

Profesionalización y desempeño, un debate a propósito del Alcalde Municipal en Colombia*

Professionalization and performance, a debate about the Municipal Mayor in Colombia

Profissionalização e desempenho, um debate sobre o prefeito municipal na Colômbia

[Artículos de investigación]

Edgar Enrique Martínez Cárdenas**

Harold David Pico García***

Recibido: 17 de julio de 2020

Aceptado: 18 de junio de 2021

Citar como:

Martínez Cárdenas, E. E. y Pico García, H. D. (2022). Profesionalización y desempeño, un debate a propósito del Alcalde Municipal en Colombia. *Hallazgos*, 19(37).
<https://doi.org/10.15332/2422409X.6027>



Resumen

Desde el año 2010 se ha debatido en Colombia la necesidad de profesionalizar el perfil de los alcaldes, propuesta que surge por los bajos niveles de desempeño de muchas administraciones municipales. Sin embargo, durante el desarrollo de

* Artículo de investigación.

Este artículo muestra los fundamentos investigativos, diseño metodológico y resultados finales de la investigación "El perfil del alcalde colombiano", proyecto financiado por la Escuela Superior de Administración Pública, durante las vigencias 2017 y 2018.

** Doctor en Estudios Políticos. Profesor titular de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Bogotá, Colombia. Correo electrónico: edgar.martinez@esap.edu.co; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0664-0298>

*** MBA en Administración. Investigador junior de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Bogotá, Colombia. Correo electrónico: harold.pico104@esap.gov.co; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8881-0109>

Hallazgos

ISSN: 1794-3841 | e-ISSN: 2422-409X | DOI: <https://doi.org/10.15332/2422409X>

Vol. 19 N.º 37 | enero-junio de 2022

esta investigación se logró demostrar que no existe una relación directa entre los niveles de profesionalización de los alcaldes locales y su desempeño integral; además, se demostró que existe una serie de atributos que son determinantes en el desempeño de un alcalde municipal. Por ello, a partir de una investigación mixta, adelantada durante los años 2017 y 2018, se evaluó el nivel de desempeño a partir de una serie longitudinal, con base en información disponible sobre exalcaldes de las capitales colombianas de los tres últimos periodos constitucionales (2007-2015), lo que hizo posible hallar los factores de mayor incidencia en su desempeño, los cuales permiten orientar un ajuste institucional, luego de tres décadas de haberse adoptado en Colombia la elección popular de alcaldes.

Palabras clave: administración pública, gobierno, administración local, burocracia, cambio organizacional, descentralización.

Abstract

Since 2010, the need to professionalize the mayor's profile has been debated in Colombia, a proposal that arises based on the low performance levels of many municipal administrations. However, during the development of this research it was possible to demonstrate that there is no direct relationship between the levels of professionalization of local mayors and their overall performance; additionally, it was shown that there are a number attributes that are decisive in the performance of a municipal mayor. Therefore, from a mixed research, carried out during 2017 and 2018, the level of performance was evaluated from a longitudinal series, based on information available on former mayors of the Colombian capitals for the last three constitutional periods (2007-2015), which made it possible to find the factors with the greatest impact on their performance, which allowed guiding an institutional adjustment, after three decades of having adopted in Colombia the popular election of mayors

Keywords: public administration, government, local administration, bureaucracy, organizational change, decentralization.

Resumo

Desde 2010, a necessidade de profissionalizar o perfil dos prefeitos tem sido debatida na Colômbia, uma proposta que surge dos baixos níveis de desempenho de muitas administrações municipais. No entanto, durante o desenvolvimento desta pesquisa, foi possível demonstrar que não há relação direta entre os níveis de profissionalização dos prefeitos locais e seu desempenho abrangente. Além disso, foi demonstrado que há uma série de atributos que são decisivos para o desempenho de um prefeito municipal. Portanto, com base em uma pesquisa mista realizada durante 2017 e 2018, o

nível de desempenho foi avaliado com base em uma série longitudinal, com base em informações disponíveis sobre ex-prefeitos de capitais colombianas dos últimos três períodos constitucionais (2007-2015), o que permitiu que fatores de maior impacto em seu desempenho fossem encontrados, permitindo que um ajuste institucional seja orientado, depois de três décadas que a Colômbia adotou a eleição popular de prefeitos.

Palavras-chave: administração pública, governo, administração local, burocracia, mudança organizacional, descentralização.

Introducción

Mediante el Acto Legislativo 1 de 1986, Colombia implementó una de las más grandes transformaciones institucionales del país al establecer la elección popular de alcaldes. Este se convirtió en un gran proyecto de modernización política, aplazado durante décadas y cristalizado, por fin, en un escenario de tregua a la confrontación y la violencia política. Su propósito principal se enmarca, de acuerdo con sus promotores, en lograr una “apertura democrática”, así como una mayor eficiencia del aparato estatal en la prestación de servicios públicos, confiando al liderazgo de los nuevos mandatarios municipales, no solo romper con el centralismo, al dejar de ser agentes del gobernador, sino también, generar unas nuevas relaciones intergubernamentales, fundamentadas en la autonomía de los territorios, para agenciar el desarrollo local.

La elección popular de alcaldes se convierte desde entonces en uno de los grandes desafíos para el Estado colombiano, generando en algunos sectores escepticismo e incertidumbre. Aunque era un cambio institucional, ya anacrónico para Colombia, en la medida en que casi todos los países de América Latina tenían consagrada constitucionalmente esta figura desde hacía muchas décadas, el convulsivo escenario político colombiano, autoritario y centralista, había mantenido congelado este cambio institucional, al considerar que se ponía en riesgo la integridad territorial de la república, dada la desconfianza de muchos frente a la presencia política de actores tradicionalmente marginados de los procesos

electorales y que impulsaban con ahínco la reforma constitucional (Martínez y Ramírez, 2011).

Ciertamente, la construcción de la democracia colombiana ha sido un proyecto fallido, entre otras cosas, por los cercos y la estrechez que se han impuesto históricamente para limitar su ejercicio, como lo fue el voto censitario, el Frente Nacional o la incidencia de grupos armados ilegales y del narcotráfico, siendo entonces una “democracia deficitaria”, como la califica Duque (2012), en donde los actores e intereses territoriales tenían poca acogida. El proyecto de acto legislativo estuvo en varias ocasiones a punto de ser archivado, dejando otra vez en el olvido la necesidad de abrir la democracia hacia los territorios, hecho que afortunadamente no ocurrió, como sí había acontecido, en 1863, con en el último intento conocido. Sin embargo, el acuerdo político que hizo viable el cambio institucional se caracterizó por un débil consenso, que dejó en evidencia una marcada tendencia presidencialista y centralista en muchos actores políticos del país. Aunque la reforma significaba, simplemente, una adaptación al contexto regional y a las demandas internas, para algunos actores políticos implicaba poner en riesgo sus fuentes de poder territorial, tradicionalmente atadas al clientelismo centralista, por ello mantuvieron abiertamente su oposición.

Por otra parte, quienes decidieron votar positivamente la reforma entienden, no solamente la necesidad de abrir unos nuevos espacios democráticos, sino también, que con la elección popular de los alcaldes se daba inicio a un ambicioso proceso de descentralización administrativa, a través del cual se buscaba dar respuesta institucional a las reiteradas críticas al Estado por su ineficiencia, que desde la década de los setenta del siglo XX motivaron grandes movilizaciones sociales, las cuales pusieron en riesgo la gobernabilidad del país y que desembocaron en el gran Paro Cívico Nacional de 1977 (Rodríguez, 2009). Por ello, la nueva institución, que comenzó a implementarse desde el mes de marzo de 1988, buscará generar un nuevo marco para el fortalecimiento democrático local y para

la eficiencia administrativa de los municipios, acciones que, en su conjunto, establecen nuevos lineamientos para la acción pública desde lo local, caracterizada también por la activa participación ciudadana y comunitaria en los asuntos públicos.

