

The impact of the new public management model on restructuring the functions of Medellín´s councilpersons

Sumario

Introducción; Referente teórico: la nueva gestión pública; La NGP en Colombia; La nueva gestión pública en Medellín; Contexto político local: entre las funciones tradicionales y las funciones gerenciales; Las funciones de los concejales de Medellín: una mirada desde la nueva gestión pública; Comentarios finales.

Resumen

El presente artículo busca analizar las funciones actuales de los concejales de Medellín, en el contexto de las transformaciones operadas en la Administración municipal, con la incorporación de principios organizativos derivados de la nueva gestión pública. Para ello, en primer lugar, se presenta el referente teórico adoptado, es decir, la nueva gestión pública y su aplicación en Colombia y en Medellín. En un segundo momento, se hace referencia al contexto político local desde la década de los 80, con particular atención en el Concejo. En tercer lugar, se caracterizan las funciones de los concejales a partir de sus acciones y estrategias, identificando dos tendencias: las funciones tradicionales y las funciones gerenciales. Finalmente, a partir de los hallazgos, se discute el aporte de estas funciones a la configuración del papel de los concejales.

Palabras claves: Nueva gestión pública, concejales, Administración Pública, Medellín

Abstract

This paper analyzes the current functions of Medellín´s councilpersons, in the context of the transformations in municipal administration, with the addition of organizational principles derived from the new public management. First, the theoretical background is introduced, i.e, the new public management and its implementation in Colombia and Medellín. Secondly, the local political context since the 80's is described with a special focus on the municipal Council. Thirdly, reference is made to the functions of the councilpersons, from their actions and strategies, identifying two trends: the traditional functions and management functions. Finally, using the evidence gathered as a basis, the contribution of these functions to the restructuring of the role of the councilpersons is discussed.

Key words: New public management, councilpersons, Public Administration, Medellín

Artículo: Recibido en Diciembre 14 de 2011 y aprobado en Octubre 17 de 2011.

María Fernanda Ramírez Brouchoud. Doctora en Teoría Política, Teoría Democrática y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Madrid (España). Politóloga de la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Profesora de la Universidad EAFIT, Medellín.

Correo electrónico: mframire@eafit.edu.co

Juliana Tabares Quiroz. Socióloga de la Universidad de Antioquia. Asistente de investigación del Grupo Política y Lenguaje de la Universidad EAFIT, Medellín.

Correo electrónico: jtabare7@eafit.edu.co

La incidencia de la nueva gestión pública en la reconfiguración de las funciones de los concejales de la ciudad de Medellín¹

María Fernanda Ramírez Brouchoud
Juliana Tabares Quiroz

Introducción

El gobierno local en Colombia ha tenido un proceso de transformación a partir de los años 90, incidido por diversos factores, entre los cuales se destacan los nuevos instrumentos de participación ciudadana, la descentralización, las reformas políticas de los partidos y la incorporación de elementos del modelo de nueva gestión pública. Estos cambios han llevado a la reestructuración de las actividades y funciones de los actores del gobierno local; dentro de ellos, el grupo de los concejales se convierte en centro de atención del presente artículo.

En ese sentido, se busca analizar las funciones actuales de los concejales de Medellín en el gobierno local, en el contexto de las transformaciones operadas en la Administración municipal, con la incorporación de principios organizativos derivados de la *nueva gestión pública*. Cabe señalar que la nueva gestión pública (en adelante NGP) es un modelo de administración pública que postula la introducción de las herramientas, técnicas y fundamentos organizativos utilizados en el sector privado, al sector público, a fin de conseguir mayor eficiencia en el funcionamiento de éste último. Este modelo ha guiado los cambios operados en la última década en la Administración municipal, la cual muestra en la actualidad un perfil más técnico y gerencial, que hace énfasis en la cogestión y coadministración con otros actores de la ciudad, promoviendo la horizontalidad, la cooperación, el trabajo en red y la transparencia en la gestión.

Dichos cambios en las funciones se expresan en los testimonios de los cabildantes entrevistados para la investigación, donde se manifiesta la internalización del discurso gerencial en aspectos como la rendición de cuentas, la promoción de prácticas de transparencia ante la ciudadanía, la visión prospectiva de la ciudad incorporando conceptos y técnicas de planeación estratégica, el ejercicio de control político a través del uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación, entre otros.

En ese orden de ideas, el objetivo principal del presente artículo es caracterizar a los concejales a partir de sus funciones actuales en el marco de la NGP, tomando como caso de análisis la ciudad de Medellín. Para ello, en primer lugar, se presenta el referente teórico adoptado, es decir, la NGP como modelo de administración pública, sus características fundamentales y su aplicación (en el ámbito internacional y, particularmente, en Colombia y en Medellín). En un segundo momento, se hace referencia al contexto político local desde la década de los `80, con particular atención en el Concejo, su continuidad y sus transformaciones, particularmente respecto a las funciones de los concejales. En tercer lugar, se caracterizan las funciones de los

1Este artículo es un producto de la investigación: *El Concejo de Medellín: una mirada desde la configuración de sus funciones, relaciones y dinámicas de gobernanza*, desarrollado en la Universidad EAFIT en 2010, por los profesores María Fernanda Ramírez B. y Santiago Leyva B., con la asistencia de Juliana Tabares Q.

concejales a partir de sus acciones y estrategias, identificando dos tendencias: las funciones tradicionales y las funciones gerenciales. Finalmente, a partir de los hallazgos, se discute el aporte de estas funciones a la configuración del papel de los concejales en la actualidad.

1. Referente teórico: la nueva gestión pública

En este apartado se presentan, en primer lugar, los fundamentos de la NGP como modelo dominante en la Administración Pública en las últimas décadas y se hace referencia a su aplicación internacional, tanto en el ámbito anglosajón como latinoamericano. En segundo lugar, se describen los principios, instrumentos y estrategias de la NGP que se han introducido en Colombia a partir de los años 90. Finalmente, se analiza su implementación en el ámbito municipal, específicamente en Medellín.

El “*new public management*”, habitualmente traducido como “nueva gestión pública” es un paradigma de la administración pública que postula la introducción de las herramientas, técnicas y principios organizativos utilizados en el sector privado, al sector público, a fin de conseguir mayor eficiencia en el funcionamiento de éste último. Este modelo, surgido a fines de los años 70 en países desarrollados como Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos, se contrapone al tradicional, es decir, al modelo burocrático weberiano² y supone un cambio deliberado de las estructuras y los procesos de las organizaciones del sector público para que funcionen a semejanza de las empresas privadas.

En esto subyace un proceso de cambio más profundo y amplio: la crisis del modelo de Estado de bienestar-interventor y, por ende, la crisis del modelo de administración pública de ese tipo de Estado, jerárquica y centralizada, con un gran desarrollo del aparato público y de la burocracia. Por ello es que desde la NGP se propone el paso a un Estado competitivo, que cumpla sólo las funciones básicas, con un aparato organizativo más pequeño, ágil, flexible y descentralizado. (Osborne, D. & Gaebler, T., 1992; Lane, J.E., 2000, entre otros autores).

La racionalización de estructuras y procedimientos, la reevaluación de los procesos de toma de decisiones y la búsqueda de un aumento en la productividad de los empleados públicos se convierten en bandera del nuevo modelo, acompañado de una redefinición de los ciudadanos como clientes o consumidores. Cabe decir que la NGP es objeto de varias críticas, no obstante que se introduzcan modelos del sector privado al público, el gobierno nunca será igual a la empresa, entre otras cosas, por el hecho de que su existencia se legitima por la búsqueda de objetivos diferentes.

