

# Las Prácticas De Gestión Y Sustentabilidad Económica Y Ética, En Municipios De Sexta Categoría En Colombia

*Jairo Alberto Suarez Comesaña, Msc*

Universidad Internacional Iberoamericana (UNINI), Mexico

*Armando Sánchez-Macías, PhD*

Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP), Mexico

Doi:10.19044/esj.2018.v14n23p1

[URL:http://dx.doi.org/10.19044/esj.2018.v14n23p1](http://dx.doi.org/10.19044/esj.2018.v14n23p1)

---

## Abstract

The aim of this paper is to characterize and diagnose the effectiveness in the execution of the state administration in the processes and procedures of public management, as well as the analysis of the main indicators of the Sixth Category municipalities in Colombia: geographical, demographic, social, environmental and demographic. The selected municipalities were Ciénaga de Oro and San Pelayo of the Caribbean region, which are in restructuring of liabilities (Law 550), as well as Pamplona in the Andean region who have already left this status. This study is of a quantitative type, with a mixed, descriptive-transversal and non-experimental approach. The strategic indicators of each municipality were analyzed through a documentary investigation. Interviews were also carried out with closed and open questions to prominent actors of the communities, as well as to public officials. Among the most relevant results, it was found that there are opposing perceptions, among the officials that assume the results of public management as the best, and the negative perception of the citizen who considers that these processes do not satisfy their needs for information, consultation and participation. In general terms, the diagnosis showed that public policies have not managed to reduce social backwardness, corruption and the lack of involvement of citizens in the state administration.

---

**Keywords:** Public management, Management by results, Ethics in public administration, Colombian municipalities.

---

## Resumen

El objetivo de esta investigación es caracterizar y diagnosticar la efectividad en la ejecución de la administración estatal en los procesos y procedimientos de gestión pública, así como el análisis de los principales

indicadores de los municipios de Sexta Categoría en Colombia.: geográficos, demográficos, sociales, ambientales y demográficos. Los municipios seleccionados fueron Ciénaga de Oro y San Pelayo de la región Caribe, que están en reestructuración de pasivos (Ley 550), así como Pamplona en la región Andina quien ya dejó este estatus. Este estudio es de tipo cuantitativo, con enfoque mixto, descriptivo-transversal y no experimental. Se analizaron los indicadores estratégicos de cada municipio mediante una investigación documental. También se aplicaron entrevistas con preguntas cerradas y abiertas a actores destacados de las comunidades, así como a funcionarios públicos. Entre los resultados más relevantes se encontró que existen percepciones opuestas, entre los funcionarios que asumen los resultados de la gestión pública como óptima, y la percepción negativa del ciudadano que considera que estos procesos no satisfacen sus necesidades de información, concertación y participación. En términos generales el diagnóstico mostró que las políticas públicas no han logrado abatir el rezago social, la corrupción y la falta de implicación de la ciudadanía en la administración estatal.

---

**Palabras claves** Gestión pública, Gestión por resultados, Ética en la administración pública, Municipios colombianos.

### **Introducción:**

Colombia es un Estado social de derecho, unitario, descentralizado, con autonomía administrativa y financiera en sus entes territoriales. Los distritos y municipios se clasifican atendiendo a su población e ingresos corrientes de libre destinación; en categorías que van desde la especial hasta la sexta. La categoría especial corresponde a las capitales de departamentos, donde se concentra la mayor cantidad de la población. Es ahí donde se transfiere el mayor porcentaje de recursos, para atender sus necesidades. La sexta categoría se refiere a los entes territoriales con poca población y donde sus recaudos por impuestos de ingresos corrientes de libre destinación han sido reducidos. En algunos casos, por incorrectos manejos administrativos que dan origen a un déficit fiscal y una cesación de pagos con sus acreedores. Esto puede llevar al municipio de cuarta y quinta categoría a descender hasta la sexta, e iniciar planes de mejoramiento en saneamiento fiscal y administrativo.

Para el año 1968 se inició en Colombia la descentralización administrativa y financiera del aparato de gobierno en los entes territoriales. Ésta se llevó a cabo sin considerar un marco regulatorio y normativo para guiar el progreso socioeconómico de los ciudadanos y sus gobernantes. No existieron criterios de inversión social y de las fuentes de financiamiento del desarrollo local, así como reglas acerca de la utilización de los tributos que pasaron del Estado central a las administraciones locales. Esta situación dio lugar a administraciones negligentes y con actos de corrupción que han

desatado la crisis fiscal y financiera en los municipios, particularmente en los de Sexta Categoría. La situación de déficit fiscal de los entes territoriales prendió las alarmas en las entidades de control del Estado. Fue entonces en los años noventa que a nivel del Gobierno central, se inició la reglamentación fiscal a nivel territorial. Se aplicaron normas y políticas orientadas a racionalizar el gasto y el creciente endeudamiento de las administraciones locales, con miras a fortalecer su solvencia financiera (Valencia-Tello & Karam de Chueri, 2014). Así mismo se emitieron leyes para iniciar procesos de transparencia y responsabilidad en el gasto público, esta normativa es la llamada Ley 550 de 1999 (El Congreso de Colombia, 1999), reemplazada luego por la 1116 de 2006:

[...] por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley (El Congreso de Colombia, 2006, pár.1).

Se dio lugar también a leyes que controlan y limitan el endeudamiento, las cuales establecen los lineamientos para el marco fiscal recaudatorio de los entes territoriales: ley 358 (El Congreso de Colombia, 1997), ley 617 (El Congreso de Colombia, 2000) y ley 819 (El Congreso de Colombia, 2003).

De momento, se evidencia que las normas fiscales del Gobierno siguen siendo procíclicas (Lozada, Rincón, Sarmiento, & Ramos, 2008), persistiendo altos niveles de endeudamiento de los municipios de sexta categoría. La inviabilidad económica tuvo su origen en parte en los malos manejos administrativos, la falta de capacitación en gestión pública, por adolecer de manuales de ética, anticorrupción, gestión ambiental y atención al usuario (Martínez López-Muñiz, 2011); que pudieran haberse articulado en cada dependencia a través de la socialización y conocimiento de estas prácticas.

