presentan falencias relacionadas a actos administrativos no pertinentes, o no existen los documentos oficiales que permitan evidenciar el avance y alcance de esta política dentro del municipio.

Por lo anterior, se observa que las entidades territoriales objeto de estudio presentan un bajo nivel de desarrollo administrativo, lo cual se convierte en limitante en el momento de gestar procesos de desarrollo local y regional. Al no contar con los elementos suficientes que le permitan realizar una gestión tendiente a resultados.

En conclusión, existen suficientes referentes que sustentan el proyecto teóricamente, desde el ámbito internacional como nacional; así mismo, investigaciones consultadas al respecto que conducen a mirar la temática de investigación desde diferentes ángulos, permitiendo una aproximación metodológica, como documental más amplia sobre el tema.

Con el fin de verificar el estado actual del nivel de desarrollo administrativo de los municipios de sexta categoría del departamento, se tomó como prueba piloto (a título de sondeo) el municipio de Rionegro, para llevar a cabo la indagación, revisión e identificación del nivel de implementación del Sistema de Gestión y control y del Desarrollo del Modelo Estándar de Control Interno, considerando el fundamento que este tiene para el alcance de procesos tendientes al desarrollo administrativo, desde el manejo mismo de la organización por procesos y las buenas prácticas administrativas, a su vez, dicho municipio permitió observar particularidades, como lo es su cercanía al área metropolitana, lo cual se presumiría factor influyente en la gestión de procesos. Por lo tanto, este referente evidenció que a pesar de que esta entidad se encuentra en zona limítrofe del área metropolitana y que podría presumirse un mejor y mayor acceso a elementos de desarrollo, esta se encuentra bastante lejos de adquirirlas; sin embargo, se debe resaltar que la entidad viene adelantando avances significativos en esta área⁷; pese a que aún requiere contar con la capacidad administrativa suficiente que le permita la conformación de un equipo interdisciplinario que realice la construcción, diseño, desarrollo, ejecución e implementación de todos los elementos que componen el MECI.

En esta medida, el Observatorio Regional de Gestión Administrativa de los Municipios de Sexta Categoría del departamento de Santander pretenderá, en primera medida, la captación y análisis de información administrativa, con la cual se logró la formulación de nuevo conocimiento del saber administrativo público, este dará los elementos

⁷ Véase Matriz Resultante Caso Rionegro.

necesarios para el diseño de planes de mejora y acompañamiento a los municipios vinculados, así como el fortalecimiento de la oferta institucional por parte de la ESAP territorial Santander, gestada desde las áreas misionales de asesoría y capacitación. Además es una herramienta que permitirá crear un impacto real que redunde en procesos de desarrollo administrativo, encaminados a la transparencia, el acceso a la información, participación ciudadana, la innovación y buenas prácticas administrativas.

Bibliografía

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD. (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*. Recuperado el 2016.
- Chica Vélez, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la Administración Pública. *Administración & Desarrollo*, 66. Recuperado de datateca.unad.edu.co.
- Congreso de la República (16 de febrero de 2015). Ley 1ª. Recuperado de http://www.minsalud.gov.co/http://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Ley%201751%20de%202015.pdf
- Congreso de la República (20 de enero de 2014). *Ley 1709, Reforma al Código Penitenciario y Carcelario*. Bogotá:
- Congreso de la República (2000). Ley 617 de 2000. Recuperado el 2016, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3771>
- De la Encarnación Gabín, M. A. (2009). *Administración pública* (2ª edición). Madrid: Ediciones Paraninfo S.A.
- Dromi, R. (1991). *Reforma del Estado y privatizaciones*. Buenos Aires Argentina: Astrea.
- Gordillo, A. (2013). *Teoría general del derecho administrativo*. Buenos Aires: FDA.
- Guerrero Orozco, O. (1997). *Principios de Administración Pública*. Santa Fe de Bogotá: Unidad de Publicaciones ESAP.
- Idipron (2010). *Portafolio de servicios*. Bogotá: Idipron.
- Instituto de Hidrología y Meteorología y Estudios Ambientales - Ideam (2014). *Estudio nacional del agua*. Recuperado el 21 de 01 de 2016, de http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023080/ENA_2014.pdf
- Instituto Penitenciario y Carcelario Inpec (s. f.). Recuperado de <http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/Inpec/Institucion/ResenaHistorica>
- Loaiza Gallón, H. (2004). *Estado, gobierno y gerencia pública*. Bogotá: Universidad Santo Tomás.
- Naser, A. & Ramírez, A. (Marzo de 2014). Plan de gobierno abierto una hoja de ruta para los gobiernos de la región. Recuperado el 6 de julio de 2016, de http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/Plan_de_Gobierno_Abierto.pdf
- Navas Quintero, A. (2010). La nueva gestión pública: Una herramienta para el cambio. *Perspectiva* 37.

- Ocampo López, J. (2004). *Constitución Política de Colombia. Reformas y sus Actos Legislativos*. Bogotá: Plaza & Janés.
- Peláez Ferrusca, M. (1999). *Derechos humanos y prisión*. Recuperado de <http://www.bu.ufsc.br/derechosprision.pdf>.
- Presidencia de la República (2012). Ley 1551 de 2012. Recuperado el 2016, de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley155106072012.pdf>
- Salazar Castellanos, D. (30 de enero de 2014). El hacinamiento en Colombia alcanza hasta el 400 por ciento. *El Colombiano*, párr. 3.
- Salazar Castellanos, D. (31 de enero de 2014). El peligro de estar tras las rejas en Colombia. *El Tiempo*, párr. 5.