Numerosas experiencias son ilustrativas de la aplicación de la NGP en los países desarrollados, por ejemplo las reformas introducidas en Gran Bretaña desde los años 80 durante el período Thatcher, que luego sirvieron de base o inspiración para su aplicación en otros países. Estados Unidos, por su parte, fue uno de los más férreos promotores y difusores del modelo NGP, trabajos como el de David Osborne & Ted Gaebler (1994) popularizaron la idea de la “reinención del gobierno”, argumentando que un gobierno responsable puede funcionar con tanta eficiencia y productividad como la mejor dirigida de las empresas, en la medida en que sustituya su estructura burocrática basada en reglas por una nueva institucionalidad soportada en el control de resultados; todo ello a partir de experiencias y casos de gestión exitosas en actividades de gobiernos locales.

En América Latina, han sido variados y diversos los intentos de aplicación de la NGP a partir de los años 80, destacándose los casos de Brasil, México, Chile y Argentina como pioneros en esta materia. En general, se ha intentado la planificación estratégica, la mejora de los sistemas de gestión presupuestaria y financiera, la gestión orientada a resultados, la cualificación del funcionariado, presentándose a la fecha resultados dispares, siendo una de las más complejas, la reforma del cuerpo de funcionarios públicos. Con base en la literatura existente sobre este tema, se puede afirmar que las iniciativas de tipo NGP en la región se han insertado de forma aleatoria, con poca sistematicidad.³

2 La burocracia moderna se caracteriza por su racionalidad y lógica, que se manifiesta en la forma de resolver y administrar las cuestiones políticas, económicas y sociales por medio de una división jerarquizada del trabajo, de una especialización técnica de tareas y de un control y coordinación de unos grupos sobre otros. Esto exige tiempo, eficiencia y concentración de poder. El modelo burocrático planteado por Max Weber (1864-1920) se basa en los principios de igualdad ante la ley y en la necesidad de una jerarquía normativa, es decir, supone una lógica de dominación legitimada por el cumplimiento de la ley. El modelo burocrático se muestra insuficiente para el funcionamiento de las organizaciones públicas contemporáneas debido a la rigidez de sus actuaciones, al excesivo formalismo en el análisis y resolución de problemas y una toma de decisiones vinculada excesivamente al reglamento. Se trata de un sistema cerrado con dificultad de innovación y reacio a afrontar, con la rapidez necesaria, los cambios que se producen en los sistemas políticos actuales.

3 Véanse, entre otros, los siguientes trabajos: Bresser Pereira, L. (1999); Oszlak, O. (1997; 1999); Fleury, S. (1999).



La NGP en Colombia

Colombia a partir de los años '90 emprende una serie de iniciativas de reestructuración de su Administración Pública, las cuales podrían calificarse como reformas de tipo NGP. El punto de partida de todo este proceso es la Constitución de 1991, en ella se cuenta por vez primera con un capítulo sobre la Administración Pública y otro sobre la Función pública, donde se regula lo concerniente a los empleados del Estado. Además, la Nueva Carta (Art. 209) fija los principios que regulan la actividad administrativa: eficiencia, eficacia, moralización, imparcialidad, celeridad, publicidad, coordinación y control, competencia, transparencia, participación, desregulación y vinculación de los particulares al ejercicio de funciones públicas.

Lo anterior va de la mano de la descentralización y la organización territorial en departamentos y municipios con responsabilidades administrativas y fiscales, donde alcaldes y gobernadores tienen la función de administrar los recursos públicos que recaudan para ser invertidos en los programas y proyectos contemplados en el plan de desarrollo. Esto obliga a una reestructuración de las organizaciones públicas a nivel regional y local para dar respuesta a éstos retos impuestos por la descentralización.

En los últimos 20 años se emprendieron importantes reformas en materia de administración pública en el país, haciéndose visible la incorporación de buena parte de los lineamientos de la NGP a lo largo del período (con matices según los gobiernos involucrados, a saber: César Gaviria 1990-1994; Ernesto Samper 1994-1998; Andrés Pastrana 1998-2002; Álvaro Uribe 2002-2006 y 2006-2010), lo cual se expresa, entre otras, en las características que serán señaladas a continuación.

El principio de la NGP, respecto a la búsqueda de un gobierno responsable que funcione eficientemente, reduciendo y reorientando el gasto público, se hace explícito en los planes de desarrollo del período. Este principio es más marcado en los dos gobiernos de Álvaro Uribe, ya que no sólo se incluye en su plan de desarrollo, sino que está presente también en el Programa de Renovación de la Administración Pública -PRAP- (2002) con su objetivo básico de austeridad.

Por otra parte, a lo largo de estas dos décadas se plantea la reorganización de las

estructuras organizacionales con el objetivo de volverlas más pequeñas y flexibles, junto con la racionalización de procedimientos administrativos, lo cual se concreta en la Ley 489 de 1998, que ordena la supresión y simplificación de trámites en la administración pública nacional y la Ley 790 de 2002 que ordena la fusión de entidades, organismos nacionales y ministerios. Este objetivo también está presente en el PRAP (2002), con miras a mejorar la eficiencia y calidad funcional de las entidades públicas, a optimizar procesos de decisión, a racionalizar el gasto público y a fortalecer relaciones con la ciudadanía. Así mismo, la ley 962 de 2005 dicta disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos, a fin de facilitar las relaciones entre ciudadanía y administración pública.

De otro lado, hay un marcado énfasis en la incorporación de tecnologías de información para modernizar la administración pública, sobre todo a fines de los '90. Esto se expresa en el decreto ley 1122 de 1999, ahí se autoriza a la administración pública el uso de cualquier medio tecnológico o documento electrónico que permita la realización de los principios rectores de la función administrativa (celeridad, economía, eficacia, etc.). Además, con la ley 790 de 2002 se postula la promoción de las tecnologías de información a través de la implementación del *Gobierno en línea* o electrónico en las entidades de la rama ejecutiva nacional.

Además, los principios de pago, promoción y estabilidad según desempeño, ingreso según méritos, medición y premiación del funcionamiento individual y organizacional, la cultura de responsabilidad individual del funcionario, la capacitación permanente y profesionalización del servicio civil, están contenidos en la Constitución de 1991 (art. 125, 126 y 130), en la Ley 27 de 1992 (que desarrolla el art. 125 de la Constitución) y la Ley 443 de 1998, relativas a la carrera administrativa y la evaluación del desempeño.

Por su parte, la Ley 489 de 1998 postula una serie de incentivos a la gestión pública (Banco de éxitos, Premio nacional de alta gerencia, etc.). En otra cuestión, la Ley 909 de 2004 sobre Empleo público, carrera administrativa y gerencia pública, establece los principios de la función pública, con un fuerte énfasis en cuestiones como el criterio de mérito, profesionalización y flexibilidad en la organización y gestión de la función pública, evaluación de desempeño, instrumentos y

capacitación; regulando el ingreso y ascenso a los empleos de carrera administrativa, los concursos, la permanencia en el servicio, las causales de retiro, entre otras cuestiones. La expedición de la Ley 909 de 2004 resulta ser la concreción de un largo proceso de incorporación de los referidos principios del *new public management*.

Así mismo, es visible la introducción de nuevas técnicas de gestión en el manejo de lo público, lo cual se puede constatar en la normativa y en los programas gubernamentales correspondientes a este período, entre ellas: planificación estratégica, gestión del cambio organizativo, dirección por objetivos, dirección de proyectos, gestión de servicios, mercadeo, dirección de operaciones, diseño organizativo, dirección de recursos humanos, gestión financiera, sistemas de información, control de gestión.⁴

Finalmente, con la creación del Sistema nacional de evaluación de resultados de la gestión pública, SINERGIA (2002), se incorpora un conjunto de instrumentos de gerencia pública con el objetivo de una asignación más eficiente y transparente de los recursos públicos, propiciando una cultura de gestión orientada a resultados y un marco adecuado de rendición de cuentas que permita un mayor control ciudadano. De esta manera se plantea la posibilidad de establecer un vínculo permanente entre los procesos de planeación, presupuestación, ejecución y evaluación del gobierno nacional.