El resultado de esta situación se traduce en la alta corrupción de que han sido objeto estas entidades territoriales, por parte de particulares, que son electos para dirigir los destinos de los municipios sin tener actitudes y aptitudes para desempeñar el cargo. A su vez éstos, eligen a personas para la alta dirección en cargos como secretarios o jefes de dependencias que sólo reúnen los requisitos mínimos exigidos para el desempeño de sus funciones. En su mayoría carecen de experiencia en el sector público, se seleccionan sólo por cumplir compromisos burocráticos, políticos y no para formar equipos de trabajo que asesoren y ayuden con la gobernabilidad de la entidad; según los preceptos y principios rectores de la administración pública (Martínez Cárdenas & Ramírez Mora, 2006).

Existen metodologías en la administración, que permiten adecuar políticas públicas al desarrollo con equidad en la inversión social de los

sectores más vulnerables de cada municipio. Esto se puede dar de la mano con la cultura y costumbres de las comunidades más oprimidas, respetando el medio ambiente para lograr su desarrollo. Entre estos modelos se encuentra la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) que busca optimizar la inversión de recursos públicos con acciones estratégicas definidas para atender las demandas de la comunidad, permitiendo su evaluación y desempeño en el cumplimiento de metas incluidas en las políticas públicas y planes de desarrollo, con un enfoque ético (Nieto Antolín & Fernández Gago, 2004; Suárez Comesaña, 2010).

La Gestión por Resultados (GPR) es un modelo de administración que busca optimizar la inversión de recursos públicos con acciones estratégicas definidas para atender las demandas de la comunidad (Makón, 2000). Permite la evaluación del desempeño en el cumplimiento de metas incluidas en las políticas públicas y planes de desarrollo.

En las últimas dos décadas, la administración pública se ha encaminado a trabajar en nuevos objetivos, empleando la lógica gerencial, cristalizada en la GPR, tratando la racionalidad económica para conseguir la eficacia y eficiencia. La lógica contiene tres objetivos: a) optimizar el empleo del capital estatal en elaboración y entrega de estos recursos del gobierno, para cumplir con los requerimientos de aumentar la cantidad de servicios; disminuir la carga impositiva, mejorar la eficacia, la eficiencia, la equidad y la calidad; b) acreditar que la contratación y distribución de bienes y servicios se realice con criterios de transparencia, evaluando y verificando el cumplimiento de los parámetros establecidos y que la entrega de éstos se efectuó con equidad y; c) promocionar y ejecutar instrumentos en cada Entidad Estatal, para corregir el funcionamiento y trabajo de los servidores y funcionarios de Gobierno, para conseguir la efectividad de las Entidades Gubernamentales, para cumplir las metas antes dicha (CLAD, 2007). ¿Han llegado estas políticas públicas a implantarse adecuadamente? ¿Son los gobiernos municipales eficientes, éticos y respetan el medio ambiente? Si esto es así ¿por qué la insolvencia económica?

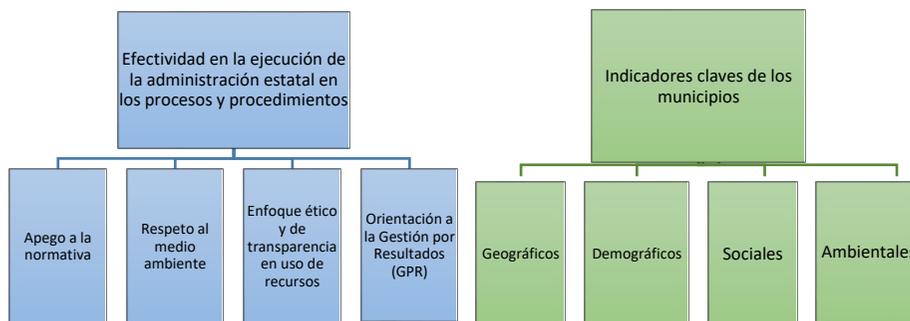
## **Metodología**

La presente investigación es de tipo cuantitativo con un enfoque mixto, es descriptiva-transversal y no experimental. La concepción que se empleó fue el estudio de caso que ha sido una forma esencial de investigación en las ciencias sociales y en la dirección de empresas (Martínez Carazo, 2006; Yin, 2009).

El objetivo de este trabajo es caracterizar y diagnosticar el nivel de aplicación de la gestión por resultados, el desarrollo y aplicación de procedimientos, procesos, metas, indicadores, niveles de competencia y funciones del personal administrativo en los Municipios de Sexta Categoría

en Colombia, que contribuyen a lograr sostenibilidad económica y ambiental con un enfoque ético (Ospina Bozzi, 2001).

Las variables que se estudian son: la efectividad en la ejecución de la administración estatal en los procesos y procedimientos. Dicha variable se mide a través de las dimensiones que se muestran en la figura 1. La segunda variable es el análisis de los principales indicadores de los Municipios: geográficos, demográficos, sociales, ambientales y demográficos (DANE, 2015).



**Figura 1.- Variables de estudio**

**Fuente: elaboración propia**

La población fueron los municipios de Sexta Categoría en Colombia. El tamaño de la muestra fue de tres municipios: Ciénaga de Oro y San Pelayo en la región Caribe, por considerarlos como representativos de la muestra por encontrarse en el Departamento de Córdoba, donde se presentan ocho entidades territoriales que son el 26,6 % del total en ejecución del acuerdo 550 y Pamplona, como municipio testigo para realizar el comparativo y por ya haber salido de los supuestos de esta ley. Las dos primeras entidades se encuentran en zonas donde hacen presencia diferentes actores de conflicto armado colombiano, lo cual limita el acceso a la información dejando en riesgo la integridad personal de los implicados en la investigación, reduciendo la muestra. Pero valorándose el grado de influencia en la comunidad de los sujetos elegidos.

De los tres municipios seleccionados se analizaron los indicadores clave utilizando las fuentes documentales que los organismos oficiales del Estado y de otras organizaciones no gubernamentales aportan en sus informes y reportes.

