La profesionalización política de la alta dirección territorial en el municipio de Popayán, Colombia, 2023. Un estudio sobre sus competencias*

The professionalization of Senior Public Officials in the Municipality of Popayán - Colombia, 2023. A study on their competencies

Adolfo León Guerrero García**

Artículo de investigación
Fecha de recepción: 14 de agosto de 2024
Fecha de aceptación: 28 de noviembre de 2024

Para citar este artículo:

Guerrero García, A. L. (2025). La profesionalización política de la alta dirección territorial en el municipio de Popayán, Colombia, 2023. Un estudio sobre sus competencias. *Revista Análisis Jurídico-Político, 7*(13), 167-192. https://doi.org/10.22490/26655489.8493

Resumen

El propósito del presente artículo, resultado de investigación, es suministrar una exposición sobre la profesionalización política de la alta dirección territorial, en clave de sus capacidades: experticia y competencias. A tal fin, en primer lugar, se identifica el marco

* Este documento surge del proyecto de investigación titulado: "Caracterización del perfil profesional y representatividad del funcionario público municipal de Popayán para la implementación del Plan de Desarrollo en el periodo gubernamental 2020–2023", aprobado y financiado por la Vicerrectoría Nacional de Investigaciones (código interno 2020-66) de la ESAP, sede Bogotá D. C., Colombia, con código postal 111321, teléfono (+57 601) 7956110. Una versión preliminar de este trabajo fue presentada por el autor durante el Congreso Internacional de Administración Pública (CIAP), organizado por la ESAP en Bogotá en septiembre y octubre de 2022, y en el CEF, Santo Domingo, República Dominicana, en los meses de noviembre y diciembre de 2022.

** Politólogo y magíster en Historia por la Universidad del Valle, Cali, Colombia. Profesor de Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UNAD, zona centro, Bogotá D. C., Colombia y de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Correos electrónicos: adolfo.guerrero@unad.edu.co, adolfleon32@gmail.com ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4947-9684

teórico de la profesionalización política de la función pública, para luego analizar sus competencias en relación con su trayectoria, que mide la experiencia y la antigüedad en los cargos públicos y privados (por elección popular o por designación de confianza); sus responsabilidades en la gestión de las competencias de los servidores públicos (equipo de trabajo) a su cargo; y las áreas de educación formal o escolarización, actividades de formación, entre otros aspectos.

Palabras clave: capacitación, competencia profesional, estructura administrativa, función pública, personal profesional.

Abstract

The purpose of this article, which is the result of research, is to provide an exposition on the political professionalization of high-level territorial management, focusing on its capacities: expertise and competencies. To this end, the article first identifies the theoretical framework of political professionalization in public service and then analyzes its competencies in relation to career trajectories, which measure experience and seniority in public and private positions (either through popular election or trusted appointments); responsibilities in managing the competencies of public servants (work teams) under their charge; and areas such as formal education, training activities, among other aspects.

Keywords: administrative structure, professional competence, professional staff, public function, training.

1. Introducción

En este artículo se analizan los resultados de una encuesta realizada a la alta dirección territorial del Gobierno Municipal de Popayán, Cauca. Dicho instrumento fue administrado en el marco del proyecto de investigación titulado: "Caracterización del perfil profesional y representatividad del funcionario público municipal de Popayán para la implementación del Plan de Desarrollo en el periodo gubernamental 2020–2023". Se discute centralmente la situación de su

actual profesionalización política, con una referencia particular a sus competencias y procesos de capacitación.

La encuesta fue respondida por los 15 secretarios y secretarias, quienes constituyen la totalidad de miembros del gabinete de gobierno del alcalde. Estos integran las categorías contractuales de libre nombramiento y remoción. Para que proporcionaran los datos requeridos en el formulario y/o expresaran abiertamente sus puntos de vista sobre las preguntas, se les indicó que la encuesta sería anónima.

Por lo tanto, al completarse sin identificación personal, las tablas y los datos fueron tabulados. Con base en los resultados preliminares obtenidos, se definieron diferentes intersecciones de variables para el análisis detallado y categórico. A partir del procesamiento de los datos, se extrajeron las conclusiones.

Antes de presentar el análisis de estos resultados, se exponen algunas consideraciones generales y el estado de la cuestión sobre el proceso de profesionalización política de la alta dirección y/o la formación en los asuntos públicos (Roth, 2010), con el fin de contextualizar mejor el ejercicio estadístico realizado.