La nueva gestión pública en Medellín

Las transformaciones previamente mencionadas se reflejan también en los gobiernos municipales. En Medellín el auge de la NGP se puede observar a mediados de la década de los 90, entre otras cosas, con la incorporación de la planeación estratégica en la construcción de una variedad de planes desarrollados por parte de diferentes actores públicos y privados de la ciudad. Entre estos se destacan el Plan estratégico de Medellín y el Área Metropolitana, liderado por la Alcaldía de Sergio Naranjo (1995-1997). También fueron significativos el proceso de Visión Antioquia Siglo XXI (1997), la formulación del Plan estratégico de Antioquia, PLANEA (1998-2000), y el proyecto Cities Medellín Metropolitana, con la creación de su respectiva red internacional

(1998-2000). En este sentido, cuestiones como la fijación de metas, objetivos y estrategias, direccionan los programas de cada uno de los planes.

Así mismo, a partir de la última década, se registra un conjunto de cambios a través de los cuales la Alcaldía busca modernizarse, a través de un mejoramiento de los procesos gubernamentales en el marco de las reformas nacionales. Esta modernización acompaña las administraciones de Luis Pérez Gutiérrez (2001-2003), Sergio Fajardo Valderrama (2004-2007), y Alonso Salazar Jaramillo (2008-actual), donde se destacan cinco ejes de transformación que dan cuenta de principios y postulados del modelo de NGP como se verá a continuación.

En primer lugar, se destaca la *participación ciudadana*, la cual se refuerza en la última década con la creación de nuevas estructuras de organización ciudadana que se enfocan en la planeación local y el presupuesto participativo. A partir del Acuerdo 043 de 1996, retomado y modificado con el Acuerdo 43 de 2007, se abre la posibilidad para que la ciudadanía participe en la planeación de la ciudad. De ese modo, con el Sistema Municipal de Planeación se busca “lograr un desarrollo auto sostenible, integral, planeado y participativo, por el Municipio de Medellín para la ciudad” (2007, p. 4). Ello, por medio de la articulación de las dependencias municipales centrales y descentralizadas con los actores sociales, en la búsqueda de una relación directa entre el ente municipal y la comunidad. Por su parte, el Consejo Territorial de Planeación, es considerado en este acuerdo como “el principal espacio para la participación ciudadana en el proceso de planeación” (p. 9).

Un segundo eje clave de transformación alude a la *rendición de cuentas* focalizada en los resultados organizacionales. Esto se materializa en el período mencionado, con la presentación de documentos y realización de eventos por parte de la Alcaldía para mostrar avances en inversión y ejecución del Plan de Desarrollo a la ciudadanía y entes de control. No se puede desconocer que la rendición de cuentas opera también como un mecanismo de reconocimiento político: al exponerse los resultados de las políticas públicas de inversión en las zonas y comunas de la ciudad, se visibilizan las acciones del gobierno local y, a su vez, se da cuenta de la eficiencia y eficacia de la

⁴ Lo anterior se expresa, entre otras, en la Ley 872 de 2003, que crea el Sistema de gestión de la calidad de las entidades del Estado, con el fin de evaluar el desempeño institucional, con particular atención a la satisfacción social en la prestación de los servicios. Adicionalmente, con el decreto 1145 de 2004 se crea el Sistema general de información administrativa del sector público (SUIP), con el objetivo de facilitar el seguimiento y la evaluación de la gestión pública en cada entidad, consolidando información que sirva de soporte para el diseño de políticas y toma de decisiones del gobierno nacional.



administración pública.

Por su parte, el eje de la *visibilidad y transparencia* busca que la ciudadanía y los entes de control conozcan la manera cómo se manejan los recursos públicos y se intenta mostrar el alejamiento respecto a prácticas tradicionales de hacer política ligadas a mecanismos de corrupción. Este eje se concreta en diversos programas como por ejemplo “Contacto Ciudadano”⁵, “Medellín Digital”⁶ y la “Feria de la transparencia de la contratación pública”⁷, donde se da conocer a la comunidad cómo la Alcaldía invierte los recursos públicos, mediante la exposición abierta de sus planes de compra. Esta práctica se plantea como un ejercicio de “buen gobierno” que apunta a una mayor cercanía y diálogo con la comunidad.

El cuarto eje lo constituye el sistema de *gestión por resultados*, el cual utiliza un instrumento clave denominado Presupuesto por Resultados⁸, entendido como “una herramienta gerencial de planificación que complementa al presupuesto financiero tradicional, en la medida en que su principal característica es la de proveer información sobre la relación entre la asignación de recursos y los resultados esperados de la intervención de los gobiernos” (Departamento Nacional de Planeación, 2008, p. 14). En ello se refleja uno de los principios de NGP ligado al mejoramiento de la calidad del gasto público, en tanto se prevé la revisión de la ejecución del presupuesto en términos de eficiencia y eficacia.

Finalmente, el eje de *Talento Humano*, enfocado a la cualificación, mejor servicio y eficiencia de los funcionarios públicos, se materializa con la creación de la Subsecretaría de Talento Humano (ligada a la Secretaría de Servicios Administrativos). Ésta se ocupa de seleccionar, vincular y entrenar al personal que ingresa a la planta del municipio, para asegurar así la idoneidad y competencia del recurso humano de la Administración. Además, tiene la

función de evaluar el desempeño de los funcionarios mediante instrumentos de gestión que busquen el mejoramiento y desarrollo de los empleados, prestando los servicios de una manera más efectiva. Otro de sus cometidos es generar mecanismos y herramientas para el diseño de trámites y facilitar la provisión de servicios con calidad por parte de la Administración Municipal.

2. Contexto político local: entre las funciones tradicionales y las funciones gerenciales

El Concejo de Medellín es una Corporación Administrativa de elección popular, compuesta por 21 cabildantes elegidos para un período de cuatro años. Entre las funciones de los concejales⁹ se destacan: dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, realizar control político a la administración municipal, elaborar proyectos de acuerdo e integrar comisiones (permanentes y accidentales) para resolver problemas o tratar temas puntuales de ciudad.

Hasta finales de la década de los `80 y comienzos de los `90, las funciones de los concejales de la ciudad de Medellín estaban especialmente ligadas a las facultades de manejar presupuestos y de destinar “auxilios”¹⁰, así como a la discusión sobre la conformación y la participación de los partidos políticos en el Concejo (Véase Villegas, 1994).

Los concejales hacían parte de un grupo social caracterizado por su pertenencia a los estratos altos, cuyos familiares o amigos pertenecían a la clase política nacional o regional. En este sentido, se daba un predominio de las relaciones políticas informales privilegiando a ciertos personajes dentro de la estructura de partido y cooptando, en la dinámica electoral, a una serie de actores sociales en los barrios y en

5 Es un espacio que desde la Secretaría de Servicios Administrativos y el canal de televisión Telemedellín, fue concebido para que los ciudadanos pudieran acceder y aprovechar de manera directa la información sobre los recursos y servicios que la Administración les brinda y, a la vez, que pudieran participar con preguntas, comentarios y sugerencias dirigidas a distintos funcionarios y al propio Alcalde, quien directamente responde a dichas inquietudes.

6 Creado en 2006 con el objetivo de construir una ciudad digital que ponga al alcance de todos los habitantes las nuevas herramientas de la información y la comunicación, buscando el acercamiento con la ciudadanía y partiendo del postulado de la inclusión digital como mecanismo para abrir nuevas posibilidades de participación.

7 Se trata de un evento único en el país, reconocido por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) como ejemplo de buena práctica de diálogo con la comunidad. Recibió en 2008 el premio de Experiencia Exitosa del Banco de Éxitos de la Presidencia de la República, máximo galardón otorgado a la gestión pública en Colombia.

8 La aplicación del Presupuesto por Resultados se ve representada en el acompañamiento al Plan de Desarrollo municipal 2008-2011: Medellín es Solidaria y Competitiva, del Alcalde Salazar. Este plan de desarrollo “fue elaborado bajo el enfoque de resultados, siendo posible destacar en él la presencia de metas claras y medibles, tanto en el nivel estratégico (metas de resultado) como en el nivel programático (metas de producto), asociadas a indicadores de desempeño” (Departamento Nacional de Planeación, 2008, p. 44).