Es dentro de este escenario que el 13 de marzo de 1988, en 1009 municipios del país, se eligieron, por primera vez, los alcaldes en Colombia, para un periodo inicial de dos años, que después de la Constitución de 1991 pasó a ser de cuatro años. Han transcurrido ya más de 30 años desde que el Estado colombiano inició este proceso de descentralización territorial, buscando con ello mejorar la dinámica política, administrativa y financiera de los municipios.

Sin embargo, para algunos investigadores y analistas, este proceso no ha contribuido del todo a mejorar la eficiencia administrativa y financiera de los municipios (Manrique, 2002 y Maldonado, 2011). Una primera explicación a esta ineficiencia se relaciona con la persistencia de fenómenos sociopolíticos como el clientelismo, la corrupción, el gamonalismo, el autoritarismo y los cacicazgos políticos, que generan relaciones inequitativas y mecanismos de exclusión de actores sociales y políticos de las discusiones públicas y, por tanto, escasos niveles de desarrollo socioeconómico en los territorios (Mascareño, 2009). También puede hallarse una explicación en la persistencia de bajas capacidades institucionales en algunos departamentos y municipios (Maldonado, 2011). Se afirma que mientras en las ciudades y zonas con mayor desarrollo económico y social existen administraciones públicas con altos niveles de desempeño, en otras, caracterizadas por altos niveles de pobreza y bajos niveles de desarrollo, hay rezagos y atrasos en materia de capacidades institucionales, lo cual, a su vez, genera una escasa y baja atención de las necesidades y demandas sociales en los territorios subnacionales (Maldonado, 2011; Cortés y Vargas, 2012; Verano, 2012; DNP, 2016).

En ese orden de ideas, desde algunos sectores políticos se plantea que las bajas capacidades institucionales presentes en algunos municipios del país tienen una relación directa con las deficientes capacidades gerenciales de los alcaldes para administrar los asuntos públicos y gestionar las problemáticas propias de los espacios locales. Se cuestiona su baja preparación académica, así como su falta de experticia en temas de gobierno, resaltando que la inexistencia de requisitos para ocupar este cargo afecta sustancialmente su desempeño (Acevedo, 2010; El Nuevo Liberal, 2015; Avellaneda, 2008). El debate, que ha llegado al Congreso de la República, se ha centrado entonces en la necesidad de profesionalizar el papel de los alcaldes, al punto de proponer que su elección debiese estar condicionada por el cumplimiento de unos requisitos de educación y experiencia (Congreso de la República, 2010; 2016).

La exigencia de estos requerimientos para ejercer como alcalde municipal, propuesta desde algunas esferas académicas y políticas, encuentra su sustento en las lógicas valorativas racionales y competitivas presentes en la realidad social, económica y cultural de la sociedad moderna. La educación y el conocimiento adquiridos en centros de formación son, desde estas perspectivas, sinónimos de progreso, modernidad y desarrollo, tanto en la escala individual como en el plano social. Poseer títulos académicos, representados en diplomas o credenciales educativas, supone un nivel de erudición superior que acredita la capacidad de los individuos para ejercer algún cargo o tarea en el campo laboral (Bourdieu, 1987; Pineau, 1998, Avellaneda, 2008).

Sin embargo, esta creencia colectiva de que la educación formalizada y la cualificación profesional son garantía de altos niveles de desempeño administrativo, no es respaldada por evidencia unívoca que afirme y compruebe que mayores niveles de educación y experiencia profesional incrementan los niveles de desempeño, o que, por el contrario, bajos niveles académicos y poca experiencia laboral estén relacionados con bajos desempeños en las

administraciones. En contraposición, a primera vista, y en los tiempos que corren, la misma pertinencia y eficacia de los saberes formales frente a los desempeños laborales es puesta en cuestión. Por otro lado, hay reparos éticos sobre las conductas de quienes, a pesar de contar con una alta formación académica, demuestran un gran desarraigo por lo público, o el hecho de que amplias experiencias administrativas están ligadas a mecanismos clientelares que facilitan a algunos pocos la posibilidad de acceder a empleos públicos, sin que ello evidencie que su entrada se dé sobre la base de la idoneidad del aspirante para el cargo.

En ese sentido, imponer requisitos para el ejercicio del empleo de alcalde no garantiza *per se* altos niveles de desempeño. Además, a la luz del ordenamiento constitucional vigente, establecer exigencias en educación y experiencia profesional para la escogencia del alcalde es una directa vulneración al derecho político de todos los ciudadanos a elegir y ser elegido. Es en la arena política donde los electores escogen a quienes, por sus méritos, capacidades, propuestas y liderazgo, han sabido entender las preferencias ciudadanas y, por ende, merecen su confianza para ejercer este empleo de elección popular (Baldi, 2016). Así las cosas, se aprecia una tensión y choque entre los principios y valores democráticos, frente a las exigencias del empleo en cuestión. Existen presiones para imponer y exigir requisitos a un empleo que, dada su naturaleza política, le garantiza el derecho a cualquier ciudadano a ejercer el cargo de alcalde en su localidad, cumpliendo con unas calidades generalmente consignadas en el marco constitucional o legal (Llano Carbonell, 2016), y apoyado en un cuadro funcional de empleos compuesto por expertos en los diversos campos ocupacionales de la administración pública municipal.

Por lo anterior, el régimen actual exige calidades para ser alcalde municipal pero se abstiene de contemplar requisitos académicos o de experiencia laboral,¹ buscando así garantizar una igualdad de condiciones para el acceso a los cargos de elección popular a todos los ciudadanos. De manera que la posibilidad de que cambios en la naturaleza jurídica de la elección del alcalde constituyan restricciones a los sistemas democráticos, sin tener la evidencia de su contribución al mejoramiento de la gestión pública local, exige, por lo menos, comprender mejor esa relación entre formación académica y experiencia laboral con relación al desempeño laboral, particularmente de los alcaldes municipales en Colombia.

Por supuesto, existen otras variables exógenas (políticas, institucionales, demográficas o socioeconómicas) que inciden en el desempeño administrativo municipal, sin embargo, el problema planteado exige analizar esa compleja relación (entre requisitos y desempeño) para establecer la conveniencia o no de la adopción de requisitos para el cargo de alcalde municipal. Por lo tanto, como en el imaginario se asocia el bajo desempeño con la ausencia de requisitos, resulta de interés preguntarse hoy: ¿Cuál es el perfil actual del alcalde colombiano? ¿Existe una relación entre el perfil del alcalde y el desempeño municipal? ¿Qué atributos han caracterizado a los alcaldes de mejor desempeño en el país? ¿Qué rasgos debe tener una reforma orientada a mejorar el perfil del alcalde colombiano, sin vulnerar las garantías y derechos constitucionales vigentes?

Teniendo como referentes estas preguntas orientadoras, la investigación se propuso como objetivo general explorar y comprender la relación que existe entre el perfil de los alcaldes municipales en Colombia y el desempeño integral municipal, como medida nacional de eficiencia y eficacia de la descentralización

¹ Existe una diferencia sustancial entre requisitos y calidades. Hernández (2004) hace una distinción entre estos dos términos. Entiende que los requisitos son inherentes a cualquier empleo (exigencias en educación y experiencia), mientras las calidades son propias de la persona y obedecen a características como nacionalidad, ciudadanía, edad, lugar de nacimiento o residencia, exigidos para desempeñar el empleo.

y la gobernanza territorial. Para tal fin, se diseñó un indicador que permitiera, en un primer momento, correlacionar el grado de profesionalización del alcalde municipal (IPA) con el desempeño administrativo, para luego, en un segundo momento, poder establecer qué otros atributos del alcalde explican su desempeño más allá de los niveles de educación y/o experiencia.