Para la aplicación de las entrevistas, los sujetos elegidos se clasificaron en dos segmentos, por un lado, los funcionarios públicos pertenecientes a la administración municipal con injerencia en los temas de la investigación, y por el otro lado los ciudadanos representativos que forman parte de las

veedurías ciudadanas, juntas de acción comunal o que pertenecen a grupos de interés tales como el educativo, el comercio, religioso y agropecuario. Esto se llevó a cabo para entender las condiciones, hábitos y cualidades esenciales de las personas entrevistadas. En total se aplicaron cinco entrevistas a la comunidad y cinco a funcionarios en cada ente territorial. Las entrevistas son estructuradas, con respuestas cerradas y en con escalas de Likert en donde se busca medir percepción. Ambos instrumentos fueron piloteados con muestras similares.

## **Resultados y discusión.**

En esta sección se presentan los resultados más relevantes de la presente investigación

### *a) Indicadores relevantes de los municipios*

En la variable de análisis de los principales indicadores de los Municipios geográficos, demográficos, sociales, ambientales y demográficos se precisaron los siguientes resultados

Se identificó que en los Municipios de Ciénaga de Oro y San Pelayo son entidades territoriales típicas de la región Caribe colombiana, donde las condiciones de relieve, ambientales y culturales son muy parecidas entre sí. Esto tiene fundamento en las arraigadas tradiciones culturales que se han mantenido vigentes, se les reconoce con el apelativo de costeños por ser personas donde predomina el machismo y el afán de buscar la vida del menor esfuerzo. Por estas razones su gestión desde lo público es de bajo desempeño en los mandatarios locales, en temas como la planeación y desarrollo de proyectos que beneficien la población de sus Municipios, aunado al poco interés de las comunidades en presionar cambios en desarrollo social y económico.

Persiste una baja cobertura de servicios públicos como consecuencia de la alta incidencia del analfabetismo y las precarias condiciones de accesibilidad a sistemas de información, redes de wifi y otras limitaciones de acceso al conocimiento. Están ausente en las poblaciones mayores de 15 años el alfabetismo digital, requisito fundamental para el uso de las herramientas tecnológicas que permitan una visión general de la prospectiva local, regional, nacional y mundial. Esto trae como consecuencia la poca participación ciudadana en la planeación, ejecución y seguimiento de los proyectos desarrollados por la Administración Municipal, dejando sin supervisión a la dirigencia local para la práctica de acciones que promueven el despilfarro, la corrupción y el clientelismo como constantes de los gestores públicos. Por tal razón, la ejecución de los Planes de Desarrollo no da solución a la problemática social comunitaria, sino que refleja el interés particular de la dirigencia política en temas de proyectos de vías, construcciones, remodelaciones que involucren el empleo de materiales para la construcción

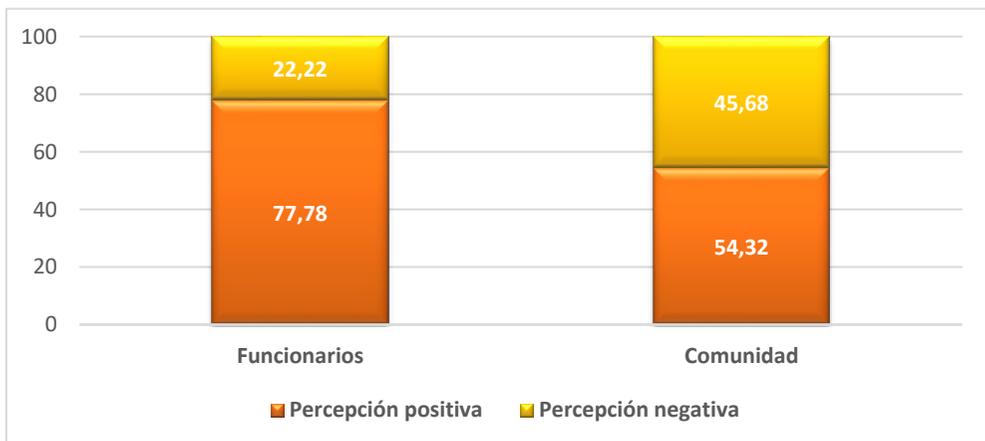
que dejan grandes dividendos, omitiendo los proyectos de vital importancia como salud pública, educación y desarrollo sostenible (DANE, 2015; BID y CLAD, 2006; Dirección General de Apoyo Fiscal, MHCP, 2015; Alcaldía Municipal de Ciénega de Oro, Córdoba, 2016; Municipio de San Pelayo, Córdoba, 2016)

Por otra parte, el municipio de Pamplona, ubicado en la Región Andina tiene unas condiciones estructurales diferentes a las ya analizadas de la Región Caribe, que van desde sus condiciones topográficas, de clima, desarrollo y cultura. Pamplona es considerada como una ciudad prestadora de servicios por contar con espacios de vital importancia para el desarrollo socio-económico. Presenta una buena cobertura de servicios educativos en los niveles de educación formal, básica primaria, básica secundaria y educación media, tanto en zonas rurales como urbanas. De igual forma se encuentran Instituciones de formación técnica y superior, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Universidad de Pamplona y una sede de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), ello permite tener una baja tasa de analfabetismo que no supera el 5% de la población rural y su nivel académico es bastante alto. Razón por la cual los espacios de participación ciudadana son más concurridos y el acompañamiento a los procesos de gestión administrativa se hace más evidente, en la prestación de servicios de salud pública. Cuenta con hospital de mediana complejidad y clínica privada lo cual facilita la accesibilidad, aunque no es ajena a todos aquellos problemas de la seguridad social en Colombia. Los servicios públicos tienen una cobertura superior al 92% por lo cual se hace evidente que se cuenta con calidad de vida comparativamente a lo expuesto en la región Caribe. Aunque a la fecha el municipio de Pamplona ya salió del acuerdo de reestructuración de pasivos de Ley 550, los manejos *politiqueros* de la acción y gestión administrativa, la corrupción, el clientelismo y los malos manejos han sido una constante en los últimos gobiernos municipales. Esto no ha permitido el desarrollo sostenible que podría tener, pues en la visión prospectiva no se aplica con rigurosidad la normativa vigente y se acomoda a los intereses particulares de la dirigencia local; siendo éste un elemento que es común en todas las regiones del País y es evidente en los municipios objeto de esta investigación (DANE, 2015; BID y CLAD, 2006; Dirección General de Apoyo Fiscal, MHCP, 2015; Alcaldía de Pamplona, Norte de Santander, 2016)