9 Para mayor detalle, Cfr.: art. 312 y 313 de la Constitución Política de 1991, Ley 136 de 1994 y Ley 617 de 2000.

10 Se trata de partidas (asemejables a los *pork-barrel funds*), que se incluyen con fines electorales en los presupuestos del Estado para financiar una obra o la prestación de un servicio. Se asignan a solicitud de senadores y representantes, que las capitalizan políticamente en tanto las presentan como producto de su gestión parlamentaria y razón de ser de su presencia en el Congreso. No obstante los diputados y los concejales también otorgan auxilios, esto se da en menores proporciones, dependiendo de la capacidad financiera de las entidades territoriales. Estas partidas condicionan el voto de las comunidades beneficiadas con el servicio o la obra que los auxilios financian. Fueron prohibidos expresamente en la Constitución de 1991, en su artículo 335.

las maquinarias partidistas, lo que permitía un ascenso rápido en la escala política y el acceso a determinados recursos políticos, económicos, legales e institucionales (Véase Gutiérrez, 1998).

Así mismo, tanto los concejales como la clase política en general, se destacaban por personalismos y fragmentaciones que incidían en su función, enfocados hacia estrategias asistencialistas. Las actividades se centraban en asistir a las comunidades en sus necesidades inmediatas, sin vincularlas como actores participativos dentro de sus propuestas, basándose en los lineamientos del partido. Pero esto no sólo ocurría en Medellín, sino que se manifestaba en el ámbito nacional como un rasgo común entre dirigentes partidarios, concejales, líderes de las Juntas de Acción Comunal¹¹ o barriales que integraban una estructura de partidos marcada en su mayoría por el clientelismo, generador de una relación asimétrica¹² entre los actores políticos.

En este sentido, la relación tradicional entre los diferentes actores del sistema político se caracterizaba por la jerarquía y el clientelismo. Para el caso de Medellín hasta los años '90, se ubicaban en el nivel superior de la jerarquía los Senadores, representantes a la Cámara, diputados departamentales, y concejales; en el nivel siguiente, las Juntas de Acción Comunal y, finalmente, en los niveles de base, los líderes y las comunidades en los barrios. Este sistema era viable en esa época ya que la estructura estatal estaba definida por las maquinarias bipartidistas, la forma como se conseguía una solución por parte del Estado ante una demanda era muy limitada y obligaba a los actores políticos a entrar en alguna de las filas de dicho sistema. Bajo este contexto, los políticos, especialmente los concejales, se convirtieron en los intermediarios para el acceso a los beneficios del Estado y lograron la articulación de muchos sectores a la dinámica urbana. (Jaramillo et. al, 1998).

En la década de los 90, esta dinámica del sistema político nacional y local tuvo algunas

transformaciones impulsadas por la reforma de la Constitución (descentralización y nuevos instrumentos de participación ciudadana) y previamente, por la elección popular de Alcaldes y de las Juntas Administradoras Locales (JAL)¹³. Además, el debilitamiento de la figura bipartidista (liberal-conservador)¹⁴ y la atomización de los partidos contribuyeron a la redefinición del accionar político. El siguiente testimonio de un concejal actual de Medellín refleja este proceso:

... yo fui presidente de acción comunal desde el '86 hasta el '95, entonces me tocó antes de la Constitución del '91 y después de la Constitución del '91, me tocó cuando los alcaldes eran nombrados por el gobernador y cuando empieza la elección popular de alcaldes. La elección popular de alcaldes yo diría que da un vuelco a la participación por la Constitución del '91 porque antes el contacto directo con la Administración era a través del Concejo y a través del Concejo solamente se hacía a través de los partidos políticos: partido Conservador y partido Liberal antes del '91, en ese momento casi que los presidentes de acción comunal teníamos en la Administración municipal una dependencia de acciones comunales que estaban pegadas de la Secretaría de Obras Públicas porque estaba muy encaminada a arreglar el barrio: el andén, las escalas, el muro de contención, la vía que no se había hecho, la canalización de una quebrada, una cancha, presionar para que se mejorara la escuela o hacer un centro de salud, entonces la relación era Junta de Acción Comunal con un concejal pero a través de un partido político.

Además de los cambios institucionales, el perfil del concejal también se transformó, tal como

11 Las Juntas de Acción Comunal (JAC) son organizaciones cívicas, sociales y comunitarias de gestión social. Fueron reglamentadas en Colombia por la Ley 19 de 1958.

12 Cuando se plantea una relación asimétrica en el modelo clientelar, se hace referencia a las condiciones desiguales por las cuales se construyen las relaciones entre los actores políticos. Frente a este tema, plantea Gutiérrez (1998: 59) "La asimetría se presenta en tres niveles: a) la calidad de la transparencia de recursos: los que van en una dirección son distintos (por ejemplo, más escasos) de los que van en la otra; b) la importancia que tiene para cada una de las partes los recursos que aporta a la otra: el cacique puede darse el lujo de vivir sin los recursos ofrecidos por sus clientes, mientras que para estos es mucho más difícil y doloroso prescindir de los bienes de aquél; c) el carácter de los compromisos adquiridos por cada una de las partes: mientras que, valga por caso, la parte débil adquiere compromisos obligatorios, los compromisos de la parte fuerte pueden dejarle sin embargo una amplia discrecionalidad con respecto del cuándo y el cómo".

13 Las Juntas Administradoras Locales (JAL) se crearon en 1968 por medio de un acto legislativo y fueron reformadas en 1986. A partir de la Constitución de 1991 (Cfr.: art. 313 y 314) se constituyen en autoridades políticas de elección popular en cada comuna o corregimiento.

14 Este debilitamiento responde a diversos factores, entre ellos, la frecuente división interna, la pérdida de credibilidad frente al electorado, el clientelismo generalizado, la influencia de actores al margen de la ley (narcotraficantes, paramilitares) y la emergencia de terceras fuerzas. Por estas razones, a finales de la década de los 80, tanto el partido liberal como el conservador, presentaron rasgos de desinstitucionalización, al perder legitimidad y solidez en su estructura. Posteriormente, el sistema de partidos sufrió una reforma con la Ley de bancadas de 2003 y la reforma política de 2009, lo cual hace suponer que la dinámica partidista retomó fuerza.



plantean Jaramillo et. al. (1998, p. 159).

La presencia de los concejales de estrato medio y popular parece ser una de las principales transformaciones ocurridas en el Concejo en los años `90. Los representantes de la élite han tenido que compartir el recinto con líderes, generalmente de extracción popular, cuya carrera política es fácilmente delineable: de ser líderes de organizaciones sociales (comités deportivos, grupos juveniles, juntas de acción comunal) pasaron a ser integrantes del algún comité de partido que los promocionó políticamente en espacios como el de las Juntas Administradoras Locales. Y de ahí, cuando se pudo desarrollar una gestión exitosa, obtuvieron el apoyo de sus partidos para lanzarse al Concejo.

Dada la procedencia, el concejal concebía su gestión desde las demandas de los sectores más vulnerables. Era el que comunicaba, difundía y gestionaba las reivindicaciones y propuestas de los barrios, ya no era solamente el medio electoral el que mantenía la relación entre los actores sociales y el concejal. Este último trabajaría de la mano permanentemente con líderes barriales, miembros de JAC, miembros de JAL, y la comunidad directamente. No obstante, los concejales de sectores altos seguían participando en el corporado planteando otro tipo de intereses y representaciones.¹⁵

La combinación de estos elementos -es decir, los cambios en el perfil y los escenarios de participación ciudadana, entre otros-, dieron un giro a las funciones de los concejales que ya no aparecen ligadas totalmente a un partido sino a su capacidad de relacionarse y de gestionar para la comunidad. De esa manera, el concejal conseguiría mayor autonomía, se vería obligado a “diversificar los modos y objetos del intercambio” (Jaramillo et. al, 1998: 169) y a redefinir sus acciones y estrategias.