Para ello, inicialmente, se caracterizó el perfil del alcalde colombiano a partir de una muestra de las capitales departamentales colombianas, generando un Índice de Profesionalización, a partir de la información disponible sobre sus exalcaldes de los tres últimos periodos constitucionales. En un segundo momento se buscó establecer los niveles de correlación existentes entre grados de formación y experiencia, con el desempeño municipal. Igualmente, a partir del perfil del alcalde, se buscaron explicaciones a comportamientos disímiles en el desempeño municipal.

Para tal fin, esta apuesta investigativa se abordó en dos fases, a partir de un diseño metodológico explicativo-secuencial (Dexplis), lo que implicó una primera fase de aproximación cuantitativa al problema. Después, en otra etapa, se trabajó desde un enfoque cualitativo que, a partir de las trayectorias de vida y de las representaciones sociales de los exalcaldes, buscó la explicación del desempeño desde la perspectiva de los actores, llegando incluso a la construcción de algunos lineamientos para una reforma institucional que contribuya a incentivar el desempeño del alcalde colombiano.

A partir del desarrollo de la primera fase investigativa del proyecto se logró demostrar que existe una baja correlación entre ambas variables. Esta primera aproximación cuantitativa permitió concluir que existen alcaldes con altos niveles de educación y experiencia (expresado en la métrica del IPA) que obtuvieron una calificación baja en términos de desempeño administrativo (medida por el IDI), y viceversa: alcaldes con pocas credenciales educativas y de experiencia que se destacaron por sus altos niveles de desempeño administrativo. Resulta importante

destacar que apenas un 16.6 % de alcaldes tiene un IPA alto, mientras que un 37 % cuenta con un IPA bajo. Del primer grupo, un 22 % de alcaldes respalda la hipótesis según la cual a mayor profesionalización mayor desempeño. Sin embargo, dicha afirmación se desvirtúa con los resultados del 55 % de alcaldes de este grupo, dado que su desempeño fue medio y bajo. Dicha situación también se presenta para el 15 % de alcaldes que obtuvieron un IPA bajo, ya que lograron un desempeño sobresaliente, y un 25 % alcanzó un desempeño satisfactorio. Los resultados de la correlación, así como la diversidad en la conformación de los grupos, permiten entrever que la relación entre el perfil del alcalde y el desempeño administrativo, aunque es positiva, no es fuerte. Esto se encuentra en sintonía con lo planteado desde el enfoque totalizante, el cual señala que los requisitos y cualidades profesionales no afectan significativamente el desempeño de las administraciones locales, sino que esta ineficiencia se relaciona con otras variables desde una perspectiva integral de los fenómenos sociales y culturales. Así las cosas, el desarrollo de la segunda fase investigativa permitió profundizar en aquellos factores adicionales que explican el desempeño de los alcaldes, encontrando que existen comportamientos, aptitudes, capacidades, habilidades personales y estilos de dirección que son factores relevantes a la hora de entender los diferentes niveles de desempeño administrativo, por tanto, es alrededor de esos factores, expresados en términos de competencias funcionales-profesionales y sociales, que puede generarse un ajuste institucional orientado a mejorar el desempeño de los alcaldes y de los municipios colombianos.

Esta propuesta emerge de un enfoque totalizante, resultado de la agrupación que se hizo de los marcos y debates sobre el problema planteado, que invitan a su análisis desde una perspectiva de complejidad que permita integrar las diversas explicaciones sobre el fenómeno en estudio (Sunkel, 1970). La visión estructural-funcionalista, la visión de competencias, la mirada sociocultural y la perspectiva

de género, permiten tener una visión integral del fenómeno para no caer en miradas parciales y descontextualizadas.

En este sentido, desde el enfoque estructural funcionalista, el énfasis para explicar el desempeño está en los procesos educativos, pues son la base para comprender el progreso o atraso de las sociedades modernas. Desde esta perspectiva, las escuelas, colegios y universidades son vistos como instrumentos que han permitido el desarrollo de comunidades democráticas, así como el avance de la ciencia, la tecnología y la cultura (Ruiz, 2002). Además, estos son vistos como espacios de transmisión de valores, principios, conocimientos, saberes y prácticas socialmente legitimadas, que permiten desarrollar distintas tareas o actividades (González, 2010). Como afirma Pineau (1998, p. 2), la escuela es un aparato que inculca en los individuos ideologías, pensamientos y creencias que ha permitido procesos de alfabetización masiva, la expansión de los derechos, la formación de naciones, el despliegue de los valores occidentales, y por último, la exaltación de la meritocracia en el orden social. En el imaginario organizacional, los aspectos profesionales y la experticia del funcionario se funden en las capacidades que este ostenta para desarrollar funciones específicas propias del cargo que ocupa (Almond y Powell, 1966; Weber, 1993; Echabarría y Mendoza, 1999; Del Castillo y Vargas, 2009; Culebro, 2014).

Sin embargo, la formulación de estrategias y acciones para el mejoramiento de la competitividad y rendimiento de las organizaciones públicas no solo se ha centrado en los aspectos netamente organizacionales, que podrían ser objeto de mejora para lograr tal fin (como la estructura, los procesos, los procedimientos, la tecnología, la destinación y uso de recursos), sino también, en aspectos relacionados con el talento humano (Ibarra, 2000). Es por ello que en las últimas décadas el concepto de “competencia” ha cobrado importancia como elemento diferenciador, que complementa los procesos de profesionalización de las personas y enfatiza en el desarrollo de destrezas y habilidades del personal en las

prácticas cotidianas laborales, así como en su relacionamiento con el contexto situacional. Las competencias aparecen primeramente relacionadas con los procesos productivos en las empresas, particularmente en el campo tecnológico, en donde el desarrollo del conocimiento ha sido muy acelerado (González y Ramírez, 2011) En ese sentido, en una primera aproximación al concepto, se pueden definir las competencias en el plano laboral como aquellas cualidades de las personas, cuyo objetivo principal consiste en desempeñarse productivamente en un oficio o trabajo, las cuales no solo dependen del aprendizaje en centros de educación, sino del conocimiento derivado de la experiencia en situaciones de trabajo. Finalmente, el marco normativo colombiano estipula, en el artículo 2° del Decreto 2539 de 2005, que las competencias laborales se definen como la capacidad de una persona para desempeñar, en diferentes contextos y con base en los requerimientos de calidad y resultados esperados en el sector público, las funciones inherentes a un empleo; capacidad que está determinada por los conocimientos, destrezas, habilidades, valores, actitudes y aptitudes que debe poseer y demostrar el empleado público.

Desde las perspectivas socioculturales, el desempeño está ligado a las posibilidades de expresión y representación que al interior de los cuerpos gubernamentales tienen las minorías étnicas y políticas, en el entendido de que su efectiva inclusión garantiza una gestión armónica con los principios y valores de quienes integran una expresión territorial particular. Las propuestas que se formulan desde los enfoques modernistas, para mejorar el desempeño de los alcaldes municipales, tienden a buscar fórmulas únicas, homogéneas, impersonales, que desconocen la diversidad étnica y cultural de la nación; en este sentido, quizá invisibilizar y discriminar a buena parte de los integrantes de la sociedad colombiana ha sido su contribución más censurable, constituyéndose hoy en el primer obstáculo a superar, si se entiende que la gestión pública puede encontrar en esos saberes y en esas culturas y prácticas ancestrales, formas y alternativas innovadoras de responder a los desafíos de una administración situada

en un espacio concreto y con expectativas también diversas de quienes allí residen (Taylor, 1993). Esa negación entendida en aspectos culturales y étnicos, es una dinámica discriminatoria y excluyente que se incorporó iniciando el periodo del descubrimiento de América, la conquista, colonización y evangelización, y que históricamente se ha transmitido de generación en generación (Hopenhayn, 2002).

