

**REALIDAD POLÍTICA-ADMINISTRATIVA, SOCIAL Y ECONÓMICA DE LOS  
MUNICIPIOS DE SEXTA CATEGORÍA DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS**

**ESTEBAN ALEXIS GÓMEZ GIL\***

**Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al  
título de Magíster en Administración**

**ASESOR METODOLÓGICO:  
BEATRIZ AMPARO URIBE DE CORREA**

**ASESOR TEMÁTICO:  
MARÍA EDITH MORALES MOSQUERA**

**MEDELLÍN  
UNIVERSIDAD EAFIT  
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN  
2014**

\*Ingeniero Mecatrónico. Universidad Autónoma de Occidente de Cali. E-mail:

[esteban.gomez.g@hotmail.com](mailto:esteban.gomez.g@hotmail.com)

## ***Resumen***

El presente informe muestra los resultados de una investigación exploratoria, la cual se guió por el objetivo de identificar la realidad política-administrativa, social y económica de los municipios de sexta categoría del departamento de Caldas, con el fin de establecer los principales retos que deben enfrentar los mandatarios locales en dichos municipios. Para el estudio se implementaron fuentes de información secundaria del Departamento Nacional de Planeación (DNP), Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Federación Colombiana de Municipios y Gobernación de Caldas. En el texto se da cuenta de la conceptualización de la administración pública dentro del régimen legal y constitucional de Colombia. Igualmente, se logra contextualizar los municipios de sexta categoría y mostrar la importancia que tienen estos entes territoriales en el desarrollo del país. Finalmente, se presenta a la luz de los modelos de administración pública en Colombia un análisis sobre los retos que enfrentan hoy los municipios de sexta categoría.

### ***Palabras claves:***

Administración, administración pública, municipios de sexta categoría y gobernanza.

## **1. Introducción**

El presente informe recoge los resultados obtenidos durante más de un año de investigación y más de cuatro años de experiencia de trabajo en el sector público. Fue realizada en el marco de los estudios de Maestría en Administración de Negocios – MBA, desde donde son posibles los estudios orientados a pensar en una administración pública más eficiente para los municipios de sexta categoría.

En la experiencia laboral en el sector público, es frecuente encontrar que en los municipios de sexta categoría existe ausencia de autonomía, de planeación estratégica, de calidad en los servicios, de avance en el desarrollo social y humano, entre otros aspectos en donde la gestión pública debe impactar positivamente. Sumado a lo anterior, hoy en día el sector público en Colombia viene siendo cuestionado por múltiples razones, entre ellas ineficiencia en los procesos, manejo y ejecución inadecuada de recursos e incapacidad de gobernar y dirigir, razón por la cual es pertinente pensar, dentro de la formación como Magíster en Administración de Negocios, en el análisis de los aspectos político-administrativo, social y económico que lleven a mejorar la gestión pública de los municipios de sexta categoría del departamento de Caldas, de tal manera que se centren los esfuerzos en cumplir el mandato legal encomendado a los municipios y vislumbrar un panorama de cambio frente a la realidad y retos que hoy se presentan.

Para dar cuenta de los resultados aquí expuestos, se adelantó todo un rastreo bibliográfico de categorías como administración, administración pública y modelos de gestión pública, además se realizó una revisión de la normatividad colombiana en asuntos de administración. Las principales fuentes de búsqueda fueron bases de datos académicas como EBSCO Host, Emerald, Redalyc y Dialnet, así como publicaciones de ponencias y rastreo de información en páginas web de instituciones gubernamentales, lo cual hizo posible dar cuenta de los objetivos del estudio, los cuales fueron: a) Conceptualizar el término de administración pública dentro del régimen legal y constitucional de Colombia, con el fin de comprender su naturaleza y especificidad. b) Contextualizar los municipios de sexta categoría, para determinar la importancia que tienen estos entes territoriales en el desarrollo del país. c) Analizar a

la luz de los modelos de administración pública que se han querido introducir en Colombia dentro de las reformas del Estado y la modernización de la administración pública en el transcurso del tiempo, los retos de los municipios de sexta categoría para dar respuesta a su realidad.

Dentro de los principales resultados obtenidos se encontró que es necesaria la implementación de modelos de administración pública que conduzcan a lograr un mejoramiento de los índices e indicadores que miden la gestión de los municipios de sexta categoría del departamento de Caldas. En cuanto a lo encontrado sobre la realidad política-administrativa, sobresale la evidencia de un mejoramiento en el desempeño integral y un resultado medio de desarrollo de los municipios de sexta categoría. Frente a la realidad social se encontró que si bien se presenta un leve mejoramiento en la mayoría de los índices e indicadores analizados, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) evidencia que la actividad productiva y social no ha tenido mayores alcances que impacten positivamente en la comunidad. Por último en la realidad económica se evidenció que los sectores agrícola e industrial se han rezagado frente al sector servicios, la empresa no tiene mayor injerencia en la generación de empleo, y la participación del departamento de Caldas y los municipios de sexta categoría en el Producto Interno Bruto (PIB) nacional no tiene un peso importante.

Para ampliar los resultados anteriores, el presente informe de investigación desarrolla: En primer lugar el referente conceptual. En segundo lugar, el método de solución aplicado en la investigación con las 4 fases que se adelantaron para dar respuesta a la pregunta que orientó el estudio. En tercer lugar, el análisis de resultados, siendo éste el punto central del documento en donde se hace un análisis de los índices e indicadores que miden la gestión municipal. Y por último se plantean algunas conclusiones que dan cuenta del cumplimiento tanto del objetivo general como de los específicos y de la pregunta de investigación, además se plantean algunas consideraciones para posteriores investigaciones que se quieran adelantar sobre administración en municipios de sexta categoría.

## **2. Referente conceptual**

Las principales categorías conceptuales abordadas dentro del presente informe de investigación fueron: administración pública, modelos de gestión en administración pública y municipios de sexta categoría.

### ***Administración pública***

Para comprender la especificidad de la administración pública, es necesario precisar un poco sobre la administración en general. En la revisión se encontró que a menudo se emplean indistintamente los términos administración, gerencia, gestión, dirección y *management*, para referirse a lo mismo [véase al respecto: Barba (1999), Torres y Mejía (2006) y Aktouf (2009)].