A finales de la década de los 90 y en la década del 2000, la gestión del concejal, con la introducción de elementos como los anteriormente mencionados, tuvo otra serie de

transformaciones ligadas enfáticamente al carácter planificador y gestor de sus funciones. Pero estos cambios no se dieron de manera independiente, sino con la incorporación de principios de la nueva gestión pública en la Administración municipal, los concejales tuvieron nuevamente que diversificarse y orientar su actividad desde una perspectiva gerencial.

Este proceso llevaría a la reconfiguración de las funciones de los concejales que, alejadas del esquema tradicional, les permitirían gestionar en diversos niveles del escenario local (barrial, comunal, zonal), con distintos actores (JAC, JAL, organizaciones sociales, gremios, líderes comunitarios), obtener por otras vías (convenios institucionales) recursos disponibles para su gestión (debido a la eliminación de auxilios según mandato constitucional); todo ello iría acompañado de instrumentos que delimitan el tipo de participación de la ciudadanía (principalmente, el presupuesto participativo¹⁶ y los planes zonales) y con una mirada planificadora de la ciudad.

Frente a este contexto, el presente artículo plantea que los concejales comienzan a configurar funciones gerenciales en su gestión. Pero, ¿hasta qué punto estas funciones gerenciales desplazan o coexisten con las tradicionales? En el siguiente apartado, con base en las entrevistas realizadas a los concejales, se intentó dar respuesta a esta pregunta.

3. Las funciones de los concejales de Medellín: una mirada desde la nueva gestión pública

Esta tercera sección se centra en describir las funciones de los concejales de Medellín. Esta caracterización se elaboró con base en entrevistas semi-estructuradas a 18 concejales de la ciudad que accedieron a participar con previo consentimiento informado en el marco de la investigación “El Concejo de Medellín: una mirada desde la configuración de sus funciones, relaciones y dinámicas de gobernanza”¹⁷, desarrollada en el año 2010. Este trabajo se realizó con un enfoque cualitativo, donde, a partir de la percepción de los concejales,

¹⁵ De ahí que para temas como el de la reglamentación de establecimientos nocturnos, el espacio público o la valorización, que normalmente son los asuntos más problemáticos en estos sectores, se reclame la misma atención que se demanda para asuntos como educación, empleo o salud en los sectores populares. (Jaramillo. et. al, 1998, p. 162).

¹⁶ El presupuesto participativo (PP) se ha consolidado en los últimos años como un instrumento de participación ciudadana en Medellín. Creado en 2004 como un programa de la Alcaldía, reserva una parte de los recursos municipales para que su destinación sea decidida por todos los ciudadanos mayores de 14 años. Es este escenario se privilegia la participación de las JAL y su relación con otros actores (líderes barriales, ciudadanía en general, corporaciones y ONG), mientras que el Concejo no muestra una incidencia considerable. Cabe resaltar que algunos concejales manifiestan que el PP ha sido permeado por diversos grupos al margen de la ley que lo utilizan como vía para la consecución de recursos, legitimar su acción y control en los barrios (Alcaldía de Medellín y Corporación Región, 2006).

¹⁷ Investigación desarrollada en la Universidad EAFIT, por los profesores María Fernanda Ramírez B. y Santiago Leyva B., con la asistencia de Juliana Tabares Q.

expresada en sus comentarios, se buscó describir sus funciones, esto es, las acciones y estrategias utilizadas en su gestión en el ejercicio del cargo. Por un lado, se describieron las funciones predominantes (basadas en las frecuencias de los testimonios); por el otro, se analizaron los perfiles de cada uno de los concejales, triangulando dicha información proveniente de las entrevistas con datos tomados de la página oficial del Concejo o las páginas web, blogs, o redes sociales respectivas de los concejales.

Para esta clasificación se tuvieron en cuenta dos aspectos: en primer lugar, las acciones de los concejales, es decir, las actividades que realizan en torno a su cargo. En segundo lugar, se describen las estrategias, esto

es, aquello que en el discurso se observa como lineamientos de la acción. Estos aspectos permiten caracterizar las diferentes tendencias en las funciones.

Consecuentemente, en los testimonios de los concejales se identificaron dos tendencias: funciones gerenciales y funciones tradicionales. No obstante, se observa un caso atípico en los entrevistados (E2), donde no se define con claridad el tipo de perfil, razón por la cual no se tuvo en cuenta para efectos de la categorización y análisis de la información. Finalmente, se clasifican 17 concejales dentro de funciones gerenciales y tradicionales.

La siguiente tabla ilustra la manera en que se analizó la información:

Tabla 1. Categorías analizadas con base en la percepción de los concejales

Funciones	Tradicional	Gerencial
Acciones	Descripción y frecuencia	Descripción y frecuencia
Estrategias	Descripción y frecuencia	Descripción y frecuencia

Fuente: elaboración propia

A continuación, se enunciará qué se entiende por cada una de estas categorías de funciones en el marco de este trabajo:

Funciones tradicionales: son aquellas acciones y estrategias derivadas del modelo jerárquico definido por maquinarias partidistas, enmarcadas dentro del asistencialismo. Los concejales que asumen una función tradicional se caracterizan por pertenecer a una estructura política partidista, usar medios de comunicación directos (cara a cara con la comunidad, especialmente con sus electores), se enfocan en resolver problemas o atender demandas individuales y de la comunidad y utilizar estrategias verticales de participación ciudadana.

Funciones gerenciales: son aquellas acciones y estrategias enmarcadas en los principios de la NGP. Los concejales que asumen estas funciones se perfilan como gestores, planificadores, tienen una visión prospectiva de la ciudad incorporando conceptos de la planeación

estratégica. Además, abogan por la transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía, lo cual les permite sostener una relación horizontal con ésta y construir redes con diversos actores (públicos y privados) según temas de política pública. Realizan una divulgación permanente de su gestión y ejercen control político por medio del uso de tecnologías de información y comunicación (páginas web, redes sociales, blogs, etc.).

En el presente apartado se presentan las tendencias del tipo de funciones que asumen los concejales en la actualidad y, finalmente, se discute si éstas se pueden caracterizar como funciones gerenciales.

a) Funciones gerenciales

La tendencia más sobresaliente corresponde a la categoría “Funciones gerenciales”, identificada en los testimonios de aquellos concejales (E3, E4, E5, E9, E10, E11, E12, E15, E16, E20), cuyas acciones y estrategias reflejan elementos de la nueva gestión pública, entre ellos:



intermediación entre Administración y ciudadanía; perfil técnico y muy cualificado, ligado a la independencia del partido político; visión empresarial y prospectiva de ciudad, planeación y enfoque por resultados; uso de las tecnologías de información y comunicación asociado a la transparencia, el cogobierno y la coadministración.

En primer lugar, se destacan los concejales como intermediadores entre la Administración y la comunidad. Las acciones de intermediación buscan la comunicación e intercambio de información entre la ciudadanía (que transmite sus demandas) y el gobierno municipal (que difunde su gestión y resultados). Los concejales, en este caso, son el “puente” que permite la fluidez y continuidad de esta interacción y, al mismo tiempo, ejercen su función de control político. Al respecto, uno de los cabildantes plantea:

Yo creo que por el contrario los líderes ven al Concejo como el intermediador natural entre los barrios y entre la Administración municipal, finalmente lo que recogemos es el sentir de las comunidades y queremos plasmarlas para que la administración, con base en estos aportes, sean incluidos y sean vistos dentro de la labor administrativa. E10

Yo creo que el Concejo es ese primer contacto importante y real que existe ya con la organización estatal y en ese sentido el trabajo del Concejo tiene que ser mucho mayor, en el sentido de advertir, de denunciar, de no callar y de exigirle a la Administración respuesta inmediata. Yo creo que al Concejo le imponen esa dinámica mucho mayor. E11

En segundo lugar, los concejales presentan un perfil altamente calificado para ejercer el cargo¹⁸ (con formación académica de excelencia en áreas de política y gestión públicas, derecho y economía, con experiencia profesional en la gestión pública y privada). Su gestión está basada en el desarrollo de elementos técnicos que se privilegian sobre consideraciones de orden político. Su personal de apoyo también responde a estas características, aportando desde sus conocimientos específicos en áreas

como derecho, sociología, ciencia política, comunicación, etc., a las acciones de los concejales en las comunidades y escenarios donde éstos intervienen¹⁹.