Igualmente, desde los enfoques de género, el desempeño está unido esencialmente a la representación, con la visibilidad de los problemas y fenómenos asociados con la desigual distribución del poder, en la arena política, entre hombres y mujeres, siendo estas últimas ancestralmente excluidas de los espacios de participación y la toma de decisiones, situación que impacta negativamente a la administración. Las relaciones de poder en la historia de la humanidad se han caracterizado por apartar de las esferas de decisión a las mujeres, debido a que se ha considerado que ellas “no poseían las capacidades mentales necesarias para expresar su opinión referente a los asuntos públicos y mucho menos para formar parte de la vida política de los distintos países” (García, 2011, p. 14).

La mirada totalizante recoge, entonces, elementos diferenciadores de cada enfoque, buscando una comprensión integral del problema y el diseño de una propuesta que responda no solo a las demandas de cualificación, sino también, a las de representación, máxime cuando se está frente a un cargo de elección popular como el de alcalde municipal.

En este sentido, el desempeño del alcalde es asumido por los autores como aquel indicador orientado a medir los saberes, habilidades emocionales, así como las destrezas sociales y técnicas, orientadas a servir a la ciudadanía y generar valor público, produciendo resultados: servicios, bienes y productos, que buscan atender las demandas y expectativas sociales en un contexto democrático que reivindica la identidad cultural y territorial del municipio.

Metodología

El proceso investigativo se enmarcó en un diseño mixto secuencial explicativo, lo que implicó, inicialmente, una fase de aproximación cuantitativa del problema y, posteriormente, un desarrollo cualitativo (Selltiz, 1980). En la primera fase investigativa, resultó fundamental determinar cuál es el actual perfil del alcalde colombiano, a partir de criterios básicos como el género, la edad promedio, su formación y su origen, es decir, si nació en la entidad municipal que administra o evidenció residencia durante los últimos años de su vida. Posteriormente, se procedió con el diseño de un Índice de Profesionalización del alcalde colombiano (IPA), capaz de dar cuenta del nivel de educación formal que posee, así como el nivel de su experiencia, midiendo su acumulado de habilidades y experticia ganada a lo largo de su trayectoria laboral en un tiempo (meses) determinado. Dicha información fue extraída de las hojas de vida de los alcaldes, algunas obtenidas del SIGEP (Sistema de Información y gestión del Empleo Público), direccionado por el Departamento administrativo de la Función Pública (DAFP), y otras, suministradas por las oficinas de talento humano en las alcaldías municipales.

La expresión del índice se denota de la siguiente manera:

Tabla 1. Expresión del índice de profesionalización del alcalde

$IPA = \sum_{i=1}^{100} \frac{IED + IEA}{Z}$	Donde: IPA = Índice de Profesionalización del Alcalde. IED = Indicador de Estudios Formales. IEA = Indicador de Experiencia del Alcalde. Z = Número de indicadores del índice.
--	--

Fuente: elaboración propia.

La operacionalización del índice se puede re expresar de la siguiente manera:

Tabla 2. Operacionalización del índice de profesionalización del alcalde

$IPA = IED * 0.6 + IEA * 0.4$	Donde: IPA = Índice de Profesionalización del Alcalde. IED = Indicador de Estudios Formales.
-------------------------------	--

Hallazgos

ISSN: 1794-3841 | e-ISSN: 2422-409X | DOI: <https://doi.org/10.15332/2422409X>

Vol. 19 N.º 37 | enero-junio de 2022

Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, con el objetivo de analizar si existe una relación directa entre el perfil de los alcaldes a partir de su nivel de profesionalización, y los niveles de desempeño de las entidades territoriales que administran, fue necesario sistematizar los resultados del Índice de Desempeño Integral construido por Departamento Nacional de Planeación (IDIM), el cual mide el nivel de cumplimiento de los objetivos de la gestión de las administraciones locales. Los indicadores del Índice de Desempeño Integral son cuatro, a saber: eficacia, eficiencia, gestión, cumplimiento de requisitos legales y gestión, este último componente integra los indicadores de capacidad administrativa y desempeño fiscal. Una vez construidos y estimados los dos índices, se realizó un ejercicio para determinar el coeficiente de correlación entre las variables de profesionalización y desempeño integral municipal.

Es importante mencionar que la primera fase de esta investigación concentró su análisis en una muestra por conveniencia; cabe aclarar que este tipo de muestreos depende de la toma de decisiones del grupo de investigadores (Hernández, Fernández, y Baptista, 2014, p. 309). Para el caso del muestreo por conveniencia, se buscó obtener datos e información generalizada a partir de muestras “representativas”, escogidas o seleccionadas directamente por el investigador. Para alcanzar una muestra representativa con un nivel de confianza del 95 % y 7 % de error muestral máximo permitido. La muestra de municipios seleccionada en un primer momento fue de 28 ciudades capitales; sin embargo, a pesar de que se propuso alcanzar estas unidades muestrales (ciudades) con 84 alcaldes, solamente se obtuvo información veraz, oportuna y de calidad para 18 municipios, representados en 54 hojas de vida de exmandatarios. Debido a lo anterior, el marco poblacional lo constituyen los 96 alcaldes de las 32 capitales de departamento, quedando integrado, en este caso, por un total de 54 alcaldes, que

corresponden a las 18 capitales, para los tres periodos constitucionales de 2003-2007, 2007-2011, y 2011-2015.

La segunda fase investigativa fue abordada desde un enfoque metodológico cualitativo, con el objetivo de profundizar en los resultados cuantitativos obtenidos en la primera fase, para de esta manera mejorar la comprensión del problema abordado, dado que las variables de educación y experiencia no lograban explicar integral y completamente el desempeño del alcalde en Colombia. Por ello, y con el ánimo de descifrar qué factores adicionales caracterizan su desempeño, a partir de su perfil se hizo una aproximación personal a quienes han ejercido el cargo de alcalde municipal en el país, acudiendo a un modelaje desde la perspectiva del método biográfico. De acuerdo con Sautu (1999), mediante el uso del método biográfico se buscó reconstruir y reconfigurar el ciclo vital o el curso de vida de los sujetos a partir de sus propias voces, lo que supuso un ejercicio de autorreconocimiento de los hechos por los cuales han atravesado los individuos a lo largo de su existencia. Este método implicó además un recorrido bastante flexible por las etapas de la vida de los exalcaldes, donde ellos, como protagonistas de su relato, expusieron la forma como interpretan el fenómeno abordado a través de sus experiencias, creencias, sentimientos y demás cuestiones subjetivas.

En lo que se refiere a la técnica para implementar el método biográfico, esta investigación adoptó la práctica basada en la conversación, de un lado, porque resultaba ser una buena opción para obtener información de una fuente primaria, en este caso los exalcaldes que fueron seleccionados, y, de otro, por sus potencialidades en torno a la generación de información y sensibilización del problema. Se pretendió tomar ventaja de la capacidad que tienen las técnicas conversacionales, pues entregan al investigador, no solo información, sino también, sensaciones, sentimientos, emociones y vivencias personales de quienes

intervienen, de modo tal que permitía la emergencia de nuevas claves explicativas sin condicionamiento previo del investigador (Valles, 1999).

Adicionalmente, se optó por la construcción de un relato de vida, por la necesidad de acotar el diálogo y de reconstruir la historia a partir de un punto clave en la vida de los actores que intervinieron, como lo es el momento en el cual asumen la responsabilidad como mandatarios de las entidades territoriales. Esta herramienta permitió articular otra serie de hitos de vida, en pasado y presente, en función de un elemento central que buscó ser explicado, relacionado y repensado desde una lógica inicialmente individual y de análisis colectivo. El diseño de estos relatos de vida fue complementado con elementos básicos comprensivos de las representaciones sociales (RS).

Para proceder con la construcción de los relatos de vida, se acudió a la entrevista como una técnica valiosa en la historia oral y la investigación biográfico-narrativa. La entrevista se aplicó con el objetivo, no solamente de extraer conocimientos o datos *per se*, sino también, de buscar reelaborar, a partir de un proceso conversacional y dialógico, las narrativas asociadas a los momentos de vida más importantes. Igualmente, atendiendo a la clasificación de entrevistas propuesta por Valles (1999) se optó por una entrevista a profundidad, la cual permitió manejar un formato abierto en cuanto a estructura y preguntas, aunque, para el caso de esta investigación, apoyada en un guion previo modificable que orientara al entrevistador y le facilitara una lógica y coherencia en la conversación con el entrevistado.