*b) Resultados de las entrevistas (efectividad en la ejecución de la administración estatal en los procesos y procedimientos)*

Los funcionarios de los municipios de investigación, Ciénega de Oro, San Pelayo y Pamplona entrevistados, están entre las edades de 51 a 65 años en un 54% y de 21 a 35 años en un 27%. Presentan un nivel académico profesional en un 80% y una experiencia en el cargo de hasta 9 años en un 66%. Al igual que en los dos primeros entes territoriales con una experiencia

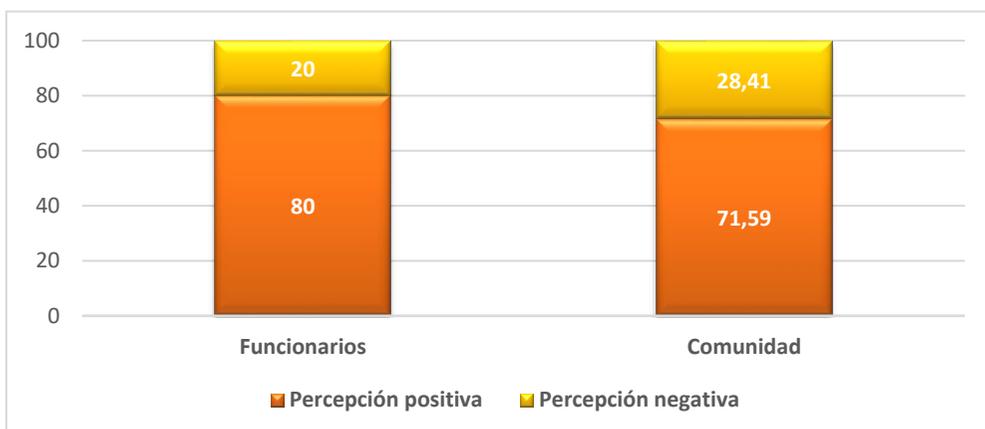
de 19 a 27 años. Lo anterior indica que son personas maduras en su mayoría, con una gran experiencia y nivel académico profesional, factores importantes para lograr cumplir las metas y objetivos trazados en la administración pública local, lo que contrariamente no se percibe en su ejecución.



**Figura 2.- Percepción de Formulación de Actos Administrativos de acuerdo a la normativa.**  
Fuente: elaboración propia.

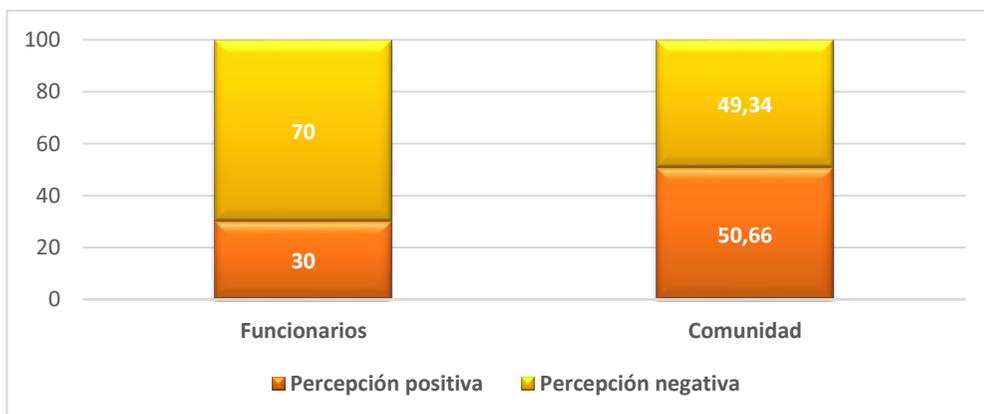
Se observa en la figura 2 que en su gran mayoría las actuaciones administrativas que realizan los funcionarios en los Despachos de los Municipios realizan resoluciones ajustados a la norma en un 80%, pero en un 13% dicen hacer decretos, los cuales sólo son competencia del alcalde municipal. Esto indica un desconocimiento de la jerarquía de las normas municipales. Al momento de elaborarlas tienen presentes los aspectos tanto técnicos como jurídicos en un 80% al igual que solicitan el visto bueno del asesor jurídico, y en un 13 % no lo hacen. Esta situación es preocupante porque posibilitan presentar errores jurídicos en la legalidad de las actuaciones locales y no es coherente con las cualidades de los funcionarios en edad, nivel académico y años de experiencia en el cargo.

Otro aspecto interesante es que requieren del acompañamiento para realizar una actuación, donde otro funcionario de una dependencia distinta maneja los criterios técnicos en un 71,4%; en un 14,3 % delegan por escrito al funcionario, para que realice esta actividad y en un 14,3 % lo realizan de conjunto con la oficina de control interno. Esto refleja trabajo en equipo, empoderamiento y es un aspecto positivo a destacar. Se presenta una percepción positiva de la comunidad en la formulación de actos administrativos en un 54,3 % y un 45,68 % restante negativa, indicador que muestra un porcentaje alto de inconformismo, criterio que difiere entre funcionarios y comunidad (ver figura 3).



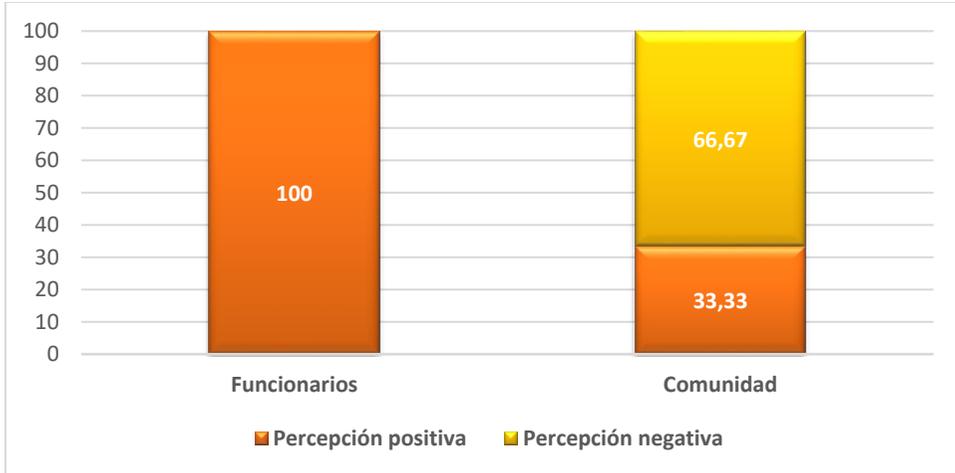
**Figura 3.- Percepción de la ejecución de auditorías a la Dependencia**  
**Fuente: elaboración propia**