Este tipo de concejal está en capacidad de sistematizar su propia gestión, hacerle seguimiento y evaluación de resultados de manera permanente, lo cual le da herramientas para ejercer un control político más eficiente y aportar en áreas de política pública con mayor conocimiento de los temas que se traten en el Concejo. Tal como lo expresa uno de los entrevistados:

Yo creo que uno de los rompimientos más importantes que ha tenido esta ciudad y soy un convencido de que ha afectado positivamente a muchos políticos tradicionales en el sentido de que los ha hecho cuestionarse y han cuestionado sus estructuras y es que de 6 años para acá con el gobierno de (xx) y el gobierno de (x) la razón por la cual nosotros invertimos en territorios es muy técnica, es muy racional dentro de una lógica, es ideológica en el sentido en que nosotros estamos convencidos de que el Estado es el distribuidor de la riqueza y tiene un papel que es importante, pero casi todos los grandes proyectos y un gran porcentaje de la inversión están en las comunas donde nosotros perdimos. E20

En tercer lugar, estos concejales comparten una visión empresarial y prospectiva de ciudad, donde se presenta una preocupación por la ejecución presupuestal, el manejo eficiente de los recursos y la gestión de la ciudad como una empresa, tal como se puede ver en el siguiente testimonio:

El liderazgo está orientado al logro de objetivos, eso es liderazgo de resultados, el concejal empresario tiene una forma muy diferente de ver la dinámica de la ciudad, la verdad es que la ciudad no es un fortín de poder, la ciudad es una empresa y se maneja exactamente igual que una empresa, es un tema de ejecución de presupuestos. Cuando se decide ejecutar el presupuesto, se decide ejecutarlo bajo una estrategia específica. Es mirar qué tan

18 Desde el enfoque de la NGP.

19 Esto se basa en las entrevistas realizadas a las unidades de apoyo de los concejales de Medellín en el marco del proyecto con el Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín entre el mes de junio y agosto de 2009.

contundente es esa estrategia para solucionar el problema por el cual fue direccionado y en última instancia, es como hace ese diseño de estrategia, los resultados que genere y la ejecución presupuestal para garantizar que en el futuro vamos a acceder a mayores presupuestos; entonces está el estatuto tributario de la ciudad, entonces el estatuto tributario se puede hacer de dos formas: para maximizar el ingreso de impuestos en el corto plazo o para garantizar que va a haber una maximización de los ingresos a largo plazo. E17.

Lo anterior va ligado con un enfoque de planeación por resultados y de permanente priorización de las políticas públicas que orientan el contenido del plan de desarrollo municipal. Así:

Lo primero que hago yo es decirle a la comunidad “si esto cabe dentro del plan de desarrollo yo lo meto, si no, no”. Finalmente, la decisión de mover o no un proyecto tiene mucho que ver con la presentación que tenga dentro del plan de desarrollo porque a mí personalmente me parece que planeamos por una razón, no planeamos para ir haciendo remiendos en el camino y me parece que por coherencia eso como lo planeamos a como creo debe ser la labor del diseñador de políticas públicas y simplemente por no gastar capital político, porque poner temas gasta capital político y eso se sabe que es así, yo no puedo pedir todo a toda hora ni a todo el mundo, y uno obviamente tiene que priorizar. Yo por la formación y por mi forma de hacer política lo primero es esto está para lo que nosotros soñamos para esta ciudad (...) hay concejales que trabajan muy distinto, básicamente plantean “la comunidad necesita, yo soy puente, yo envío y yo pido y yo presiono. E20

Otro de los principios que fundamenta la acción de los “concejales gerenciales” es la transparencia en su gestión y la permanente rendición de cuentas ante la comunidad, para lo cual utilizan diversas estrategias de comunicación y divulgación de sus actividades. Para ello se valen de las tecnologías de información y comunicación (TIC), donde prevalece el uso de páginas web, redes sociales

(facebook, twitter, etc.), blogs, correo electrónico, entre otras²⁰. Así mismo, hacen uso constante de medios de comunicación masivos como la radio, prensa y televisión (especialmente local). No obstante el uso de TIC y *mass media*, estos concejales sostienen relaciones directas con la comunidad en los barrios y en su despacho, además de interactuar con actores específicos como JAL, JAC, líderes barriales, ONG, etc. Tal como lo ilustra el siguiente concejal:

Yo digo que ya las oficinas y las administraciones municipales pasaron de ser oficinas de cuatro paredes a estar en la calle. El político que esté en cuatro paredes está obsoleto. Hay mucho medio alternativo, la radio, la prensa, la televisión, la internet, el celular, para estar conectado con la ciudadanía. E5

La combinación de estas estrategias permite la retroalimentación de las acciones de los concejales, a través de la información que circula de la administración local y de la proporcionada por la ciudadanía. Todo esto apunta a una mayor eficiencia en la gestión de los cabildantes, así como a un aumento de la participación ciudadana a partir de la diversidad de medios y alternativas de comunicación. Según uno de los entrevistados:

En el mismo plan de desarrollo se identifican los esfuerzos por comunas, se identifican los esfuerzos por barrios, existe todo un concepto a través de eso, nosotros incluso hemos utilizado esa información, cuando digo nosotros me refiero a la unidad de apoyo, para nutrir la página web. En la página web que yo tengo que es (xx) hay una parte que habla de las comunas y nosotros pudimos nutrir esa información a través del plan de desarrollo, de lo que salió del plan de desarrollo, la destinación de recursos por comunas, cuáles obras se van a hacer, entonces cuántos recursos hay por comunas, entonces ese ejercicio lo estamos construyendo y estamos construyendo esa información de las comunas a partir de información que existe a través de planeación municipal. E4

Finalmente, una de las características que prevalece en las funciones gerenciales es la idea

²⁰ Esto no quiere decir que los concejales que asumen funciones tradicionales no utilizan este tipo de medios, sino que se valen de otras estrategias directas para acercarse a la comunidad.



de “coadministración” o “cogobierno”, donde se plantea una relación horizontal y cooperativa con la administración municipal, para el logro de los objetivos del plan de desarrollo y para dar respuesta a las demandas de las comunidades. El siguiente testimonio ilustra al respecto:

“Yo en mi calidad de concejal nazco de la misma fuente que nace el alcalde: elección popular, en cambio los secretarios son nombrados, son subalternos del alcalde, entonces si yo le estoy respaldando el gobierno a (alcalde x) , es decir, estoy cogobernando entre comillas con (alcalde x), entonces dice “si usted necesita el secretario de obras públicas que vaya a La Sierra porque allá falta una vía, entonces el secretario de obras públicas va con usted a La Sierra para que vea si técnicamente se puede, si el terreno es apto, etc.”. E15

“El acompañamiento del Ejecutivo porque nosotros somos coadministradores, no competidores y el estudio y la proyección que uno pueda tener social a partir de la sensibilidad en temas como los educativos, culturales, los deportivos.” E16

b) Funciones tradicionales

La segunda tendencia identificada corresponde a la categoría “funciones tradicionales”, presentada en los testimonios de aquellos concejales (E1, E14, E6, E7, E8, E18) cuyas acciones y estrategias se enmarcan en una estructura política partidista y se caracterizan por el uso de medios de comunicación directos (cara a cara con la comunidad, especialmente con sus electores), la resolución de problemas o demandas individuales y puntuales de la comunidad (asistencialismo), la verticalidad en la concepción de la participación ciudadana y en las relaciones de los diversos actores del gobierno local.