2. Pauta de análisis o fundamentación teórica

2.1. La profesionalización política de la alta dirección gubernamental

Parte importante de las conclusiones de investigaciones sociopolíticas en administración pública ha evidenciado que la profesionalización política de la alta dirección, vinculada al servicio civil y por elección popular, es una pieza clave para la calidad de las instituciones representativas, el engranaje de estas con la ciudadanía o las poblaciones, y el proceso eficiente de toma de decisiones. Esto se debe principalmente a que la alta dirección define, limita y dinamiza, en cierta medida, los alcances de estas instituciones y dispone de una serie de recursos y medios para alcanzar los objetivos (Dahl, 2005; Easton, 1979; Kingdon, 1996). En este esquema, serían los encargados de llevar a cabo los intereses generales a partir de

la ejecución y gestión de los recursos disponibles en las organizaciones públicas.

La profesionalización de la alta dirección desempeña un papel importante en la toma de decisiones "acertadas". Sus integrantes actúan como el nexo entre los intereses individuales, colectivos y/o administrativos, y son quienes, según su nivel de profesionalización, abren espacios de potestad discrecional[1] en contextos donde la capacidad y la toma de decisiones de las organizaciones públicas se encuentran anquilosadas entre el formalismo y una exacerbada tramitología.

En América Latina, desde los años 2000, se cuenta con un número considerable de investigaciones realizadas sobre la profesionalización de la función pública. Estas se han centrado en un determinado político, gobernante, funcionario o profesional capitalino, citadino, con acceso a diversos recursos simbólicos, culturales e institucionales. Estas investigaciones tienen una cierta tradición en los estudios sobre la relación entre política, administración y toma de decisiones. Sin embargo, aunque han recibido una renovada atención desde algunos enfoques, aún adolecen de continuidad, coherencia y sistematización.

En algunos casos, se ha dado cuenta de los efectos que las reformas administrativas o los esquemas de la alta función pública han generado en su profesionalización (Dussauge, s. f.; Saavedra *et al.*, 2012) o, en sentido contrario, cómo la implementación de estrategias de buenas prácticas organizacionales ha contribuido al desarrollo de su profesionalización (Encarnación Romero, 2016). En otros casos, los análisis han destacado sus habilidades para las relaciones de poder, posicionándolo como un actor clave en los arreglos institucionales para implementar políticas y alcanzar sus objetivos (Oszlak, 2006).

El concepto de profesionalización puede revisarse, al menos, en dos aspectos. El primero, que se podría ubicar como estructural, hace referencia a

[1] La potestad discrecional es la facultad de las Administraciones Públicas para elegir entre dos o más soluciones, todas ellas válidas y legítimas. Sin embargo, es fundamental que esta decisión esté debidamente razonada y fundamentada, a fin de evitar caer en actos de arbitrariedad.

> […] la capacidad que tienen las organizaciones de dotar a su personal de las condiciones necesarias para que estas puedan contar con un desarrollo profesional propio y que, a su vez, contribuya a alcanzar los objetivos definidos y propuestos por aquellas. (Martínez Puón, 2013, p. 54)

El segundo, que parte de un componente de capital intelectual, concibe la profesionalización como la apropiación de un conocimiento especializado, con una base técnica —no necesariamente científica—, el establecimiento de ocupaciones a tiempo completo, la existencia de asociaciones profesionales y un mercado en el cual operan y disputan el monopolio de aquellos conocimientos susceptibles de ser aplicados (Cabezas, 2011, p. 3).

La profesionalización política, tanto como concepto como en sus formas de medición, tuvo inicialmente ciertas dificultades. Posteriormente, el concepto y su medición progresaron hacia una visión multifactorial; sin embargo, aún no existe consenso en la bibliometría especializada sobre las dimensiones más determinantes para medir la profesionalización. De acuerdo con Mooney (1994, p. 71), la profesionalización es una variable continua, no categórica y, sobre todo, es un concepto multidimensional que implica desempeño, recursos monetarios y capacidad institucional.

En la actualidad, los avances teóricos son más robustos y la definen como "el proceso mediante el cual las personas dedicadas a la política convirtieron dicha actividad en una práctica habitual, en su fuente exclusiva (o al menos principal) de recursos y en su ámbito de especialización" (Cabezas, 2011, p. 228). Esto significa, según la misma autora, que la política, al igual que cualquier otra profesión, requiere la dedicación de tiempo completo y la remuneración recibida exclusivamente por dicha actividad (Cabezas, 2011, p. 229). Esto se debe a que la profesión, como práctica, está ligada a las ideas de dedicación, remuneración adecuada, competencia en ciertas habilidades y fijación de determinadas tareas de acuerdo con lo estipulado por las leyes y la práctica política (Alcántara, 2013, pp. 20-21).