Ahora bien, para la elaboración de la guía o protocolo de entrevista, la investigación tuvo en cuenta las propuestas realizadas por Thompson, Atkinson y Plummer, en cuanto a la definición de una dimensiones identificables, en concreto, definiendo una lógica diacrónica, marcada por momentos relevantes para la vida de un individuo como lo es su vida familiar de infancia, vida comunitaria, clase social, la escuela, el trabajo, contexto cultural, tradiciones y

transiciones importantes en su vida (Atkinson, 1998; Plummer, 2001 y Thompson, 2006).

Por ello, se planteó que el protocolo o guía de apoyo de la entrevista a profundidad, incluyera tres momentos con algunos elementos característicos, a saber: para conversar sobre el pasado de cada exalcalde, se definieron dos secciones denominadas: 1) orígenes, familia, intereses y sueños; y 2) formación y vida profesional y laboral. En lo que atañe al presente, se tomó como eje central su experiencia como alcalde, por ello, el momento: ¿Y por qué ser alcalde? En este punto, además de desarrollar toda su experiencia de vida en dicho cargo, se solicitó hacer algunos análisis desde la perspectiva de las competencias y temas de problematización, como la participación de las minorías en un cargo como el de alcalde municipal. Finalmente, el futuro se vio reflejado en una sección orientada a conocer las actividades que emprendió posteriormente cada entrevistado y sus intereses después de haber ejercido la alcaldía.

Para la selección de los participantes se acudió a un muestreo por conveniencia, priorizando el trabajo con exalcaldes que conformaron la muestra de la primera fase investigativa, pero en esta ocasión seleccionando un grupo final, atendiendo a los resultados de dicha fase. En específico, se seleccionó un grupo de 9 alcaldes cuya relación entre su índice de profesionalización (IPA) y el índice de desempeño (IDIM) no fue coherente con la hipótesis nula: “a mayor profesionalización, mejores resultados”. De igual forma, y con el ánimo de mantener una mirada diferencial, incluyente y democrática, se realizó la selección de un grupo de 7 alcaldes que pertenecen a las llamadas “minorías”, en específico, comunidades indígenas y comunidades afrocolombianas. En total, se trabajó con una muestra final de 14 exalcaldes colombianos, dentro de los que se encuentran 5 mujeres, 4 personas integrantes de la comunidad afrocolombiana y 2 de las comunidades indígenas.

Pues bien, para el análisis de las entrevistas obtenidas en esta fase investigativa, se privilegió, en un primer momento, la singularidad y particularidad de cada historia relatada por los participantes, intentando ser fieles a las premisas fundamentales del enfoque biográfico. Por ello se plantó inicialmente una lógica singular-intracaso, en la que se trabajó de manera individual y en profundidad cada historia relatada.



Figura 1. Operacionalización del análisis intracaso o vertical

Fuente: elaboración propia.

En un segundo momento, las historias de vida fueron analizadas desde una lógica transversal o intercaso, la cual estuvo orientada hacia la identificación de variables o elementos comunes, así como posibles rupturas en los discursos, que permitieran la construcción de subhipótesis para abordar el fenómeno de estudio. Este ejercicio facilitó una lectura integral de todas las historias de vida, a partir de una mirada transversal, así como desde un análisis integral de cada una de las experiencias vividas por los entrevistados (Cornejo, Mendoza, y Rojas, 2008).



Figura 2. Operacionalización del análisis intercaso

Fuente: elaboración propia.

Esta etapa de la investigación permitió identificar 5 categorías comunes y generales de análisis, a saber: vocación de servicio, profesionalización,

competencias, identidad y género. Cada categoría fue analizada en conjunto, con el ánimo de construir un análisis integral, coherente y de similitudes entre las afirmaciones y aportes que realizó cada entrevistado con relación al particular.

Finalmente, la construcción y posterior análisis de los relatos de vida permitieron realizar una aproximación destinada a develar algunas representaciones sociales, las cuales se construyeron a partir de la mirada y juicio de la diversidad de actores que intervinieron a lo largo del proyecto en torno a la figura de alcalde municipal. Así las cosas, el empleo de los preceptos fundamentales de la teoría de las relaciones sociales permitió comprender, y entender, cómo los exmandatarios y la sociedad han delimitado una imagen o representación asociada (construida a partir de juicios, valores y símbolos) a este cargo, en la cual se pudieron rastrear nuevos atributos y calidades que forman parte fundamental del perfil del alcalde colombiano.

Incluir el enfoque de las representaciones sociales, o al menos realizar un primer acercamiento al uso de sus elementos esenciales dentro del marco metodológico de la investigación, resultó particularmente importante, dado que a través de este se puede pensar en la construcción de marcos interpretativos, contextuales e institucionales sobre el concepto de alcalde, sobre los cuales finalmente se desarrolla la acción de gobierno de quienes son elegidos para asumir este cargo.

Resultados

Como ya se indicó, el primer propósito de este proyecto consistió en conocer cuál es el perfil del alcalde colombiano, a partir de una muestra representativa obtenida de las capitales departamentales del país, integrando al análisis 54 hojas de vida de exalcaldes de estas ciudades (obedeciendo a sus diferentes categorías). Un segundo propósito consistió en calcular el grado de correlación entre el índice de profesionalización del alcalde (IPA) y el índice de desempeño integral municipal (IDIM), de este modo, en consideración al resultado obtenido, se acudió al

análisis cualitativo a partir de las trayectorias de vida y representaciones sociales, para recabar en otros atributos que desde el perfil del alcalde explican su desempeño administrativo.

De la muestra de municipios seleccionados, el 91 % de los exmandatarios son hombres y el 9 % mujeres, haciéndose evidente una estructura de poder patriarcal que reduce las posibilidades de emancipación y de participación política de estas últimas. Igualmente, en cuanto a sus niveles de formación, se puede observar que el 96 % alcanzó el nivel de básica secundaria y que, a su vez, el 80 % ha logrado posesionarse como alcalde electo ostentando un título profesional, lo que resulta positivo, porque demuestra la preocupación de los ciudadanos por formarse académicamente antes de asumir la función de alcalde municipal. También se determinó que la edad de los hombres y mujeres que ocuparon el cargo de alcaldes se ubican en el rango de los 30 a los 74 años, encontrándose su mayor número entre los 42 y los 53 años (30 alcaldes). Igualmente, fue posible establecer una diferencia importante en términos de vecindad de los alcaldes; a este respecto, el 57 % de los alcaldes nacieron en el municipio que gobernaron durante su mandato, y el 43 % nacieron en una entidad territorial diferente.

Una vez definido el perfil del alcalde colombiano, el interés se concentró en determinar el índice de profesionalización del alcalde (IPA). De manera general, puede mencionarse que los alcaldes que hicieron parte de la muestra cuentan con un IPA agregado de 41.5 puntos sobre 100, lo que los ubicaría en un nivel medio. De igual forma, al desagregar los dos principales indicadores que conforman el IPA, se puede afirmar que el índice de experiencia de los alcaldes alcanza 31.6 puntos, siendo un nivel bajo de experiencia laboral. Por otra parte, el índice de estudios formales presenta un mejor comportamiento, con 68.6 puntos, un nivel alto, lo que puede explicarse debido a que, del total de la muestra, el 80 % de los alcaldes han logrado transitar de la básica secundaria a estudios profesionales.

Ahora bien, el análisis del IPA para cada uno de los niveles definidos en el marco metodológico nos deja como resultado que apenas ocho alcaldes del total de la muestra lograron clasificarse con un IPA alto (54.1 - 100), 25 alcaldes que representan un 46 % del total de la muestra se ubican en el estrato dos, con un nivel de IPA medio (37.1 - 54), mientras que el tercer estrato está compuesto por un total de 20 alcaldes, con un IPA bajo, ubicado entre 0 y 37 puntos.