La normativa del Concejo exige la pertenencia formal a un partido político (ley de bancadas)²¹; particularmente los concejales que presentan funciones tradicionales, asumen en sus acciones los lineamientos ideológicos y estratégicos del partido²².

La pertenencia al partido surge por la necesidad de obtener el respaldo de una estructura partidaria para acceder a los cargos

públicos (recursos económicos y políticos para las campañas electorales, para el ejercicio de su cargo y para posteriores aspiraciones políticas) y, a su vez, por la representación política que consigue el partido a través del concejal.

Usted sabe que en cada partido hay tendencias, esa parte política también hay que entenderla, yo soy del partido (xx), entonces digamos que al interior del partido (xx), yo tengo unas JAL, otros concejales tienen otras JAL, entonces la idea es que internamente también se genera alguna competencia por tener JAL y por acceder al Concejo, usted sabe que la lista es muy grande, 300 candidatos aspiraron al Concejo para escoger 21. E6

Otra de las características de estos concejales es que sostienen una relación directa con la comunidad a través de la satisfacción de necesidades inmediatas. Los escenarios donde se teje este tipo de interacción son primordialmente la oficina de los concejales (donde el ciudadano se acerca a gestionar su demanda) y los barrios (donde los concejales atienden a la comunidad para identificar y tratar sus problemas). El uso de TIC’s no es tan relevante en esta interacción²³, sino que los concejales manejan diversas estrategias para posicionarse dentro de los diferentes territorios de la ciudad, como el conocimiento y acompañamiento a los líderes barriales, y la “disponibilidad permanente” ante la comunidad. Esta relación es vertical en tanto los concejales son la “autoridad” que gestionan, deciden y resuelven las necesidades que se les presentan y no incluyen a la ciudadanía en un ejercicio participativo. Tal como lo expresa el siguiente concejal:

La oficina para mí es más bien de preparar debates, de asistir el común de la persona que pide una cita porque necesita un abogado, porque necesita un ambientalista, porque requiere de una persona que le ayude a gestionar un proyecto.

(...) Se me va a caer la casita, no tiene empleo. Usted vio una señora que salió ahora, ¿cierto? Tiene dos hijos y no tiene empleo, tenía mucha hambre y me puse a llorar ahí. Es escucharlos. Este muchacho que me trajo ésto está en la cárcel, él lo hace

21 Véase la ley 974 de 2005 “Ley de Bancadas” por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas. Cada miembro de una Corporación Pública pertenecerá exclusivamente a una Bancada.

22 No obstante, algunos concejales mantienen cierta independencia y manejan diversidad de posturas de acuerdo con intereses propios.

23 Cabe resaltar que sólo dos de estos concejales (E1 y E14) tienen página web.

allá en la cárcel y me estaba contando que ya iba a salir, entonces uno viene y lo escucha y es donde le da la fuerza y aliento. Salió contento y la señora salió contenta, lloro aquí, pero yo hablé con él... E1

Los concejales identificados en este perfil concentran su quehacer en las zonas más vulnerables de la ciudad, donde se encuentra su mayor caudal electoral. Se presentan como la figura de representación para las comunidades, mostrándose indispensables para el desarrollo de los barrios, donde perpetúan liderazgos y establecen mayor comunicación y legitimidad de sus acciones. Frente a este tema, uno de los concejales plantea:

Los temas sociales han sido mi compromiso desde que aspiré al Concejo de Medellín. Trabajar el estrato 0, 1, 2 y 3. Quizá, no he sido parcial, mi obligación, mi compromiso y así lo hago, es trabajar por la ciudad, por toda la ciudad. Pero, dónde tengo mis ojos y dónde tengo mi corazón? En esas comunidades pobres. E7

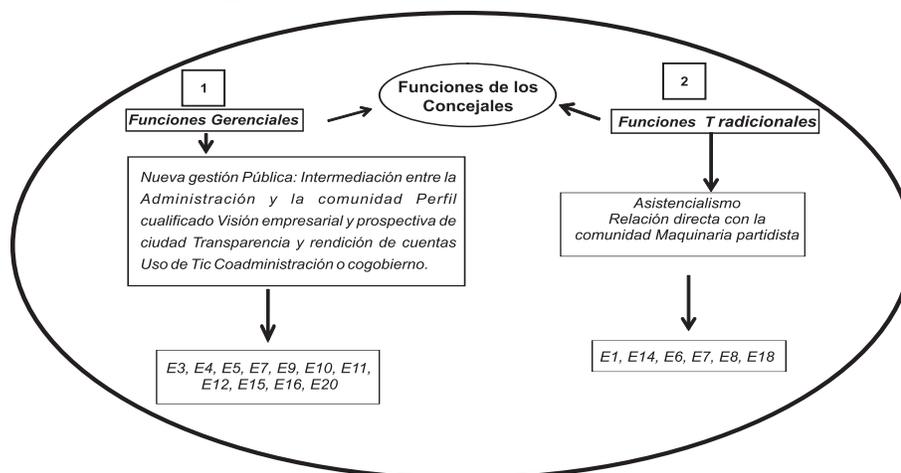
Estos concejales priorizan el nivel territorial, más que el desarrollo en general de las áreas de políticas públicas de la ciudad. Muchos de ellos utilizan las comisiones accidentales²⁴ como medio de interlocución entre la comunidad y la

Administración municipal. Como lo manifiesta el siguiente concejal:

Entonces yo hago un acompañamiento desde lo general allá en el barrio y un acompañamiento de lo particular aquí en el Concejo de Medellín. Eso me ha surtido unos efectos enormes. ¿Cómo hago yo el acompañamiento colectivo en los barrios? Lo hago a través de comisiones accidentales. Una x comunidad me dice “concejal, tenemos un problema aquí nosotros de agua potable”, y detrás del agua potable se da el problema de energía, detrás del problema de energía se da el problema de amueblamiento y equipamiento, o sea, lo que llamamos nosotros mitigaciones. E1.

Los concejales que se enmarcan en las funciones tradicionales no conciben una relación horizontal con la Administración, de “cogobierno”, sino que ésta es instrumentalizada a partir de los requerimientos de la comunidad, con una relación asimétrica²⁵. Finalmente, se reconoce que estas categorías no son mutuamente excluyentes, observándose la combinación de acciones y estrategias que contienen elementos de las funciones gerenciales y tradicionales, tales como la asistencia directa a demandas específicas y el uso de TIC; la visión de planificación y prospectiva de ciudad con acciones cortoplacistas ligadas, por ejemplo, a la coyuntura electoral.

Esquema 1. Funciones de los concejales



Fuente: elaboración propia.

24 Las comisiones accidentales consisten en una serie de reuniones propuestas por uno o varios concejales en sesiones para tratar temas de interés de la comunidad, necesidades o problemáticas de la ciudad. Se cita a entidades relacionadas con el tema y se invita a la comunidad afectada o interesada. Su objetivo es encontrar soluciones de manera conjunta entre los actores involucrados y servir de canal con la administración municipal. (Cfr.: Capítulo III del Acuerdo 53 de 2009 del Concejo de Medellín).

25 No obstante, los concejales que asumen funciones gerenciales también pueden instrumentalizar sus relaciones, se observa que pueden coexistir estas formas de instrumentalización de acuerdo con los intereses de los mismos concejales, a la coyuntura electoral o política.



3. Comentarios finales

A partir de los hallazgos anteriormente descritos, en primer lugar, se destacan las funciones gerenciales como las predominantes en el perfil de los concejales. Esto refleja una reconfiguración del papel de los concejales en su ejercicio del cargo, tanto en su relación con la Administración como con la ciudadanía.