Algunos autores como Torres y Mejía profundizan en la etimología de los conceptos de administración, gestión, dirección y gerencia, para precisar sobre sus significados y para distinguir entre la administración como práctica, como campo de conocimiento y como programa académico, siendo así:

(i) Los procesos de coordinación que realizan gerentes y administradores en las organizaciones; (ii) el campo de conocimiento o disciplina que estudia las actividades gerenciales y administrativas, y (iii) los programas de estudios profesionales para desempeñarse como gerentes o administradores (2006, p. 116).

De acuerdo a lo anterior, los autores conciben la administración como una actividad de coordinación de recursos, que tiene un carácter operativo en las organizaciones, mientras que la gerencia, un carácter directivo o estratégico. La administración como campo de conocimiento está conformada por la teoría organizacional, la dirección estratégica y el comportamiento organizacional y tiene aplicaciones en diferentes ámbitos: producción, finanzas, mercadeo, desarrollo tecnológico, dirección, entre otras. En su aplicación, la dirección tomaría el nombre de gerencia. La administración como campo de conocimiento es más amplia, en tanto que como actividad organizativa la administración es más puntual y estaría cobijada por las actividades gerenciales. Igualmente, estos autores presentan una definición de administración de acuerdo a su evolución y paso en el tiempo:

Desde la perspectiva clásica, se define administración como un proceso de planeación, organización, dirección y control de las actividades colectivas para el cumplimiento de

unos objetivos organizacionales determinados de forma eficiente, esto mediante la utilización de personas y otros recursos de la organización; desde la perspectiva moderna, se define administración como una forma particular de coordinar las actividades que realizan las personas dentro de un clima organizacional específico, que debe facilitar las acciones de los individuos y la organización en el cumplimiento de su objetivo de responder a las necesidades de la sociedad manifiestas en las demandas de los mercados; finalmente, desde una perspectiva postindustrial se estableció que administración es el proceso social de integración de conocimientos y habilidades individuales y la creación de capacidades colectivas que alineados por la estrategia de la organización permiten dar continuidad a las organizaciones gracias a los procesos de adaptación a condiciones de incertidumbre del entorno (Torres y Mejía, 2006, p. 128).

Como se puede ver en lo expuesto, mientras el interés de la administración en las organizaciones empresariales persigue objetivos orientados a la maximización de recursos y eficiencia en los procesos, la administración pública tiene algunas particularidades como atender los principios constitucionales que la guían y cumplir los fines esenciales encomendados al Estado, con la finalidad de satisfacer las necesidades generales de todos los habitantes, como se expone a continuación.

Para comprender el significado de la administración pública es necesario introducirnos un poco en la Constitución Política de Colombia y en la Ley, para entender las funciones, competencias, fines y principios que tiene el Estado y que son la base para la implementación de modelos administrativos en el sector público.

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones<sup>1</sup>, esto marca el camino hacia donde debe dirigirse la gerencia o administración pública en el país. La Constitución Política en su Artículo 2 establece los fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones económicas, políticas, administrativas y culturales de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia

---

<sup>1</sup> Véase el Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia de 1991, complementado por el Artículo 3 de la Ley 489 de 1998.

pacífica y la vigencia de un orden justo.

Por lo anterior, es tan importante y a la vez tan específica la administración pública que requiere de cierta especialidad en la formación de profesionales y en la implementación de modelos administrativos propios para el sector público.

La Ley 489 de 1998 en su Artículo 4 establece las finalidades de la función administrativa, donde el Estado debe buscar la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes. Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general. Esta misma Ley, en su Artículo 15, plantea el Sistema de Desarrollo Administrativo y lo define como un conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional para la gestión y manejo de los recursos humanos, técnicos, materiales, físicos y financieros de las entidades de la Administración Pública, orientado a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional.

El mismo Sistema de Desarrollo Administrativo tiene definidas las políticas, las cuales se encuentran en el Artículo 17 de la Ley 489 de 1998, que enmarcan y orientan la administración pública. En la misma línea, el Decreto 3622 de 2005 define el Sistema de Desarrollo Administrativo como un proceso de mejoramiento permanente y planeado para la buena gestión y uso de los recursos y del talento humano, siendo sus políticas el desarrollo del talento humano, gestión de la calidad, democratización de la administración pública, moralización y transparencia en la administración pública y rediseños organizacionales<sup>2</sup>.

La jurisprudencia también ha aportado a definir los conceptos de administración pública, función administrativa, función pública y servicio público, conceptos importantes dentro de la administración pública: para la Corte la administración pública lleva implícito el ejercicio de aquellas actividades necesarias para el cumplimiento de los objetivos estatales trazados en las políticas, planes, programas y tareas a desarrollar, para cuya realización requiere de la utilización de recursos físicos, técnicos, financieros y humanos sobre la base de un soporte normativo que la

---

<sup>2</sup> Véanse los Artículos 3 y 4 del Decreto 3622 de 2005.

regule y oriente; por ello se considera que “administrar es gobernar, controlar, custodiar, manejar, recaudar, distribuir, pagar, percibir, negociar, disponer, etc., es decir, todo un conjunto de actividades que dan al término un sentido amplio, que es como el legislador lo quiso emplear”<sup>3</sup>.

La función administrativa es una de las funciones del poder público, o sea, una clase de función pública, en la medida en que ésta se inscribe en la función ejecutiva, de suerte que su primera característica es la de ser inherente al poder del Estado<sup>4</sup>. La eficacia de la función administrativa se logra mediante el mecanismo de descentralización, desconcentración y delegación, que permite una distribución racional de funciones. En esa misma línea, las actuaciones administrativas tienen como objeto el cumplimiento de los cometidos estatales, la adecuada prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados<sup>5</sup>.

Por otro lado frente al tema, Guerrero (2010) considera la administración pública como el brazo ejecutor del ejercicio de gobierno, de tal suerte que el Estado gobierna administrando. Por lo tanto, según este autor, la administración pública experimenta su verdadera magnitud y trascendencia ubicándose en tres niveles diferenciados, mas no por ello independientes: 1) su carácter subordinado de la política estatal-gubernamental; 2) su carácter procesal referente a los fines programático-políticos del gobierno, y 3) su carácter instrumental en tanto operación y práctica administrativa.

En el primer nivel se presenta la administración pública como una estrategia y tecnología de gobierno, responsable de dotarlo de legitimidad necesaria para actuar como instancia de conducción social, en virtud del grado de efectividad alcanzado en la consecución de los programas gubernamentales. El segundo nivel es garantía de la conversión de los objetivos de gobierno en impactos favorables, con base en el eficaz desempeño de su aparato burocrático en la implementación de proyectos y

---

<sup>3</sup> Véase el Auto del 14 de junio de 1996 de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal.