Se determinó que, en las auditorías realizadas en los municipios de investigación, los funcionarios han recibido procesos de auditoría en un 86 % por parte de la contraloría y procuraduría, pero de éste un 92 % lo hace la contraloría y 14 % no lo han hecho en el municipio de Pamplona. Esto indica que los entes territoriales de Ciénaga de Oro y San Pelayo que se encuentran en ejecución del Acuerdo de Ley 550 de 1999, es donde las Entidades de Control, -en este caso la Contraloría- hacen mayor auditaje a los compromisos fiscales y económicos pactados en el Acuerdo y a los indicadores establecidos en el Plan de Desarrollo. De igual manera derivado de éste, aparecen los hallazgos de tipo administrativos y fiscales en los tres municipios, y en un 78,5 % se han realizado planes de mejoramiento de corto y mediano plazo. Actualmente se encuentran en ejecución en un 90 %, para subsanar las carencias encontradas de tipo procedimental en la administración de los recursos públicos. Sólo en Ciénaga de Oro se encuentra un 9,9 % que no se encuentra en ejecución, situación complicada por ser este municipio el que se encuentra en déficit fiscal, generando gastos que superan sus ingresos faltando compromiso político del mandatario. Contrastando esta situación con lo informado en la pregunta anterior sobre la formulación de actos administrativos, el indicador de percepción negativa está en un 45,68% de la comunidad, situación que concuerda con las auditorias hechas y los hallazgos encontrados tanto fiscales como administrativos; y se oponen con la información suministrada por los funcionarios que dicen que todo está funcionando bien, para encubrir las actuaciones de la administración local (ver figura 3).



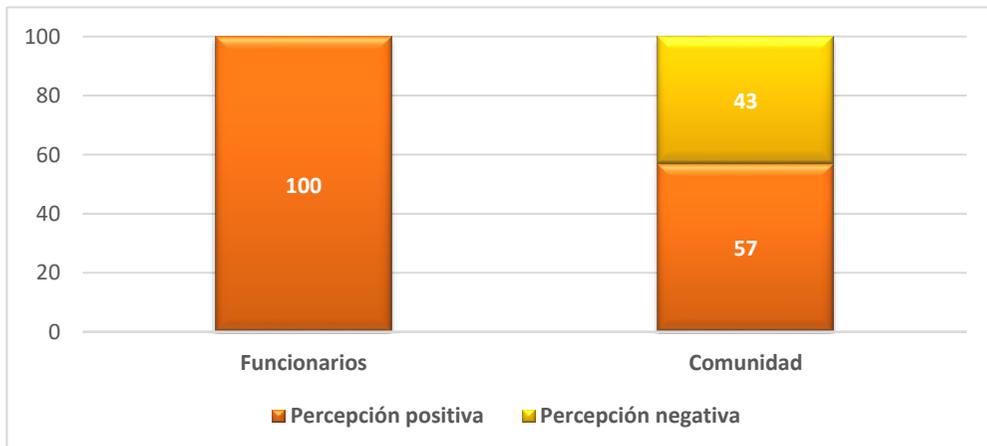
**Figura 4.- Percepción de ejecución de la Gestión Ambiental**  
**Fuente: elaboración propia**

Se precisó que en la Gestión Ambiental en los tres municipios investigados los funcionarios en un 64 % dicen no haber recibido capacitación en ello y el 34% sí. En San Pelayo no reciclan en un 100% y en Ciénaga de Oro y Pamplona en un 42 %, la gran mayoría de funcionarios reducen y reutilizan, no conocen ni participan en grupos ambientalistas, ni dentro, ni fuera de la Alcaldía en un 90,9 %; lo que indica que los funcionarios conocen, pero no han sido capacitado en gestión ambiental, conservación y preservación de los recursos naturales. Estas prácticas se aplican a título personal, más no institucional. Lo que es grave es la apatía y falta de liderazgo de los funcionarios y mandatario local en los procesos de formación y construcción de una cultura ambiental en los entes territoriales. Esto también se ve reflejado en la comunidad, al observarse un 49,34 % de percepción negativa en la gestión ambiental. Situación caótica por el alto grado de contaminación que se observa y que está registrada en el diagnóstico territorial, donde se vierten las aguas de alcantarillas a los ríos. No existe planta de tratamiento de aguas residuales, no se tiene un suministro y servicio permanente de agua potable y aseo. Constantes registradas en los municipios de San Pelayo y Ciénaga de Oro, lo que no sucede en Pamplona (DANE, 2015). Todos estos indicadores desmejoran colateralmente la salud y la calidad de vida de los habitantes y es el reflejo de la mala gestión y la corrupción de la administración local (ver figura 4).



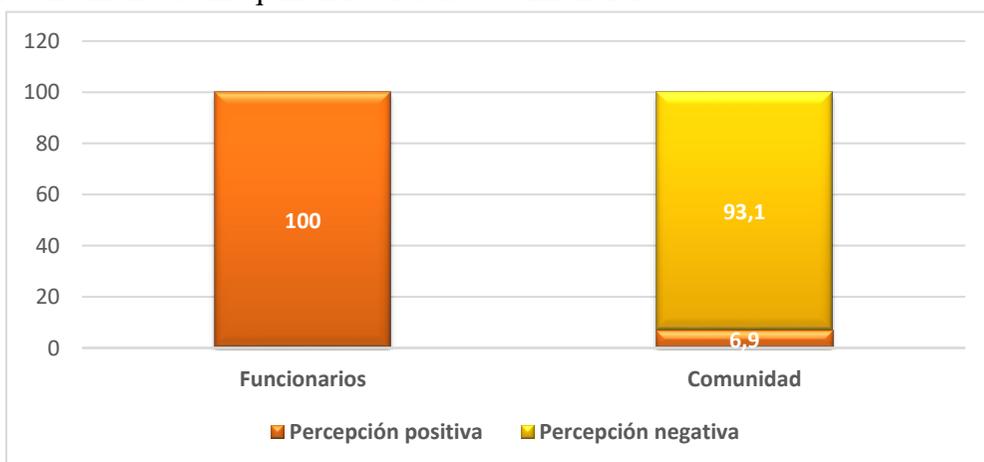
**Figura 5.- Percepción de los contratos a ejecutar**  
**Fuente: elaboración propia**