Una vez definido el IPA, la tarea se concentró en establecer el coeficiente de correlación con los resultados obtenidos del índice de desempeño integral municipal (IDIM), estimado por el Departamento Nacional de Planeación, para cada uno de los municipios y periodos que conforman la muestra.

Realizados los cálculos, el coeficiente de correlación de las variables dio como resultado 0.31, lo que indica que hay una correlación directa, pero débil, entre ambas variables. Ahora bien, si se analiza la correlación del índice de profesionalización (IPA) y el índice de desempeño (IDIM) a nivel ciudad y por categoría municipal (determinada por la Ley 617 de 2000), los resultados son diversos. Aproximadamente el 50 % de los municipios presentan una correlación alta y fuerte, es decir, si aumenta la profesionalización de los alcaldes en términos de educación y experiencia, el desempeño administrativo de los municipios incrementa. En contraposición a lo anterior, el 22 % de los municipios de la muestra presentan una correlación inversa y fuerte, es decir, a medida que aumenta el índice de profesionalización de los alcaldes, el índice de desempeño integral disminuye.

Finalmente, a partir de los resultados de la correlación se pudo establecer que apenas un 16.6 % de alcaldes tiene un IPA alto, mientras que un 37 % cuenta con un IPA bajo. Del primer grupo, un 22 % de alcaldes confirma la hipótesis según la cual a mayor profesionalización mejor desempeño, sin embargo, dicha afirmación se desvirtúa con los resultados del 55 % de alcaldes del mismo grupo, dado que su desempeño fue medio y bajo. Dicha situación también se observa en el 15 % de

alcaldes que obtuvieron un IPA bajo, ya que algunos lograron un desempeño sobresaliente, y un 25 % un desempeño satisfactorio.

Así las cosas, esta primera fase investigativa permitió comprobar que existe una baja correlación entre el IPA y el IDIM como variables que miden el nivel de profesionalización y experiencia de los alcaldes, así como el desempeño administrativo de los municipios, haciéndose necesaria una aproximación más profunda al problema planteado, que permita identificar qué otros factores propios del perfil del alcalde colombiano están afectando positiva o negativamente el desempeño administrativo de los municipios del país, por ello, y con el conocimiento de algunos exalcaldes, a través de sus relatos de vida (RV) y de sus representaciones sociales (RS), obtenidos mediante entrevistas a profundidad, fue posible adelantar su identificación.

Para ello, en un primer momento, se buscó conocer por qué algunos alcaldes, a pesar de tener bajos niveles en lo que respecta a educación y experiencia, reflejados en el indicador del IPA, obtuvieron un alto desempeño administrativo, así como las razones por las cuales alcaldes con altos niveles de educación y experiencia presentaron bajos niveles de desempeño.

A partir de las entrevistas con los exmandatarios, se puede inferir que se trata de un conjunto de competencias profesionales y sociales, en donde radica buena parte de la explicación de la existencia de niveles de desempeño tan diversos. Ya Župová (2015), señalaba también que la consecución del éxito en la gestión de los alcaldes se puede lograr a partir de las competencias profesionales y sociales. Las primeras son entendidas, por una parte, como las capacidades de los mandatarios locales para aplicar el conocimiento adquirido en centros de educación y, por otra, su experiencia profesional, limitándose a los conocimientos y procedimientos de un determinado ámbito profesional o especialización. Por lo tanto, estas competencias se asocian con el “saber” y el “saber hacer” necesarios para el desempeño de las dependencias y unidades funcionales de la alcaldía. De otra

parte, las competencias sociales son el conjunto de conocimientos, capacidades, habilidades y actitudes necesarias para comprender, expresar y regular de forma apropiada los fenómenos sociales, las cuales contribuyen a formar mejores ciudadanos, responsables, afectivos y capaces de entender y adaptarse al contexto social, para afrontar las circunstancias o sucesos de vida de una mejor manera (Bedrnová, Nový y Kol, 2012). Además, favorecen los procesos de aprendizaje, las relaciones interpersonales, la solución de problemas, la expresión de emociones y necesidades, la gestión de manera efectiva diferentes situaciones y requisitos sociales en el contexto de la interacción social para el logro de los objetivos (Župová, 2014).

Algunos de los exalcaldes entrevistados hicieron énfasis especial en las competencias profesionales que deben tener los dirigentes, uno de ellos afirmó:

A una alcaldía debería aspirar una persona con capacidad, con capacidades no humanas, sino con capacidades técnicas. Que las capacidades técnicas son avaladas por un título, son avaladas por una especialidad, son avaladas por cargos que usted haya desempeñado. (Martínez, Pico, Ujueta, y Sánchez, 2018, p. 13)

En esa misma línea otro de los exmandatarios locales señaló:

Para mí es importante sumar conocimientos académicos y experiencia. Es decir, por ejemplo, hay especializaciones en Administración de la Gestión Pública, lo público conocerlo. Y también veo que la experiencia, yo creo que un buen alcalde muy bueno, que por lo menos haya sido secretario, o que por lo menos haya... es decir, que pueda tener aparte del conocimiento teórico algo en lo práctico para que garantice conocimiento y experiencia. Porque de lo contrario, pienso que se vuelve vulnerable. (Martínez, Pico, Ujueta, y Sánchez, 2018, p. 42)

Algunos fueron más específicos en el tipo de competencias profesionales con las cuales debería contar un alcalde al asumir la administración:

Gracias a mi experiencia previa como diputado, en donde aprendí elementos claves sobre hacienda y presupuesto públicos, logré una administración efectiva, en donde logré sanar las finanzas públicas de mi municipio. (Martínez, Pico, Ujueta, y Sánchez, 2018, p. 42)

Es así como, a partir de las entrevistas con los exalcaldes, fue posible identificar aquellas competencias profesionales y sociales de mayor incidencia en el desempeño del alcalde municipal. Se observa que rendimientos bajos están asociados con competencias deficientes, especialmente sociales, así como desempeños altos están unidos a competencias sociales destacadas de los alcaldes.

En la tabla 3 se presentan, organizadas por grupos, las competencias profesionales más destacadas por los exalcaldes, organizadas por el orden de importancia que estos les asignaron con respecto al éxito en los niveles de desempeño.

Tabla 3. Competencias profesionales y competencias sociales de mayor incidencia

Grupo de competencias	Competencia
Planeación	Presupuesto público.
	Contratación pública.
	Planeación pública.
	Gestión de servicios publicos.
Organizacional	Administración de personal.
	Administración de bienes e inventarios.
	Manejo de información.
Control	Control disciplinario.
	Control policial.
	Control interno.

Fuente: elaboración propia.

De otra parte, una considerable cantidad de exalcaldes hicieron énfasis en las competencias de tipo individual o social que deben ser tenidas en cuenta en la administración de una entidad territorial; una de ellas es la motivación para

trabajar en pro de su población, a este respecto uno de los exmandatarios señalaba:

La satisfacción de poder solucionar mediante algún proyecto las necesidades de una de las comunidades o barrios; entonces, en ese proceso, el deber cumplido genera mucha satisfacción que lo hace a uno sentir bien. (Martínez, Pico, Ujueta y Sánchez, 2018, p. 143)

Esta motivación y satisfacción hacia el servicio trae consigo la posibilidad de mantenerse en constante contacto con la ciudadanía y poder atender sus requerimientos de una manera mucho más próxima; por ejemplo, para uno de los exmandatarios esta cercanía genera un mayor respeto:

Yo soy una persona muy humilde, dentro del periodo de la alcaldía [...] yo salía a la calle, yo compartía con la comunidad, la gente me respetaba, de hecho, todavía voy a las comunidades y la gente saluda muy bien, me respeta. (Martínez, Pico, Ujueta y Sánchez, 2018, p. 144)

Otra de las competencias que debe demostrar quien aspire a ser alcalde debe ser el liderazgo, especialmente por el constante ejercicio de toma de decisiones y dirección político-administrativa, pues “si es necesario exigir un perfil, tiene que valorarse mucho su condición de líder” (Martínez, Pico, Ujueta y Sánchez, 2018, p. 121). Este ejercicio de liderazgo debe venir acompañado de responsabilidad y ética en el accionar del alcalde, uno de los entrevistados señaló: “Pues uno tiene que mostrar mucho esa ética, esa ética pública, institucional, personal en el ejercicio de Gobierno y la gobernabilidad” (Martínez, Pico, Ujueta, y Sánchez, 2018, p. 105).