Algunas investigaciones, como las de Cox y Terry (2008) o Miquel y Snyder (2011), asocian que la relación del político profesional

con el tiempo de experiencia o dedicación a los asuntos públicos genera mayores aptitudes para los cargos, dotándolos de ciertas habilidades y competencias para la toma de decisiones.

El aporte teórico sobre la profesionalización, como el de Mooney (1995), señala dos aspectos importantes: primero, la institucionalización de la profesionalización, diferenciando entre la profesionalización del político gobernante o del legislador; y segundo, cómo la profesionalización de sus practicantes afecta positivamente las acciones y la toma de decisiones en las instituciones públicas. Mooney plantea que la profesionalización

> […] generalmente se refiere a la mejora de la capacidad de la legislatura para desempeñar su función en el proceso de política pública, con habilidad, seriedad y esfuerzo comparable con otros actores en ese proceso. En la raíz, esto implica la medida en que una legislatura puede dirigir la atención completa de sus miembros, proveerles con recursos adecuados para hacer sus labores de una forma comparable con los actores políticos de tiempo completo, y establecer organizaciones y procedimientos que faciliten legislar. (pp. 48-49).

La relación entre las instituciones y la profesionalización del político es condicionante en la medida en que la profesionalización precede y permite el desarrollo de la institucionalización (Squire, 1996).

Para las ciencias sociales, la medición y el seguimiento de la calidad y profesionalización de la función pública han sido una preocupación medianamente recurrente. Las características de estas personalidades, en tanto profesionalización, se han abordado en investigaciones a través de diferentes métodos, enfoques y técnicas. En el análisis agregativo de datos individuales, se estudian las transformaciones que permiten describir, por ejemplo, los cambios en los perfiles educativos, profesionales o culturales (Landau, 2014). Desde la técnica de indicadores individuales, se ha realizado un seguimiento a la profesionalización del político, como el elaborado por Jens Borchet (2003).

Este autor identifica cuatro niveles de profesionalización claramente diferenciados:

1. **El nivel individual**, entendido como el proceso mediante el cual una persona se convierte en político. Los indicadores utilizados para medir esta categoría son los ingresos percibidos y los años en el cargo.
2. **El nivel de profesionalización del cargo**, cuyos indicadores son los ingresos derivados del cargo y el tiempo dedicado a las sesiones.
3. **El nivel de profesionalización de la institución**, que se observa mediante la existencia de una estructura interna diferenciada y procedimientos claros.
4. **El nivel de profesionalización del sistema**, que requiere un gran número de funcionarios profesionalizados. Los indicadores de esta categoría son la existencia de trayectorias políticas y los recursos disponibles para la financiación de partidos y campañas.

Otros trabajos, aplicando técnicas estadísticas, como el de Squire (1996), han medido la profesionalización a través de la construcción de categorías y del análisis factorial (Bowman y Kearney, 1988; Grumm, 1971; Morehouse, 1983). Aunque, como se ha mencionado, ninguna técnica es determinante, estas mediciones muestran consistencia a la hora de evaluar la profesionalización.

De esta manera, los estudios sobre la profesionalización de la alta función pública tienen correspondencia con los de la profesionalización de la política. Dichos estudios se han enfocado mucho más en las instituciones donde habitan los profesionales, como los relacionados con la calidad de la democracia (Levine y Molina, 2011; Diamond y Morlino, 2005), que en los individuos que dinamizan las administraciones. El concepto, visto desde el plano individual y actitudinal, se concibe como el proceso mediante el cual un político convierte la actividad política en su profesión (Uriarte, 2000), a través de ciertos rasgos particulares o actitudinales que se reflejan en la creencia en el servicio a la comunidad, la autorregulación y la autonomía (Cabezas, 2011.). La profesionalización individual mide

la preparación, competencias, experiencia, trayectoria, labores y desempeño del alto funcionario público (García, 2018).