Las funciones gerenciales de los concejales se entienden como los medios para lograr mayor eficiencia, transparencia y cualificación en su gestión. En los testimonios se pudo observar la emergencia de un nuevo perfil asociado a la capacidad del cabildante para intermediar con la Administración y la ciudadanía, independiente del partido político, a través de la construcción de redes, la incorporación de nuevas tecnologías y la permanente visibilidad de sus acciones. Además, se pudo constatar que la formación académica y técnica de estos concejales es altamente calificada, lo cual coadyuva en el direccionamiento planificado de sus estrategias desde una visión empresarial y prospectiva de ciudad.

Estas características no son exclusivas de la dinámica interna del corporado, sino que emergen del estilo de gestión predominante en el gobierno local en los últimos diez años, basado en los lineamientos de la NGP. Esto evidencia cómo los concejales vieron la necesidad de “renovarse”, a partir de la incorporación de nuevas acciones y estrategias para permanecer en el escenario político y de la diversificación de sus modos y objetos de intercambio para establecer una relación más horizontal con los diversos actores.

En este sentido se observa, por ejemplo, cómo el plan de desarrollo en los últimos años ha ganado mayor protagonismo en la gestión de la ciudad y complejidad en su elaboración, puesta en marcha y evaluación, lo cual ha requerido de actores mejor preparados para asumir el reto de su diseño, implementación y control. En este caso, los concejales son los encargados de la revisión y aprobación del plan de desarrollo; por ende, deben conocer y manejar las herramientas de planificación, ligar sus propuestas a las directrices del plan y centrar en este el ejercicio de control político y la construcción de redes y relaciones.

No obstante el predominio de las funciones gerenciales de los concejales en el contexto de la renovación de la Administración

municipal, persisten algunas estrategias y acciones tradicionales en el marco del escenario político local. A partir de los testimonios, se visibilizan formas jerárquicas de relación con la Administración y la ciudadanía, donde prevalece la adhesión al partido. Se trata de concejales que privilegian un contacto directo con la comunidad y centran sus acciones y estrategias en las zonas más vulnerables de la ciudad, priorizando el nivel territorial sobre las políticas públicas.

Estos elementos tradicionales permanecen no sólo en los concejales, sino en diversos actores que hacen parte de la dinámica política nacional, donde históricamente se ha configurado una estructura de partidos marcada en su mayoría por el clientelismo, generador de relaciones asimétricas. Sin embargo, estos elementos se adaptan al nuevo escenario local, generando otras modalidades de clientelismo, como lo plantea Njaim (1996: 140-141).

Los «patrones» tradicionales fueron expropiados de los mecanismos clientelares que habían sido funcionales a su dominación previa, pero estos mecanismos continuaron como formas llenas con un nuevo contenido que resultaron muy convenientes, porque los partidos que supieron aprovecharlas lograron una ventaja electoral considerable frente a sus adversarios tradicionales o los partidos surgidos después, que si querían competir debían adoptar de alguna manera el modelo tan exitoso que combinaba las nuevas ideologías con un hábil aprovechamiento de persistentes formas tradicionales. El «patrón» partidista, sin embargo, dependía en forma fundamental del partido que había prolijado sus habilidades, lo que se demuestra por el hecho de que si perdía el apoyo partidista se esfumaba su clientela. La capacidad de generar esta situación intermedia entre clientelismo tradicional e institucionalidad es una proeza de inventiva social que hay que acreditar a partidos como el PRI, el APRA, Acción Democrática, Liberación Nacional, el Partido Liberal colombiano y otros más.

En este sentido, permanece el intercambio de favores y repartición de servicios característica de la relación clientelar. No obstante, para el caso

26 Esta cuestión no se profundizará en el presente artículo pero se sugiere un análisis más detallado en próximos trabajos en torno al tema.

específico de los concejales con funciones tradicionales, se observa en los últimos años una adaptación a las nuevas lógicas de la gestión administrativa, en la cual desarrollan diagnósticos, identifican problemas, y operan dentro de las estructuras planteadas por los planes de desarrollo.

Por ende, es importante señalar que las categorías tratadas no son dicotómicas, ni existe homogeneidad en las funciones, sino que se reflejan diferentes modalidades en las acciones y estrategias de los cabildantes, integrando así elementos de la NGP con elementos tradicionales.

Con base en las tendencias descritas, se concluye que los principios de la NGP, se ven matizados por diversos factores que inciden en su concreción, entre ellos, los cambios en la propia Administración pública municipal, la dinámica histórica del contexto político nacional y las características, motivaciones y estrategias de los actores involucrados.

Bibliografía

- Bresser Pereira, L. (1999) et.al. *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*, New York: Lynne Rienner Publishers.
- Departamento Nacional de Planeación. (2008). *La experiencia de Pasto, Medellín y Tocancipá en la implementación del presupuesto por resultados a nivel municipal*. Bogotá: DNP.
- Fleury, S. (1999). "Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde?", en *Revista Nueva Sociedad*, N° 160, Marzo-Abril, Caracas.
- Gutiérrez S, F. (1998). *La ciudad Representada: política y conflicto en Bogotá*. Bogotá: Tercer Mundo -TM- Editores en Coedición con el IEPRI y El Fondo Mixto para la Promoción de la Cultura y las Artes de Santa Fé de Antioquia. (1ª ed.) .
- Njaim, H. (1996). Clientelismo, mercado y liderazgo partidista en América Latina. En *Revista Nueva Sociedad*, N° 145 Septiembre- Octubre, Caracas.
- Lane, J.E. (2000). *New public management*. London: Routledge.
- Leal, F. (1989). El sistema político del clientelismo. *Revista Análisis político*, N° 8. Pp. 04-35.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992). *La reinención del gobierno*. Buenos Aires: Paidós.
- Oszlak, O. (1997). "Estado y sociedad: ¿Nuevas reglas de juego?". En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. N° 9, Caracas.
- _____. (1999). "De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado", en: *Nueva Sociedad*, N° 160, Marzo-Abril, Caracas.
- Villegas, L. (1994). *Fracciones y clientelas. Los partidos políticos en Medellín 1974-1992*. Medellín: Corporación Región. Informe de investigación.

Referencias normativas

Concejo de Medellín. Acuerdo Municipal 43 de 2007. Por el cual se crea e institucionaliza la Planeación Local y el Presupuesto Participativo en el marco del Sistema Municipal de Planeación - Acuerdo 043 de 1996 - y se modifican algunos de sus artículos.

_____. Capítulo III del Acuerdo 53 de 2009. Medellín: Concejo de Medellín.

Congreso de la República. Constitución Política de Colombia (2001). Edición de la Presidencia de la República. Bogotá.

_____. Constitución política de Colombia. (2001). Título 9 "de la organización territorial" capítulo 3 "Del Régimen Municipal". Artículo 312, 313, 314, 318.

_____. Constitución política de Colombia. (2001). Título 12 "Del régimen económico y de la hacienda pública" "Capítulo 1 "De las disposiciones generales", Artículo 335.

_____. Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los Municipios.

_____. Art. 8 "Organismos de acción comunal" de la Ley 743 de 2002. Por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal.

_____. Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

_____. Ley 617 de 2000. 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 normas para la racionalización del gasto público nacional.

_____. Ley 19 de 1958.
Sobre reforma administrativa.

_____. Ley 790 de 2002.
Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República.

_____. Ley 872 de 2003.
Por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios.

_____. Ley 962 de 2005.
Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.

Departamento Administrativo de la Función Pública. Decreto Ley 1145 de 2004. Por el cual se dictan disposiciones relacionadas con el desarrollo del Sistema General de Información Administrativa del Sector Público, SUIP.

Ley 909 de 2004.

Ministerio del Interior. Decreto Ley 1122 de 1999. Por el cual se dictan normas para suprimir trámites, facilitar la actividad de los ciudadanos, contribuir a la eficiencia y eficacia de la Administración Pública y fortalecer el principio de la buena fe.