Igualmente, los entrevistados identificaron y jerarquizaron las competencias sociales más significativas a la hora de evaluar el desempeño administrativo, tal y como se presenta en la tabla 4.

Tabla 4. Competencias individuales y sociales identificadas

Grupo de competencias	Competencia
Individuales	Autocontrol
	Automotivación
	Paciencia
Sociales	Motivación
	Confianza
	Liderazgo
	Trabajo en equipo
	Cooperación
	Capacidad de negociación
	Resolución de conflictos
	Autoridad
	Comunicación
	Empatía

Fuente: elaboración propia

De esta manera, las competencias del alcalde están asociadas a comportamientos concretos en el puesto de trabajo, individual o grupal, que facilitan la realización de actividades en diferentes modos; estas son el producto del uso de los conocimientos teóricos, habilidades emocionales, destrezas sociales y técnicas orientadas a generar valor público, con el fin de producir resultados, servicios, bienes y productos que buscan atender las demandas y expectativas de la ciudadanía. Así pues, el trabajo competente incluye la movilización de atributos y características de los individuos como capacidades profesionales y sociales que solucionan situaciones, contingencias o problemas que surgen durante el ejercicio de las actividades laborales en las organizaciones públicas, y que pretenden alcanzar metas y acuerdos conjuntos organizacionales orientados al servicio público, siendo entonces esenciales a la hora de evaluar desempeños.

Finalmente, y como actividad de cierre de los resultados, se definieron las competencias identificadas y priorizadas, asignando también conductas que permitan evidenciarlas, en el entendido de que antes que modificar el régimen municipal de los alcaldes para la incorporación de requisitos asociados con la

educación formal (títulos universitarios), es necesario definir las competencias que el empleo demanda, las cuales —se sugiere— deberán ser acreditadas por los candidatos que deseen ser alcaldes de los municipios, sin afectar así los derechos políticos de elegir y ser elegido que poseen los ciudadanos, ya que se pide acreditar unas competencias, no unos requisitos, es decir, no interesa el medio de su apropiación (si fue educación formal, no formal, autoaprendizaje, experiencia, etc.), basta que se evidencien las conductas que las acreditan ante una entidad autorizada para realizar dicho proceso.

Conclusiones

A partir del desarrollo de la primera fase investigativa del proyecto se logró demostrar que existe una baja correlación entre los niveles de profesionalización de los alcaldes y su desempeño en términos administrativos, identificando así un grupo de alcaldes con altos niveles de educación y experiencia (expresado en la métrica del IPA) que obtuvieron una calificación baja en términos de desempeño administrativo (medida por el IDI). De igual modo, alcaldes con pocas credenciales educativas y de escasa experiencia se destacaron por sus altos niveles de desempeño administrativo. Lo anterior demuestra que, si bien la trayectoria de los alcaldes puede incidir en la gestión de la administración municipal, este no es el único factor explicativo, por ello se hace necesario identificar otros factores que puedan explicar su desempeño.

En ese sentido, incorporar requisitos en términos de profesionalización de los alcaldes no garantiza por sí mismo altos niveles de desempeño (tal como quedó demostrado en la fase cuantitativa del proyecto). Además, establecer requisitos ligados a la educación y la experiencia profesional para la escogencia del alcalde es una vulneración directa al derecho constitucional de elegir y ser elegido para ejercer cargos de elección popular, por la restricción que esto supone para aquellos que no tienen acceso a la educación formal en Colombia (arts. 40 y 103 de la Constitución Política de Colombia). Al ser este un empleo de elección

popular, la principal valoración sobre su perfil recae, necesariamente, bajo el juicio y la percepción de los ciudadanos a partir del debate electoral, lo que debería posibilitar una decisión política informada.

Por lo anterior, analizar el problema de desempeño de los alcaldes solo desde la óptica de profesionalización parece un análisis bastante restringido y estrecho, ya que existen otros elementos (como, por ejemplo, el perfil del alcalde) que inciden en dichos resultados y que es necesario identificar y fortalecer en quienes postulen su nombre para asumir las funciones de este cargo. No obstante, es necesario reconocer que la formación en valores, conocimientos y prácticas del saber administrativo público brillan por su ausencia en la mayoría de las apuestas curriculares, así como en los diferentes niveles de educación; situación que en nada contribuye a la generación y fortalecimiento de las competencias que demanda el servicio público, como sucede en el caso particular de ser un buen alcalde municipal. Las diferentes instituciones educativas están en mora de responder de forma innovadora y creativa a este desafío, procurando una formación más integral y de calidad, porque, como queda en evidencia en algunos testimonios, hay un déficit en las contribuciones que, especialmente desde las universidades, pueden hacerse para la formación en competencias comunes, comportamentales y funcionales relacionadas con la gestión de las entidades gubernamentales.

Con el desarrollo de la segunda fase investigativa se pudo comprender que las competencias de los alcaldes no son solo atribuibles a criterios profesionales, como educación y experiencia, sino que además hay una estrecha asociación con comportamientos individuales y grupales que facilitan la realización de sus actividades profesionales, los cuales son producto del uso de conocimientos teóricos, habilidades emocionales y destrezas sociales y técnicas orientadas a generar valor público, con el fin de producir resultados, servicios, bienes y productos que buscan atender las demandas y expectativas de la ciudadanía. Por

ello, la función de los alcaldes implica la movilización de atributos y características que se desprenden de sus capacidades profesionales y sociales, orientadas a solucionar retos, situaciones, contingencias o problemas que surgen durante el ejercicio de las actividades laborales en las organizaciones públicas, y que pretenden alcanzar metas y acuerdos conjuntos organizacionales orientados al servicio público.

Con estos elementos, y a partir de la evidencia recolectada, es importante definir que un alcalde debería cumplir con tres tipos o clases de competencias para mejorar los niveles de desempeño de las alcaldías y, como fin último, propiciar mejores niveles de bienestar a la ciudadanía.

El primer grupo de competencias se denominan “transversales”, las cuales, de manera general, expresan un espíritu personal por el servicio público, compromiso comunitario y la vocación de servicio. El segundo grupo de competencias serían las funcionales-profesionales, basadas en el aprendizaje de técnicas y destrezas que permiten aplicar conocimientos específicos en la gestión pública local orientada a resultados. El tercer y último grupo de habilidades del alcalde se relacionan con las habilidades comportamentales sociales, necesarias para el desempeño exitoso de los primeros mandatarios. Estas conductas sociales se asocian con la personalidad humana, caracterizada por la extroversión, la amabilidad, la sociabilidad y el comportamiento adecuado y asertivo en diversas situaciones sociales.

De esta manera, y ante la posibilidad de modificar el régimen municipal de los alcaldes para la incorporación de requisitos asociados con la educación formal, resultaría fundamental definir las competencias anteriormente descritas, sobre las cuales los candidatos deberían tener algún tipo de acreditación. Incluso, como se ha señalado ya, este tipo de competencias no constituirían, en modo alguno, una restricción que atente contra el principio democrático de elegir y ser elegido, como sí lo supondría la obligación de ostentar un título académico, en un país

donde el acceso al sistema educativo es muy bajo. En síntesis, las competencias propuestas constituyen una alternativa más democrática y conciliadora para el país, que persiguen como propósito aprovechar al máximo tanto el capital humano como social que posee cada uno de los aspirantes a alcalde, acompañado de la idoneidad que eso representa.