<sup>4</sup> Véase la ponencia del Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera. Consejero Ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, 1º de Noviembre de 2007, radicación No. 25000-23-24-000-2000-00772-01.

<sup>5</sup> Véase la Relatoría Sala de Casación Penal – Corte Suprema de Justicia Bogotá D.C., Colombia. Magistrado ponente: Dr. Yesid Ramírez Bastidas, Fecha 15/05/2008, Proceso 29206.



programas, las más de las veces de carácter social. Finalmente, el tercer nivel permite su correcto aterrizaje mediante el descubrimiento de técnicas o procedimientos para el manejo de los recursos humanos, materiales, financieros, entre otros, que garanticen la consecución de los fines gubernamentales, buscando el mayor grado posible de eficiencia y eficacia en la realización de los objetivos perseguidos.

Finalmente, para Guerrero (2010) la intención de borrar las fronteras entre la gestión pública y la gestión privada, está derivada del énfasis que se pone más en los aspectos de gestión que en el calificativo que le acompaña, olvidando plenamente que su carácter público es el que convierte a la gestión pública en un asunto de interés general y, en consecuencia, en objeto de evaluación por sus impactos sociales, ya que no es un asunto de intereses particulares sujeta a juicios de valor exclusivamente por sus resultados, máxime si se restringen a considerandos de eficiencia, eficacia y rentabilidad financiera, excluyendo con ello la presencia de valores tales como transparencia, rendición de cuentas, equidad, solidaridad y justicia, que corresponden a todo comportamiento público, siendo lo propio del proceder administrativo del Estado.

Las limitaciones y especificidades del sector público, en comparación con el sector privado, son considerables teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto. Sin embargo, la administración pública en Colombia presenta grandes problemas propios de la cultura que no permiten que se logren en muchas ocasiones los resultados esperados en términos del logro del desarrollo social y humano. Por lo anterior, se han implementado en el país diferentes modelos de gestión en administración pública, orientados al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, los cuales se exponen a continuación.

### ***Los modelos de administración pública***

El sector público en Colombia ha sido cuestionado por múltiples razones, entre ellas ineficiencia, corrupción, incapacidad de gobernar y dirigir, que ha llevado a revisar el tema y proponer modelos de administración pública que permita vislumbrar un panorama de cambio.

A lo largo de la historia del sector público se han venido implementando principios, técnicas y herramientas propias de la administración de empresas o de negocios, aspecto que no ha traído los resultados esperados debido a las lógicas instrumentales que los orientan. Este aspecto, ha llevado a pensar en la necesidad de que el Estado induzca sus procesos de reforma hacia modelos de naturaleza no sólo organizacional o procedimental, sino indispensablemente política (Restrepo, 2009). Los modelos que se han propuesto a lo largo de la historia de la administración pública del país han sido, como lo recuerda Guerrero, el burocrático, la gerencia pública y la gobernanza.

Durante el siglo que antecede, el proceder administrativo del Estado también ha recorrido diversos momentos que dan cuenta de su carácter histórico: 1) un modelo burocrático acorde con su carácter intervencionista, centralista e impositivo, encaminado al mayor grado posible de estabilidad encauzado por parámetros cuantitativos; 2) un modelo gerencial en búsqueda de respuesta a las condiciones de inestabilidad y turbulencia que caracterizan hoy día a un mundo globalizado, y que ha hecho de la descentralización y la autonomía de gestión su rasgo definitorio reconocido por parámetros cualitativos (Crozier, 1989), y 3) actualmente se empieza a delinear un modelo de gestión acorde con una sociedad más participativa que demanda ser no sólo objeto de atención política, sino parte activa, en tanto sujeto, de la conformación e implementación de la agenda pública (2010, p 50-51).

El modelo burocrático surge de las teorías propuestas en principio por Max Weber, Frederick Winslow Taylor y Chester Barnard. Para Weber, y así nos lo expone Restrepo (2011), la burocracia es la forma de organización en la que el poder se concentra en manos de funcionarios con las capacidades técnicas indispensables, que comprende tres elementos principales: actividades regulares de los agentes de la organización; tareas estables, determinadas por reglas fijadas por una autoridad coercitiva; y formas regulares y establecidas para desempeñar dichas tareas por los individuos. En ese sentido, el modelo se centra en la especialización de tareas dentro de una estructura jerarquizada, la utilización de la normatividad como elemento de la regulación del proceso de decisión, la estandarización de los procedimientos y la centralización de la autoridad (Restrepo, 2011).

Distintos factores llevaron a la administración colombiana a distar bastante de haber hecho realidad los postulados del modelo weberiano, que a pesar de las críticas por su carácter centralizado, normativo y procedimental, varios de sus elementos fueron introducidos en la Constitución de 1991. El modelo burocrático fue

necesario superarlo por un modelo que facultara al Estado para dar respuesta a las nuevas condiciones de un mundo turbulento y cambiante en grado acelerado [véase a Guerrero (2010) y Restrepo (2011)].

Surge entonces en el país, desde los años 90, el modelo de la gerencia pública, para lograr que la acción administrativa del Estado sea más eficaz y eficiente, y a la vez más transparente y con mayor responsabilidad. La misma Constitución Política de 1991 introdujo el principio de la descentralización con autonomía de la organización territorial, no siendo éste un elemento propio del modelo burocrático. Lo anterior, de acuerdo con Restrepo (2011), marcó un punto de inflexión que permitió la introducción de elementos tanto de la gerencia pública como de la gobernanza.

El modelo de la gerencia pública fue caracterizado y concebido como una filosofía administrativa por Christopher Hood y Michael Jackson (Barzelay, 2008). Se relaciona directamente con el suministro de los servicios públicos, el desempeño de las funciones gubernamentales y de sus funciones administrativas, incluyendo las operaciones, la gerencia y la supervisión, por lo que debería estar referido a las reglas institucionales y a las rutinas organizacionales en las áreas de planificación del gasto, de la gerencia financiera, del servicio civil y de las relaciones laborales (Guerrero, 2010).