En la ejecución de contratos por parte del Ente Territorial se ve reflejado en la figura 5 que los funcionarios conocen y tiene una percepción positiva en la ejecución y, en sentido contrario, la comunidad tiene una percepción negativa en un 70% en la contratación. Indicativo de la falta de comunicación entre la Administración y la comunidad en cuanto a información de los contratos y su ejecución. Factor negativo en la transparencia que se debe tener con los recursos públicos y situación crítica que refleja la incoherencia entre lo informado a los funcionarios y la percepción que tiene la comunidad. Consecuencia de esto son los hallazgos encontrados en las auditorías realizadas por la Contraloría, situación que involucró al mandatario de Pamplona, el cual se encuentra privado de la libertad por apropiación y contratación indebida.



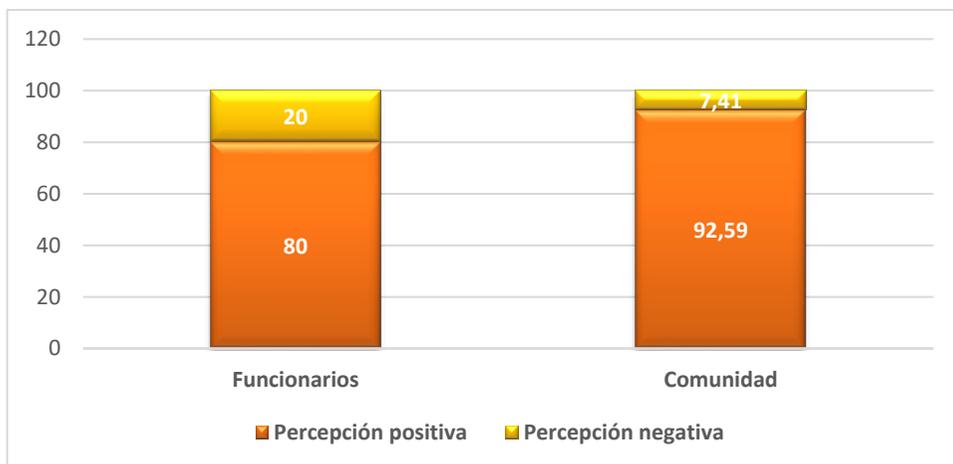
**Figura 6.- Percepción de las audiencias públicas**  
**Fuente: elaboración propia**

En la figura 6 se observa que las audiencias públicas que realiza el Ente Territorial para comunicar a la comunidad las acciones en el cumplimiento del Acuerdo de ley 550 y de los indicadores del Plan de Desarrollo. Los funcionarios públicos conocen y participan de este, de igual manera con un 57 % la comunidad también conoce y participa, indicador positivo; pero en un 43 % tienen una percepción negativa en la comunidad. Se considera esta situación grave, ya que evidencia el inconformismo y la apatía que se tiene en actividades programadas por la Administración. Actividades en las que pueden participar y no lo hacen, tal vez derivado de los mismos hallazgos que se han dado a conocer derivados de las auditorias, que realizan los entes de control por los procesos de corrupción que se realizan al interior donde presuntamente se maquillan los resultados financieros.



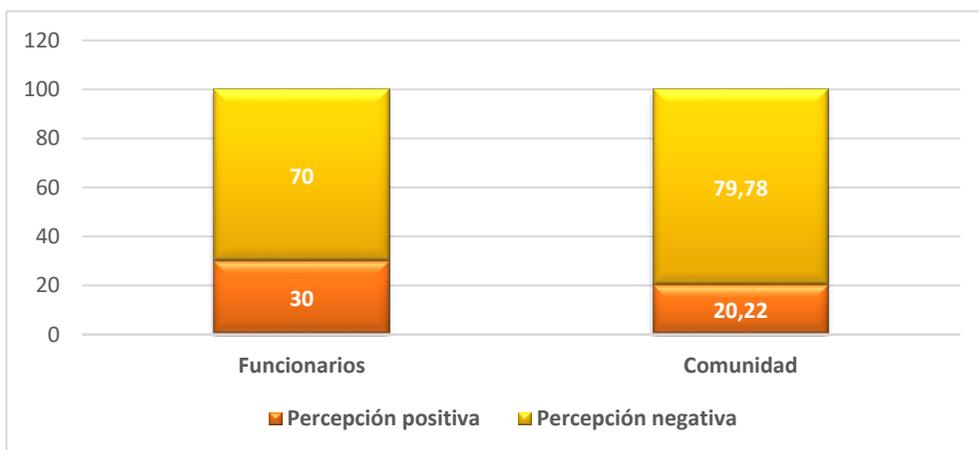
**Figura 7.- Socialización de la administración**  
**Fuente: Elaboración propia**

El análisis de la figura 7 permite visualizar dos percepciones diametralmente opuestas, una desde la visión al interior del 100% positiva por parte de los funcionarios de la Administración. Se asume que el proceso de socialización se está haciendo bien en referencia a que sí se está enterando la ciudadanía de los procesos que realiza la Administración. Por otro lado, desde el punto de vista del ciudadano se tiene una percepción negativa del 93.1%, que considera que estos procesos no satisfacen sus necesidades de información y concertación. Esta situación contradice la eficiencia y eficacia en la comunicación del Ente Territorial a la Comunidad. Es un hecho que entre menos se comunique lo que se realiza administrativamente se pueden ocultar más los procesos de corrupción al interior de la Administración (Gamarra Vergara, 2006).