Sobre los autores

Edgar Enrique Martínez Cárdenas. Administrador Público y Especialista en Gestión Pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Colombia. Especialista en Derecho Administrativo y Constitucional de la Universidad Católica de Colombia. Magíster en Administración de la Universidad Nacional de Colombia. Doctor en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente profesor titular en la sede central de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Colombia, donde dirige el grupo de investigación Sinergia Organizacional, impartiendo también varias cátedras en la facultad de pregrado y posgrado. Igualmente, se ha desempeñado como investigador, consultor y docente en diferentes universidades colombianas, y ha ocupado posiciones directivas en diversas entidades gubernamentales y empresas prestadoras de servicios públicos en Colombia. Sus temas de interés incluyen la función pública, la ciencia administrativa y el derecho constitucional.

Harold David Pico García. Administrador Público y Magíster en Administración de Empresas con especialidad en Dirección de Proyectos de la Universidad de Viña del Mar, Chile. Actualmente es asistente del programa para el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Acnur. Con más de siete años de experiencia en la formulación e implementación de proyectos sociales. Ha trabajado en el sector público, en organizaciones de la sociedad civil colombiana, así como con organismos de cooperación internacional como el Fondo Sueco-Noruego de Cooperación con la Sociedad Civil Colombiana (FOS). Se encuentra escalafonado como investigador junior por Colciencias y forma parte

del equipo de investigación del grupo de investigación Sinergia Organizacional, avalado por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Colombia. Sus temas de interés incluyen la dirección de proyectos, la cooperación internacional y las ciencias políticas y administrativas.

Referencias

- Acevedo, D. (2010). Profesionalización de los alcaldes. *El Mundo.com*.
<https://www.elmundo.com/portal/pagina.general.impresion.php?idx=148402>
- Almond, G. y Powell, G. (1966). *Comparative Politics: a Developmental Approach*. Little Brown.
- Atkinson, R. (1998). *The life story interview*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Avellaneda, C. (2009). Municipal Performance: Does Mayoral Quality Matter? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(2), 285-312.
- Baldi, B. (2016). La teoría de la representación política en el Estado moderno. Itinerario de una crisis [Tesis de doctorado, Universidad de Córdoba]. UCOPress.
- Bedrnová, E., Nový, I. y a Kol. (2012). *Manazerká psychologie a sociologie*. Management Press.
- Bourdieu, P. (1987). Los tres estados del capital cultural. *Sociológico*, 2(5), 11-17.
- Congreso de la República. (2017, 23 de mayo). Acto legislativo 032. Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Congreso de la República.
- Congreso de la República. (2017, mayo 23). Acto legislativo 032. Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Congreso de la República.
- Cornejo, M., Mendoza, F. y Rojas, R. (2008). La investigación con relatos de vida: pistas y opciones del diseño metodológico. *Psyche*, 17(1), 29-39.
- Cortés, D. y Vargas, J. (2012). *Inequidad regional en Colombia*. Universidad del Rosario.
- Culebro Moreno, J. E. (2014). Modernización administrativa y post-nueva gestión pública. De los dilemas y tensiones hacia las nuevas formas de regulación. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, III(1), 55-74.
- Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. (2016). **Nueva medición del desempeño municipal. Primer informe de resultados: resultados 2016**. Departamento Nacional de Planeación.
- Del Castillo, C. y Vargas, B. (2009). El proceso de gestión y el desempeño organizacional: una aproximación a la nueva gestión pública desde el ámbito de los gobiernos locales. *The Bi-Annual Academic Publication*, 14(26).

- Duque, J. (2012). La subpoliarquía colombiana. Deficiencias estatales, democracia deficitaria. *Desafíos*, 24(1), 175-229.
- Echabarría, K. y Mendoza, J. (1999). Capítulo I. La especificidad de la gestión pública. El concepto del management público. En L. I. Marrodán, *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado* (pp. 15-44). Banco Interamericano de Desarrollo.
- El Nuevo Liberal. (2019, mayo 11). Editorial: Requisitos mínimos para ser alcalde. *El Nuevo Liberal*. <https://elnuevoliberal.com/requisitos-minimos-para-ser-alcalde/>
- García, J. (2011). El sexo excluido: mujer y participación política. *Psicología Política*, (42), 13-27.
- González, M. (2010). El espíritu de la modernidad y la educación intercultural. *Revista de Educación*, 16(32), 3-13.
- González González, M. y Ramírez Ramírez, I. (2011). La formación de competencias profesionales: un reto en los proyectos curriculares universitarios. *Odiseo, Revista Electrónica de Pedagogía*, 8(16).
- Hernández, P. A. (2004). *Bases constitucionales de función pública*. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la Investigación*. McGraw Hill.
- Hopenhayn, M. (2002). El reto de las identidades y la multiculturalidad. *Revista de Cultura Pensar Iberoamérica*.
- Ibarra, A. (2000). Formación de recursos humanos y competencia laboral. *Boletín Cinterfor*, (149), 95-107.
- Llano Carbonell, M. M. (2016). *Burocracia pública y sistema político en América Latina: factores asociados a la politización de los sistemas de gestión de empleo público en la región* (Tesis Doctoral). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Maldonado, A. (2011). *Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política*. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia FESCOL.
- Manrique, A. (2002). *El alcalde municipal*. Escuela Superior de Administración Pública-ESAP.
- Martínez, E., Pico, H., Ujueta, M. y Sánchez, J. (2018). *El perfil de alcalde colombiano —Informe Final— Working Paper*. ESAP: Facultad de Investigaciones.
- Martínez, E. y Ramírez, J. (2011). Descentralización política y democracia en América Latina. Una relación problemática. *Reflexión política*, 13(25), 164-178.
- Mascareño, C. (2009). Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa?: Elementos conceptuales para su estudio. *Cuadernos del Cendes*, 26(72), 163-166.
- Pineau, P. (1998). El concepto de “educación popular”: Un rastreo histórico. *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, 7, 1-9.

- Pineau, P. (2001). ¿Por qué triunfó la escuela? o la modernidad dijo: “Esto es educación”, y la escuela respondió: “Yo me ocupó”. En Pineau, P., Dussel, I. y Caruso, M., *La escuela como máquina de educar. Tres escritos sobre un proyecto de la modernidad* (pp. 306-331). Paidós.
- Rodríguez, L. (2009). Los municipios colombianos y el conflicto armado: Una mirada a los efectos sobre la efectividad en el desempeño de los gobiernos locales. *Colombia Internacional*, (70), 93-120.
- Ruiz, G. (2002). La sociedad del conocimiento y la educación superior universitaria. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XLV(185), 109-124.
- Sautu, R. (1999). *El método biográfico*. Editorial de Belgrano.
- Selltiz, C. (1980). *Métodos de investigación en las relaciones sociales* (1.ª ed.). Ediciones RIALP.
- Sunkel, O. (1970). Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante. *Revista EURE*, 1(1), 13-49
- Taylor, C. (1993). *El multiculturalismo y la “política del reconocimiento”*. Fondo de Cultura Económica.
- Valles, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación*. Síntesis S.A.
- Verano de la Rosa, E. (2012). *Centralismo y autonomía. Diecinueve años después* [Ponencia]. VIII Conversatorio de la Jurisdicción Constitucional: una mirada a las regiones, Barranquilla, Colombia.
- Weber, M. (1993). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Župová, E. (2014). Competencias clave en el cumplimiento de las tareas del alcalde como gerente municipal. En E. Župová, *procedimientos revisados de la conferencia científica internacional interdisciplinaria de estudiantes y asistentes de doctorado* (pp. 296-302). Magnanimitas.
- Župová, E. (2015). Key competencies as a precondition for the successful performance of the mayor as a manager of municipality in Slovak Republic. *Revue spoločenských a humanitných vied*, 1-9.