Con el modelo de la gerencia pública o nueva gerencia pública, se llegó a pensar, y así nos lo expone Restrepo (2011), que los problemas propios de la administración pública pueden ser analizados y solucionados teniendo en cuenta los conceptos y técnicas propios de las organizaciones privadas, considerando que la gestión pública es sustantivamente gestión, decisiones de coordinación y motivación dirigidas a alcanzar los mejores resultados con los medios disponibles, dentro de las restricciones que impone el marco jurídico-político. El modelo de la nueva gerencia pública adquiere particular relevancia en el uso de tecnologías administrativas provenientes de la gestión empresarial: la planeación estratégica, la reingeniería en los procesos de negocios, la calidad total, la norma ISO 9000, el *Just in time*, el *benchmarking*, el *empowerment*, el *outsourcing*, entre otras.

Por último, surge la gobernanza como modelo de gestión alternativo para reinterpretar el papel del Gobierno, se sustenta en la premisa de que la gestión

pública es una cuestión de gran relieve que se relaciona con la capacidad que tienen las instituciones gubernamentales para lograr el objetivo de conjugar eficacia y desempeño, calidad de vida y bienestar continuo, y democracia política y aseguramiento de las libertades modernas, cuya relevancia pone de presente su papel como puente de comunicación entre las esferas pública y privada [véase a Ovalle (2004), Peters (2004) y Restrepo (2011)]. La Gobernanza, según Launay (2008), es el arte o manera de gobernar, que se propone lograr el desarrollo social, económico e institucional duradero, es por consiguiente un conjunto de procesos, regulaciones e interacciones, con la finalidad de que hagan posible un “desarrollo duradero” y un “sano equilibrio” entre los actores que conforman una sociedad.

Dada las particularidades del sector público y la especificidad de la administración o gestión pública, el modelo de gobernanza pretende dar respuesta a la realidad política-administrativa, social y económica que enfrentan los municipios y sus mandatarios. Para lograr esto se hace necesaria una apertura de la gestión pública hacia la sociedad, basada en la corresponsabilidad de los actores, comprometiendo a los ciudadanos con la cosa pública, garantizando así un Estado democrático, moderno y eficiente [véase a Martínez (2005), Aguilar (2007), Guerreño (2010) y Restrepo (2011)].

En síntesis, la gobernanza está orientada hacia la garantía de la toma correcta de decisiones y la satisfacción de las necesidades ciudadanas mediante una asignación adecuada de bienes y servicios, a través de los valores como: orientación a las necesidades del ciudadano; actuación y planificación con capacidad de anticipación y previsión a necesidades futuras; rendición de cuentas a la sociedad y a sus representantes, y asunción de las consecuencias de la gestión; incorporación de la capacidad de la sociedad civil para mejorar la prestación de los servicios a la comunidad; realización de las políticas públicas con asignación óptima de recursos por servidores públicos comprometidos y cualificados; y prestación de servicios con vocación de mejoramiento continuo para satisfacer realmente las expectativas de los ciudadanos [véase a Estapé-Triay (2003) y Restrepo (2009)]. Es por lo anterior que el éxito de la gobernanza se logra con dos condiciones indispensables: contar con

una sociedad participativa y con un sector empresarial responsable [véase a Peters (2004) y Guerrero (2010)].

Como se ha expuesto a lo largo del texto, la administración pública ha llevado a proponer modelos de gestión a través de los cuales se logre vincular a los principales actores de la sociedad en el desarrollo social y económico del país. Sin embargo la administración pública y sus modelos de gestión presentan particularidades en el ámbito local o entes territoriales como son los municipios, dado su propio contexto y realidad política-administrativa, social y económica. Lo anterior requiere la contextualización de los municipios de sexta categoría y su importancia en el desarrollo del país.

### ***Municipios de sexta categoría***

Los municipios de sexta categoría representan en el país el 89,82% del total de los municipios. Su clasificación se debe a que son municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación<sup>6</sup> anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales. Lo anterior indica que los municipios de sexta categoría son municipios pequeños, que dentro del marco de la Constitución de 1991 tienen la responsabilidad de velar por el desarrollo social y económico de su territorio, a través del cumplimiento eficaz y eficiente de las funciones y competencias asignadas en el proceso de descentralización y autonomía.

En el año 1991, con el cambio de la Constitución Política, el Estado colombiano como república unitaria descentralizó su territorio y sus funciones<sup>7</sup>, esto significó y marcó la importancia que tienen en el desarrollo del país los municipios y entes territoriales, siendo las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y las que tienen el interés, así sea político, y la capacidad de solucionar los problemas locales<sup>8</sup>.

La descentralización que trajo consigo la nueva Constitución Política, es entendida y asumida como el traslado de competencias del nivel central a los entes territoriales, y

---

<sup>6</sup> De acuerdo a la Ley 617 de 2000, los ingresos corrientes de libres destinación son los ingresos tributarios y no tributarios, excluidas las rentas de destinación específica.

<sup>7</sup> Véase los Artículos 1, 287 y 311 de la Constitución Política de 1991.

<sup>8</sup> Véase la Sentencia C-478 de 1992 de la Corte Constitucional.

es por eso, que el municipio o ente territorial es visto como aquel que tiene la mayor capacidad de identificar las necesidades o intereses locales y es en definitiva el más interesado por satisfacer las necesidades de su población. La Constitución Política articuló a la descentralización la autonomía, con el fin de dar los instrumentos a las autoridades locales para cumplir con sus competencias (Tavera, 2008, p. 117-118).

En su forma abstracta, la descentralización administrativa tiene como propósito aumentar la eficiencia de la organización para el cumplimiento de sus funciones<sup>9</sup>. El hecho de que las entidades territoriales sean autónomas implica la toma de decisiones menos genéricas que las tomadas desde el nivel central, con un componente adicional de conocimiento local de las problemáticas que a cada territorio caracteriza. Bajo el esquema descentralizado las decisiones deberían ser tomadas “a la medida”<sup>10</sup>, siendo la autonomía presupuestal la más real herramienta del gobernante para saciar la sed de soluciones en su contexto (Tavera: 2008).

Castells (1999) plantea la importancia de los municipios desde el punto de vista del desarrollo económico y su implicación en la economía global. El desarrollo económico debe impulsar la actividad productiva y la igualdad social, ya que para garantizar un crecimiento estable se requiere de un territorio cohesionado en lo social, teniendo en cuenta que el desarrollo municipal y la igualdad social van unidos y requieren de una base económica sólida.

---

<sup>9</sup> Véase la evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Departamento Nacional de Planeación, 2002.

<sup>10</sup> Véase el informe del desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2010, DNP, 2011.