**Figura 8.- Atención ciudadana**  
**Fuente: Elaboración propia**

En contraste, en la figura 8 se puede apreciar total coincidencia en la percepción del punto de vista de los funcionarios públicos y el sentir de la comunidad con respecto a la calidad en la atención ciudadana. Indicador positivo pero incoherente por las respuestas dadas en los dos cuadros anteriores.



**Figura 9.- Buzón de sugerencias**  
**Fuente: Elaboración propia**

En cuanto al análisis comparativo de las percepciones del uso y efectividad del buzón de sugerencias se observa nuevamente coincidencia pues desde la visión de los empleados públicos no se ha consolidado la efectividad del uso del buzón de sugerencias. En algunos casos no se conoce de la existencia del mismo y se tiene una percepción negativa del 70%. Esta situación es muy similar a la visión que desde la comunidad se tiene sobre la real utilidad de dicho buzón. Al parecer la comunidad considera que dar uso a

esta herramienta es pérdida de tiempo y es poco útil, teniéndose una percepción negativa del 79,78 %. Esto indica el desconocimiento de la importancia que tiene un buzón de sugerencias para realizar la evaluación en la atención al cliente. Se puede pensar que a los funcionarios no les conviene que los reporten por este medio sea bien o mal evaluados y a la comunidad les da miedo que los funcionarios se enteren de las posibles quejas que ellos tienen en su contra y por esta razón ni los unos quieren ni los otros lo usan.

Se identificó que no existe coherencia entre la realidad político-administrativa que se supone proyectan las administraciones hacia su comunidad y la percepción de éstas ante el desarrollo de la gestión de gobierno, por no ser ellas reflejo de un proceso de concertación y debate público en la construcción de instrumentos como: el Plan de desarrollo, el plan de ordenamiento territorial (Hernández Peña, 2010) y la aplicación del código de ética pública y buen gobierno (DNP, 2016). Este pretende reducir el uso ilegítimo del poder y devolver la confianza perdida en la administración, facilitando la gestión y acción del Gobierno con el cumplimiento de políticas públicas, que están articuladas a cada uno de los procesos y procedimientos administrativos para cumplir los resultados esperados en pro del desarrollo social de los grupos menos favorecidos en la jurisdicción de los entes territoriales.

## **Conclusion**

En Colombia la descentralización administrativa y financiera de los entes territoriales, se llevó a cabo sin considerar un marco regulatorio y normativo para guiar el progreso socioeconómico de los ciudadanos. Por otro lado, para los gobernantes no existieron criterios para desarrollar la inversión social, las fuentes de financiamiento, así como reglas acerca de la utilización de los tributos que pasaron del estado central a las administraciones locales. Esta situación dio lugar a administraciones negligentes y a actos de corrupción que han desatado la crisis fiscal y financiera en los municipios siendo más notoria en los de Sexta Categoría, como los sujetos de este estudio; San Pelayo, Ciénaga de Oro y Pamplona. La situación de déficit fiscal, requirió la aplicación de normas y políticas orientadas a racionalizar el gasto y el creciente endeudamiento de las administraciones municipales, con miras a fortalecer su solvencia financiera. Así mismo se emitieron leyes para iniciar procesos de transparencia y responsabilidad en el gasto público, aún hoy luego del desarrollo normativo siguen persistiendo altos niveles de endeudamiento, trayendo como consecuencia, la inviabilidad económica, fruto de los malos manejos administrativos. En parte por la falta de capacitación en gestión pública, por adolecer de manuales de ética y anticorrupción, manuales del Modelo Estándar de Calidad (MECI), manuales de gestión ambiental,

manuales de atención al usuario que se puedan articular en cada dependencia mediante la socialización y el conocimiento de estas prácticas.

En las regiones geográficas donde se ubican los municipios objeto del estudio se hacen evidentes las grandes diferencias estructurales entre la región Caribe y la región Andina en las dimensiones nacional, ambiental, social y económica, las cuales repercuten en el proceso de desarrollo y determinan mejores condiciones de calidad de vida en la región Andina. Se reconoce como un factor crítico la falta de acceso a redes wifi, en general a redes de internet, pues en los municipios de la investigación de la región Caribe se tiene un alto grado de analfabetismo de lecto-escritura y virtual. Se identificaron acciones que se han desarrollado mediante la acción de políticas públicas del orden nacional, que aparentemente cumplían con los acuerdos de Rio+20 (ONU, 2012) en las políticas de economía verde y que su reflejo en lo local se constituyó en los Planes de Ordenamiento Territorial, los cuales no fueron operativizados, quedando solo como un documento más y no un insumo básico en los procesos de desarrollo económico y social. Se plantea la importancia de crear conciencia ambientalista a un gran porcentaje de la población y funcionarios públicos, a fin de mitigar la falta de compromiso político-administrativo local para hacer conocer las políticas públicas ambientales.

Se visualizan dos percepciones diametralmente opuestas sobre la gestión administrativa. Una desde la visión al interior de la entidad del 100%, por parte de los funcionarios, donde se asume que el proceso de participación social y gestión del conocimiento sobre las actuaciones del gobierno municipal son las mejores en referencia a la construcción colectiva de instrumentos de planeación, como Planes de Desarrollo, Esquemas de Ordenamiento Territorial y participación ciudadana en audiencias públicas de rendición de cuentas. Por otra parte, desde el punto de vista del ciudadano la percepción negativa es de 93.1% pues considera que estos procesos no satisfacen sus necesidades de información, concertación y participación, situación que contradice la eficiencia y eficacia de las estrategias de comunicación, información y educación del Ente Territorial dirigidas a la comunidad. Dejando entre ver que bajo una apariencia de legalidad. Realmente lo que se busca es que entre menos se comunique el desarrollo de las acciones administrativas, se pueden ocultar más fácilmente los procesos de corrupción al interior de esta.