### **3. Método de solución**

Para la realización del estudio exploratorio aquí expuesto y el logro de objetivos trazados, se utilizó una metodología de corte cualitativo, la cual, como plantean Arellano y Rivera (1999), permite abordar realidades complejas de una manera sistemática, obteniendo información clave o estratégica. Esta metodología permitió incluir la experiencia del investigador en el sector público, específicamente con los municipios de sexta categoría, como aspecto importante dentro del análisis.

Para el análisis de los índices e indicadores que utiliza el gobierno nacional y otras entidades que evalúan la gestión pública en el país, se privilegiaron las fuentes secundarias de información, como las estadísticas disponibles en bases de datos e informes de entidades gubernamentales y no gubernamentales desde los años 2005 a 2011. Las principales fuentes de información revisadas fueron las del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

También fue necesario para el análisis comparar los resultados que obtuvieron los diferentes municipios de sexta categoría del departamento de Caldas con los estándares que miden la buena gestión, con el fin de diferenciar aquellos municipios que presentaron mejores y peores resultados de gestión y determinar su realidad política-administrativa, social y económica, aspecto que posibilitó el plantear de manera general los retos para la administración pública en los municipios de sexta categoría del departamento de Caldas. Para algunos de los índices e indicadores solo se tenía información a nivel departamental o nacional, con la cual se adelantó el análisis.

Durante la investigación se implementaron cuatro fases, a saber: el rastreo bibliográfico, la selección de bibliografía, el análisis de información y la inferencia.

Como producto de la primera fase de rastreo bibliográfico, se pudieron conceptualizar las categorías iniciales planteadas en el estudio. Además se construyó un inventario bibliográfico de aproximadamente 275 documentos, entre artículos académicos, libros, capítulos de libros y tesis disponibles en bases de datos como EBSCO Host, Emerald, Redalyc y Dialnet.

En la segunda fase de selección de bibliografía, se seleccionaron aquellos documentos que permitieron no solo profundizar en las categorías iniciales, sino que sirvieron para ampliar en otros conceptos el referente conceptual, como por ejemplo administración, investigaciones en administración pública y métodos de investigación frecuentes para abordar en administración pública. Esta información se registró en algunas fichas técnicas y en documentos resúmenes

La tercera fase de análisis de información consistió en estudiar detalladamente cada uno de los datos, gráficos y cuadros en donde se presentan los resultados de los índices e indicadores que utiliza el gobierno nacional y otras entidades para evaluar la gestión de los municipios y departamentos del país, para luego hacer los resúmenes que permitieron ampliar el análisis e iniciar las primeras conclusiones del estudio.

En la última fase de inferencia se conjugó el análisis comparativo e inductivo de los índices e indicadores que miden la gestión de los municipios y se ampliaron las conclusiones sobre la realidad de los municipios para dar respuesta a la pregunta de investigación sobre “¿Cuáles son los retos políticos-administrativos, sociales y económicos de la administración pública en los municipios de sexta categoría del departamento de Caldas?”.



#### 4. Presentación y análisis de resultados

Para el análisis de la realidad política-administrativa de los municipios de sexta categoría del departamento de Caldas, el instrumento de base que se utilizó fue la evaluación de desempeño integral<sup>11</sup>, la cual mide el comportamiento de las entidades territoriales con relación a la ejecución de sus competencias y evalúa las capacidades administrativas e institucionales que poseen estas entidades para afrontar esas responsabilidades. Esta evaluación se realiza en temas propios de la administración pública territorial y arroja señales sobre diferentes aspectos de su gestión, como el manejo de las finanzas públicas, el grado de cumplimiento de las metas de los planes de desarrollo territoriales, la eficiencia en el manejo de los recursos, el cumplimiento de las normas de presupuestación, la ejecución de los recursos del sistema general de participaciones y las capacidades administrativas con que cuentan.

Adicionalmente, se tuvo en cuenta dentro de la realidad política-administrativa el análisis de los resultados del Indicador de Desarrollo Municipal (Indemun), de la Encuesta de Cultura Política 2008<sup>12</sup> y de la Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Departamental 2011<sup>13</sup>. El primero es calculado por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS) del Departamento Nacional de Planeación (DNP), el cual mide de manera sintética el comportamiento de los municipios en variables de tipo social y financiero, mientras que los resultados de las dos encuestas son presentados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), siendo ésta información estadística estratégica que permite caracterizar aspectos de la cultura política colombiana, basados en las percepciones de los ciudadanos y de funcionarios públicos sobre su entorno político-administrativo, como

---

<sup>11</sup> Evaluación del desempeño integral de los municipios. Informe de resultados vigencia 2010, Departamento Nacional de Planeación DNP, 2011.

<https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=iZAV49Pxxh2Y%3D&tabid=387>

<sup>12</sup> Encuesta de cultura política 2008 informe de resultados. Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, 2009.

[http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/informe\\_ECP\\_08.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/informe_ECP_08.pdf)

<sup>13</sup> Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Departamental 2011. Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, 2012.

[http://www.dane.gov.co/files/EDI/presentacion\\_EDID\\_2011.pdf](http://www.dane.gov.co/files/EDI/presentacion_EDID_2011.pdf)

insumo para diseñar políticas públicas dirigidas a fortalecer la democracia colombiana.

A continuación se presenta el análisis de los resultados más relevantes que dan cuenta de la realidad política-administrativa de los municipios.

En términos generales frente al índice de desempeño integral, el cual integra el índice de desempeño fiscal<sup>14</sup>, 18 de los 24 municipios de sexta categoría del departamento de Caldas han venido mejorando los resultados de su desempeño integral desde el año 2008. Este índice obtuvo una calificación promedio de 69,3%, indicando que los municipios cumplen parcialmente sus planes de desarrollo y la eficiencia en la producción de bienes y servicios está en la mitad, además, han desarrollado a medias sus capacidades administrativas y fiscales. En cuanto al desempeño fiscal, el 70,8% de los municipios de sexta categoría del departamento de Caldas alcanzaron una calificación entre 60 y 70 puntos, esto quiere decir que sus finanzas son vulnerables, dependen de manera importante de las transferencias del gobierno nacional y son entidades expuestas a desequilibrios en sus finanzas.

Como complemento de lo anterior, el Índice de Desarrollo Municipal (Indemun), presenta retos para estos municipios para poder satisfacer las necesidades básicas insatisfechas de su comunidad, mejorar la cobertura en educación, mejorar el recaudo de sus ingresos propios con un mayor esfuerzo fiscal y aumentar la inversión pública, ya que un valor de 59,48 puntos en este índice da cuenta de ello, siendo un resultado medio de desarrollo.