La comparación de ambas percepciones permitió identificar que se debe estimular la participación activa de la comunidad, a través de estrategias que permitan: a) conocer tanto sus deberes como sus derechos, b) los mecanismos de participación ciudadana, c) la construcción de una conciencia ambiental, d) el fortalecimiento las cadenas productivas, e) la implementación de la modalidad del presupuesto participativo, f) el desarrollo de campañas en contra del analfabetismo lecto-escritor y virtual facilitando la accesibilidad a

servicios de wifi en las instituciones educativas, en zonas de parques para la comunidad en general. Todas ellas como acciones que promuevan procesos de desarrollo socioeconómico sostenibles y ambientalmente sustentables, mediante la elaboración y aplicación de políticas públicas locales. Se considera se debería también elaborar un manual virtual interactivo en cada municipio, que incluya todos los criterios tratados en esta investigación, desarrollando un monitor digital con carpetas para ubicar los requerimientos, consultas e información general de la entidad. Esta debería ser ubicada en la entrada de las instalaciones de la administración municipal, para que puedan ser usadas por la comunidad en general e interactúen con los funcionarios, previa socialización, concientización y capacitación para su uso.

Es importante en futuras investigaciones utilizar una muestra con un mayor número de personas y de entes territoriales ubicados en otras áreas geográficas que no tengan problemas de orden público. Donde fluya sin limitantes la información requerida y no se exponga la vida al investigador y entrevistados.

#### References:

1. Alcaldía de Pamplona, Norte de Santander. (2016). *Plan de Desarrollo, Municipio de Pamplona, El cambio en nuestras manos 2016-2019*. Pamplona: Alcaldía de Pamplona.
2. Alcaldía Municipal Ciénega de Oro, Córdoba. (14 de 09 de 2016). [http://www.cienagadeoro-cordoba.gov.co/informacion\\_general.shtml](http://www.cienagadeoro-cordoba.gov.co/informacion_general.shtml). Recuperado el 18 de 11 de 2017, de [http://www.cienagadeoro-cordoba.gov.co/informacion\\_general.shtml](http://www.cienagadeoro-cordoba.gov.co/informacion_general.shtml): <http://www.cienagadeoro-cordoba.gov.co>
3. BID y CLAD. (2007). *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
4. CLAD. (2007). Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público. *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, 7.
5. Contaduría General de la Nación. (2016). *Resumen de categorización Departamentos, Municipios y Distritos*. Santa fe de Bogota: Gaseta .
6. DANE. (2015). *Relacion de municipios en Colombia*. Santa Fé de Bogotá: Departamento Administrativo de Estadística.
7. Dirección General de Apoyo Fiscal, MHCP. (2015). Informe de Viabilidad fiscal Municipio de San Pelayo, Córdoba. Santa Fé de Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

8. DNP. (29 de 01 de 2016). Código de Ética y de ética y buen Gobierno. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación. Gobierno de Colombia: <https://www.dnp.gov.co/DNP/acerca-de-la-entidad/Paginas/codigo-de-etica.aspx>
9. El Congreso de Colombia. (4 de Febrero de 1997). *Ley 358*, Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento. *Diario Oficial* 42.973.
10. El Congreso de Colombia. (30 de Diciembre de 1999). *Ley 550*, *Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan d.* *Diario Oficial* 43.940.
11. El Congreso de Colombia. (9 de Octubre de 2000). *Ley 617*, *Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan .* *Diario Oficial* 44.188.
12. El Congreso de Colombia. (9 de Julio de 2003). *Ley 819*, *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.* *Diario Oficial* 45.243.
13. El Congreso de Colombia. (27 de Diciembre de 2006). *Ley 1116*, *Por la cual se establece el Régimen de Insolvencia Empresarial en la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.* *Diario Oficial* No 46494.
14. Gamarra Vergara, J. R. (2006). *Pobreza, corrupción y participación política: una revisión para el caso colombiano. Documentos de trabajo sobre economía regional y urbana.* Santa Fé de Bogotá: Banco de la República, Colombia.
15. Hernández Peña, Y. T. (2010). El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable? Cuadernos de Geografía. *Revista Colombiana de Geografía*. No. 19 ISSN: 0121-215X |, 97-109 DOI: 10.15446/rcdg.
16. Lozada, I., Rincón, H., Sarmiento, M., & Ramos, J. (2008). *Regla fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas publicas en Colombia.* *Revista de Economía Institucional* Vol.10 No.19. , 311-352, <http://www.economiainstitutional.com/pdf/No19/ilozano19.pdf>.
17. Makón, M. P. (2000). El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional . *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (págs. 24-27). Santo Domingo, Rep.

Dominicana: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

18. Martínez Carazo, P. C. (2006). El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento y Gestión. Universidad del Norte. No. 20. ISSN 1657-6276*, 165-193.
19. Martínez Cárdenas, E. E., & Ramírez Mora, J. M. (2006). La corrupción en la contratación estatal colombiana -una aproximación desde el neoinstitucionalismo. *Reflexión Política, Vol.8, No.15. e-ISSN: 2590-8669*, <https://doi.org/10.29375/01240781.622>.
20. Martínez López-Muñiz, J. L. (2011). Ética pública y deber de abstención en la actuación administrativa. *Derecho PUCP*, 329-257.
21. Municipio de San Pelayo, Córdoba. (2 de MAYO de 2016). Plan de Desarrollo Territorial 2016 - 2019. *Plan de desarrollo territorial 2016 - 2019 "Más progreso mas prosperidad"*. San Pelayo, Córdoba, Colombia.
22. Nieto Antolín, M., & Fernández Gago, R. (2004). Responsabilidad social corporativa: la última innovación en management. *Universia Business Review. Actualidad Económica.* , 28-39. <https://ubr.universia.net/article/view/476/responsabilidad-social-corporativa-innovacion-management->.
23. ONU. (2012). El futuro que queremos . Río de Janeiro: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible.
24. Ospina Bozzi, S. (2001). Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. *Revista do Serviço Público. ISSN eletrônico: 2357-8017.* , 25-55. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v52i1.299> .
25. Suarez Comesaña, J. A. (12 de Febrero de 2010). *Diseño de un modelo financiero para generar la sostenibilidad económica del municipio de Pamplona. (Tesis de especialización)*. . Bucaramanga, Santander, Colombia: Universidad Santo Tomas.
26. Valencia-Tello, D., & Karam de Chueri, V. (2014). Antecedentes de la descentralización territorial en Colombia. *DÍKAIÓN Año.28, No.23, Vol.1, ISSN 0120-8942*, 171-194, DOI: 10.5294/DIKA.2014.23.1.7.
27. Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods (4th Ed.)*. ISSN 1925-7147. Thousand Oaks: Sage.