El análisis de los resultados de las dos encuestas antes mencionadas, permiten dar cuenta de la realidad política-administrativa desde la percepción de los ciudadanos y funcionarios públicos, ampliando esa mirada con variables que no dependen de datos cuantitativos suministrados por los entes territoriales. Por consiguiente, la encuesta que mide la cultura política del país permite identificar desde sus resultados los retos que se tienen, en cuanto a que los ciudadanos manifestaron, en mayor porcentaje, que perciben el tema político como medianamente importante; no existe una cultura de asociatividad; la

---

<sup>14</sup> Informe del desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2010, DNP, 2011.  
<https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=pVQT8duQkds%3D&tabid=386>

participación ciudadana es baja en los espacios y mecanismos que existen, pero los que participan lo hacen pensando en el beneficio de la comunidad y que la situación del país mejore; un poco más de la mitad de las personas consideran al país como medianamente democrático, mientras que la tercera parte como democrático; y frente al desempeño democrático, cerca de la mitad de las personas se siente satisfechas y un poco más de la tercera parte de las personas, insatisfechas. Adicionalmente, la encuesta sobre ambiente y desempeño institucional departamental pone de manifiesto otros retos: cuando los resultados muestran que la implementación de estrategias como sistemas de calidad, rendición de cuentas, gobierno en línea, sistema de control interno, meritocracia, simplificación de trámites y veedurías en algo han mejorado el desempeño de la entidad; la mayoría de los funcionarios no conocieron ni participaron de audiencias públicas, pero hacen reuniones públicas para informar los programas y proyectos que se tienen; y un poco más de la mitad de los funcionarios promueven y tienen estrategias para la participación de la ciudadanía.

Avanzando con la realidad que presentan los municipios de sexta categoría del departamento de Caldas, se aborda la realidad social, donde no se vislumbra un panorama alentador. Para medir esta realidad se introduce el término de calidad de vida y pobreza, el cual toma como base los indicadores sociales departamentales del estudio del Departamento Nacional de Planeación (DNP) entre los años 2001-2005, presentando los resultados del Índice de Desarrollo Humano (IDH), Índice de Condiciones de Vida (ICV), Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y Líneas de Pobreza e Indigencia<sup>15</sup>. Adicional, se presenta los resultados del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que es un indicador que refleja el grado de privación de las personas en un conjunto de dimensiones y variables como son: condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y juventud, trabajo, salud, servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Sistema de indicadores socio demográficos para Colombia SISD 37, DNP, 2006.

<https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDS/SISD/boletin37.pdf>

<sup>16</sup> Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-Colombia) 1997-2010 y meta del PND para 2014, DNP, 2011. <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=nUqZP0a6mo0%3D&tabid=337>

Para dar cuenta de la realidad social, a continuación se presenta el análisis de los principales resultados de los cinco anteriores instrumentos.

El índice de Desarrollo Humano (IDH) resume el impacto que ha tenido la actividad productiva y social sobre el nivel de desarrollo humano de un país, departamento o ciudad. Se basa en tres indicadores: longevidad, nivel de educación e ingresos. Para el departamento de Caldas este índice está por encima del límite asignado por Naciones Unidas a los países con desarrollo medio. Desde el año 2001 este indicador no ha mostrado avance, se ha mantenido prácticamente estable, evidenciando que la actividad productiva y social no ha tenido mayores alcances que impacten positivamente en la comunidad. Un panorama favorable de este índice para las vigencias actuales en el departamento de Caldas requiere que el Producto Interno Bruto (PIB), la esperanza de vida al nacer, la cobertura en educación, la deserción escolar y las Pruebas Saber, presenten mejores resultados como producto de mejor gestión por parte de algunos municipios en estos componentes.

El panorama se amplía para la realidad social, cuando el Índice de Condiciones de Vida (ICV) presenta como retos mejorar las condiciones de la calidad de la vivienda y la calidad en los servicios públicos en la zona rural, ya que este índice mide el estándar de vida teniendo en cuenta las características de la vivienda, acceso a los servicios públicos domiciliarios, la educación del jefe de hogar y de los mayores de 12 años, el acceso de niños y jóvenes a los servicios escolares, el hacinamiento y proporción de niños menores de 6 años en las familias. A pesar de que se mejoraron los resultados de este índice en los municipios del departamento de Caldas, en comparación con el año 1993, pasando en promedio de 61,89 a 68,77 para el año 2005, se esperaba que para los años siguientes los resultados de las diferentes variables que componen este indicador mejoren sustancialmente, permitiendo que los municipios de sexta categoría puedan presentar un valor muy cercano al promedio nacional que es de 78,7.

Los resultados de algunas de las variables que componen tanto el Índice de Desarrollo Humano (IDH) como el Índice de Condiciones de Vida (ICV), permiten dentro de la realidad social identificar retos en cuanto a la incidencia de la pobreza y de la miseria, medidas a través de las necesidades básicas insatisfechas (NBI). Un

hogar se considera pobre si presenta al menos una de las siguientes características: vivienda con materiales inadecuados, con servicios públicos de acueducto y alcantarillado inadecuados, nivel de hacinamiento considerado como crítico, alto nivel de dependencia económica y cuando uno de sus niños entre 7 y 11 años no asiste a algún establecimiento escolar. El hogar se considera como extremadamente pobre (miseria) cuando presenta dos o más de estos indicadores. Los municipios de sexta categoría del departamento de Caldas presentan marcadas diferencias en la incidencia de la pobreza, que para el año 2005, exceptuando los municipios de Anserma, Salamina y Villamaría, obtuvieron valores superiores al 20% en este indicador y en algunos casos valores por encima del 30%, siendo la dependencia económica la variable que tiene mayor incidencia para estos municipios. En cuanto al indicador de miseria, los municipios que tienen mayor población en miseria son Norcasia (16,56%), Samaná (8,77%), Marmato (8,36%) y Victoria (8,27%).

Lo anterior es reforzado con las líneas de pobreza e indigencia, que permite determinar qué porcentaje de la población no cuenta con los ingresos necesarios con respecto a un valor dado -Línea de Pobreza-, o que sus ingresos no son suficientes para satisfacer los requerimientos nutricionales básicos de una familia. El departamento de Caldas se encuentra en la medición de la pobreza con un valor por encima al promedio nacional (49,2%), con un porcentaje de 57,3%. En el periodo 2002-2005, este valor ha venido disminuyendo paulatinamente, al igual que la línea de indigencia, que para el año 2005 tuvo un porcentaje de 15,6%. Es necesario señalar que los niveles de pobreza en el total nacional están severamente influenciados por los índices de ruralidad, siendo este un referente para los municipios de sexta categoría del departamento de Caldas, ya que estos municipios son prácticamente rurales y concentran allí mayor población que en las cabeceras municipales. A pesar de que no se tienen cifras de pobreza a nivel municipal, el reto de los mandatarios locales en cuanto a la reducción de la pobreza, está en definir una política clara y complementaria a la establecida por el gobierno nacional, en el direccionamiento y en la buena ejecución de los recursos en los programas sociales y a generar un ambiente y condiciones que permitan un desarrollo económico de su comunidad.

Finalmente, el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) a nivel regional, considera que una persona está en condición de pobreza si tiene 33% de privaciones en alguna de las siguientes variables: condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y juventud, trabajo, salud, servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda. Entre 1997 y 2010 la mayor reducción en la incidencia de pobreza se observa en la región central, donde se encuentra ubicado geográficamente el departamento de Caldas. A nivel nacional, la meta estimada del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) para 2014 es de 22.5%, lo que refuerza lo anteriormente expuesto, en cuanto a que los mandatarios locales deben articularse y complementar las políticas del gobierno nacional en la reducción de la pobreza.

Si se considera que el éxito económico de una sociedad se genera al garantizar el desarrollo social y humano a partir de brindar a todos los ciudadanos y habitantes de un territorio el acceso y calidad en educación, vivienda, servicios públicos domiciliarios y salud, se puede decir que la realidad económica en los municipios de sexta categoría del departamento de Caldas no presenta un panorama favorable. El departamento de Caldas es uno de los departamentos con mayor tasa de desempleo para la vigencia 2010, registrando un porcentaje de 14,0%; el 80,7% de su población está en edad de trabajar, siendo la cifra más alta a nivel departamental, lo que significa que el Departamento tiene una fuerza laboral importante. Para el año 2011, el Departamento tuvo una reducción importante, al pasar la tasa de desempleo al 11,8%<sup>17</sup>.

En cuanto a la existencia de empresas en el departamento de Caldas, considerando microestablecimientos y establecimientos pequeños, medianos y grandes, el aporte al consolidado nacional está alrededor del 1,8% en promedio, evidenciando que la injerencia de empresas en el departamento de Caldas no es muy buena, lo cual genera un impacto adverso en la generación de empleo y en el recaudo de ingresos tributarios y no tributarios de los municipios, debiéndose asumir retos muy importante que impulsen la creación y consolidación de empresas en los municipios del departamento de Caldas, especialmente para la explotación del campo y de los recursos naturales.

---

<sup>17</sup> Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.

La transición de un esquema productivo agrícola a uno prestador de servicios y la pérdida de población económicamente activa, explican el declive económico de Caldas. Varias razones explican este comportamiento: primero, económicamente el departamento no tiene un peso importante en el producto nacional, la injerencia de los municipios para contribuir al Producto Interno Bruto (PIB) departamental es prácticamente irrisoria. Segundo, en una economía que tiene una historia productiva dirigida por los productos agrícolas, especialmente el café, hoy en día el principal sector productivo es el terciario (servicios) con 64,6%, seguido del primario (agricultura) con 21,64%, con el café representando el 10,49% y el sector industrial con 13,25%. Y tercero, la producción agrícola e industrial ha venido reduciéndose frente a los servicios que registran una tendencia creciente.

Frente al panorama anteriormente expuesto de la realidad política-administrativa, social y económica tanto del departamento de Caldas como de los municipios de sexta categoría que lo conforman, la gerencia o administración pública tiene grandes retos y mucho que aportar al desarrollo de estos municipios.

## **5. Conclusiones**

Como primera conclusión del proceso investigativo, se puede decir que si bien la función administrativa es propia del gobierno central y de los entes territoriales como alcaldías y gobernaciones, y que tienen dentro de sus objetivos buscar cumplir los fines esenciales del Estado para satisfacer las necesidades generales de todos los habitantes bajo los principios constitucionales de buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia, esta labor aún queda por revisar en los municipios de sexta categoría debido a que se han logrado resultados positivos, pero aun los datos muestran que es necesario continuar trabajando para el logro de objetivos. Porque como lo mostraron los datos, en el aspecto político-administrativo, en el departamento de Caldas los municipios cumplen parcialmente sus planes de desarrollo dejando la eficiencia en la producción de bienes y servicios en la mitad. En la misma línea, se pudo ver durante el análisis que es necesario que los municipios del departamento de Caldas continúen aunando esfuerzos por incrementar sus capacidades administrativas y fiscales debido a que, como se mencionó, el 70,8% de los municipios alcanzaron una calificación entre 60 y 70 puntos que muestra la vulnerabilidad en las finanzas, aspecto que pone en riesgo la misión constitucional encomendada de garantizar la satisfacción de necesidades generales de los habitantes.

Como segunda conclusión se puede decir que los municipios de sexta categoría representan en el país el 89,82% del total de los municipios, son pequeños dentro del marco de la Constitución de 1991, que tienen la responsabilidad de velar por el desarrollo social y económico de su territorio, a través del cumplimiento eficaz y eficiente de las funciones y competencias asignadas en el proceso de descentralización y autonomía, siendo así el municipio la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado que le corresponde prestar los servicios públicos que determine la Ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las Leyes.



Ciertamente sí son los municipios los que se ven a diario enfrentados a solucionar los problemas y a satisfacer las necesidades de su población, los que están en contacto más íntimo con el ciudadano y que pueden responder más rápidamente y a la medida a los problemas que se presenten en su contexto, pero muchas veces sin la capacidad y eficiencia para ello, con una serie de limitantes legales y financieros. Pues bien, los municipios tienen garantizada la descentralización, o sea, la administración de sus territorios y/o funciones, pero la autonomía de los municipios no está tan clara, ya que ésta depende de la capacidad que tienen los municipios de generar ingresos propios (ingresos tributarios y no tributarios), que, sumados a las transferencias del gobierno central, permiten llevar a cabo mayor inversión social en salud, educación y agua potable<sup>18</sup>. Los retos que se presentan del resultado del desempeño fiscal están direccionados a que los municipios de sexta categoría del departamento de Caldas no dependan en mayor medida para su funcionamiento e inversión pública de la transferencia de recursos que hace el gobierno central. Lo anterior indica que, frente al proceso de descentralización, estos municipios no gozan de autonomía fiscal, pues su inversión está sujeta a lo establecido por el gobierno central y la Ley en cuanto a la ejecución de dichos recursos.

El buen desempeño fiscal de los gobiernos locales se constituye en requisito para alcanzar los objetivos, toda vez que se traduce en la disponibilidad de recursos para sostener el funcionamiento de los municipios, en un grado significativo de solvencia tributaria, altos niveles de inversión, adecuada capacidad para honrar su deuda y solvencia financiera.

En tercer lugar se puede concluir que es necesario continuar pensando en modelos de administración diferenciados para los municipios de sexta categoría del departamento de Caldas, que de acuerdo al grado de desarrollo de cada ente territorial permita el cumplimiento de planes, programas y proyectos y dar respuesta así a las necesidades de las comunidades. La realidad política-administrativa, social y económica que hoy están viviendo estos municipios, requieren de sistemas o

---

<sup>18</sup> Los gastos de inversión corresponden a inversión social e inversión en infraestructura y equipos, donde 8 municipios no lograron inversión superior al 80% de los gastos. La inversión social en las competencias de salud, educación y agua potable fue la más representativa del gasto, con el 69%, siendo los municipios que más invierten en lo social Aguadas, Anserma, Pensilvania, Riosucio, Samaná y Supía, mientras que la inversión en infraestructura y equipos representó el 31%.

modelos de gestión no tradicionales para hacerle frente a los problemas, desafíos y retos que surgen. Dicha realidad se pudo evidenciar en el análisis del índice de desempeño integral, siendo la eficacia, la eficiencia y el desempeño fiscal las variables que no presentan buenos resultados para los municipios de sexta categoría del departamento de Caldas, requiriendo procesos de planeación de los recursos humanos, financieros y físicos, que son los que impactan en la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de los objetivos y metas de los planes de desarrollo.

Una cuarta conclusión está orientada a insistir en la importancia de continuar implementando procesos de planeación o planificación como instrumento técnico al servicio de la administración pública en los municipios de sexta categoría del departamento de Caldas, aspecto que permite señalar una visión del desarrollo compartida y definir los instrumentos necesarios para ordenar la ejecución de los recursos que lleven a construir las obras que demanda la comunidad, generar bienes y prestar los servicios básicos de educación, salud, vivienda y agua potable, evitándose así la improvisación y el despilfarro de los recursos financieros, humanos y materiales disponibles en los municipios. Para ello se requiere que las entidades territoriales adquieran y perfeccionen su capacidad de gerenciar, planear y ejecutar políticas, programas, planes y proyectos que propendan por el desarrollo integral del territorio y se fortalezca la institucionalidad.

Finalmente, de la experiencia del investigador se recomienda pensar en un modelo de gobernanza para los municipios de sexta categoría del departamento de Caldas, el cual dé respuesta a los retos que plantea la realidad política-administrativa, social y económica que enfrentan hoy estos municipios y sus mandatarios, permitiendo el trabajo articulado con el gobierno central, la participación de la ciudadanía en el diseño y desarrollo de políticas y programas sociales, alianzas público-privadas, la injerencia del sector empresarial en el desarrollo económico y un mayor interés de toda la sociedad en los asuntos públicos, siendo estos los factores claves para obtener mejores resultados en la gestión municipal y lograr el desarrollo social, económico e institucional duradero.

Para culminar el presente informe de investigación, se quiere dejar algunas consideraciones finales en cuanto a posteriores trabajos e investigaciones que se

quieran adelantar sobre administración pública. i) Adelantar trabajo de campo que lleve a recopilar información de los principales actores de la sociedad, que desde su experiencia y conocimiento pueden aportar información que lleve a enriquecer esa realidad política-administrativa, social y económica por la que atraviesan los municipios objeto de la investigación. ii) Generar espacios a nivel local o regional, donde se involucre a la academia, para adelantar debates, foros y discusiones sobre los retos que hoy tienen los mandatarios locales y cómo poderlos afrontar. iii) Profundizar en el estudio de los elementos que caracterizan al modelo de la gobernanza, definir su implementación y puesta en marcha en un contexto específico, siendo éste el modelo de gestión pública que pueden adoptar los mandatarios locales para afrontar los retos que hoy tienen.

## 6. Referencias

- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (19).
- Aktouf, O. (2009). *La administración, entre tradición y renovación*. Cali, Editorial Universidad del Valle, Gaëtan Morin Éditeur.
- Arellano Gault, D., y Rivera Sánchez, L. (1999). Gobiernos locales: innovaciones y perspectivas en la gestión de la participación social. *Revista Gestión y Política Pública*, 8(1), 89-119.
- Barba Álvarez, A. (1999). Administración y sociedad. *Administración* 2, 15-38.
- Barzelay, M. (2008). *La Nueva Gestión Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Castells, A. (1999). Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal. *Gestión y Política Pública*, 8 (2), 277-298.
- Etapé-Triay, S. (2003). *Bases conceptuales del nuevo modelo de administración pública catalana*. VIII Congreso Internacional del CLAD, Panamá, 2003.
- Guerrero Olvera, M. (2010). Una aproximación al papel de la Administración Pública en los procesos de gobernabilidad. *Espacios Públicos*, (28), 44-60.
- Launay, C. (02 de Octubre de 2008). *Hacia un concepto de gobernanza diferenciada en Colombia*. Primer Congreso de Ciencias Políticas. Institut de recherche et débat sur la gouvernance, Bogotá.
- Martínez, A. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Restrepo Medina, M. A. (2009). Burocracia, gerencia pública y gobernanza. *Revista Diálogos de Saberes*, (30), 167-185.
- Restrepo Medina, M. A. (2011). La administración pública en la constitución de 1991: sincretismo involuntario entre la burocracia, el gerencialismo y la gobernanza. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 13 (1), 365-388.
- Tavera, T. (2008). Autonomía presupuestal en los entes territoriales en Colombia. *Revista Ópera*, (8), 117-123.

Torres Valdivieso, S., y Mejía Villa, H. A. (2006). Una visión contemporánea del concepto de administración: revisión del contexto colombiano. *Cuadernos de Administración*, 19 (32), 111-133. Recuperado de <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/205/20503205.pdf>