El trabajo concibe que el acceso a la alta dirección territorial está mediado por lo político y que los profesionales que ingresan a ella, en gran medida, son políticos ocasionales o políticos profesionales, particularmente cuando han negociado sus votos en la contienda electoral. Dicho acceso a los cargos de alta dirección constituye una suerte de prácticas relacionales e híbridas en las cuales se ve inmerso un profesional. Esto se comporta según una lógica de estructura de redes de contacto (Salcedo, 2009), las cuales se construyen desde la formación universitaria, la trayectoria profesional-laboral y la "militancia" en un nivel organizativo de un partido político (Daza, 2005), vinculados a un previo capital simbólico e intelectual (Bourdieu, 2000). Esto supone que su nombramiento en la estructura administrativa está condicionado por el cumplimiento de criterios de fidelidad al jefe político (ejecutivo local) y, en apariencia, por una serie de competencias de conocimiento técnico-administrativas para el manejo de temas relacionados con los asuntos públicos, la gestión de las oficinas, entre otros, establecidos históricamente por el sistema político-legislativo.

En síntesis, en el marco de este documento, asumimos como profesionalización de la alta función pública al conjunto de atributos que permiten disponer de un personal con las aptitudes, actitudes y valores requeridos para el desempeño eficiente y eficaz de sus actividades, encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad (Oszlak, 2009, p. 2). Este conjunto de atributos se revisa desde sus competencias laborales, formación, conocimientos específicos, entre otros, que se traducen o evidencian en las trayectorias de los individuos adquiridas a través de experiencias laborales (en las empresas y el Estado), de formación intelectual (acceso a altos niveles de educación universitaria y capacitación continua) y en el marco de la caracterización de los factores sociales e individuales del funcionario público, como la edad, género, origen geográfico y étnico, filiaciones partidistas y nivel de formación educativa, entre otros.

3. Desarrollo y/o resultados

3.1. Características del universo alto funcionario público del municipio de Popayán (2023) y exposición metodológica del estudio

El estudio aborda la profesionalización política de la Alta Dirección Territorial en Popayán, Colombia, específicamente en el año 2023. Su objetivo es analizar las competencias, la formación y la trayectoria profesional de los altos funcionarios públicos a partir de los datos recolectados mediante una encuesta. Esta investigación se enmarca en un enfoque descriptivo y explicativo, ya que busca caracterizar y evaluar las capacidades y la formación profesional de los servidores públicos de la administración, vinculándolas con su desempeño en la gestión pública payanesa.

Los datos se recabaron utilizando un instrumento de recolección diseñado para obtener información detallada sobre competencias laborales, niveles de conocimientos específicos, actividades de formación académica y desarrollo profesional.

La población objetivo está constituida por los 15 altos funcionarios del gobierno municipal de Popayán, quienes desempeñan roles clave en las secretarías y oficinas de la administración pública local. Este grupo está compuesto por los secretarios y secretarias que conforman el gabinete del alcalde y ocupan cargos clasificados como de libre nombramiento y remoción. Para que los altos funcionarios públicos suministraran los datos requeridos en el formulario y/o expresaran abiertamente sus puntos de vista sobre las preguntas, se les indicó que la encuesta sería anónima.

El diseño de la muestra se basa en un censo completo de la población objetivo. Dado el tamaño reducido de la población (15 altos funcionarios), se incluyó a todos los individuos en el análisis, evitando la necesidad de realizar un muestreo probabilístico o no probabilístico.

El estudio no empleó un método de muestreo como tal, ya que trabajó con la totalidad de la población objetivo. Este enfoque censal garantiza que los resultados representen fielmente las características del grupo estudiado.

Los datos se recopilaron mediante una encuesta estructurada y anónima, diseñada específicamente para este estudio. El anonimato del encuestado permitió a los participantes brindar información detallada y expresar sus opiniones con mayor libertad. La encuesta abarcó diversos aspectos relacionados con competencias profesionales, actividades de formación y desarrollo, y autoevaluaciones de desempeño, como ya se mencionó.

El procedimiento estadístico aplicado a los datos recolectados fue organizado en tablas, lo que facilitó su análisis cuantitativo y presentación. Se analizaron intersecciones entre distintas dimensiones, como género, experiencia laboral, formación y competencias autoevaluadas, con el fin de identificar patrones relevantes mediante cruces de variables.

Se emplearon frecuencias y porcentajes para interpretar y representar los datos recolectados, aplicando un enfoque descriptivo en el análisis. Los resultados se agruparon y analizaron conforme a las preguntas planteadas en el instrumento, siguiendo una lógica ordenada que facilitó la presentación y discusión de las conclusiones mediante una interpretación categórica.

3.2. Distribución según género

En las administraciones públicas de otros municipios, departamentos de Colombia o de otros países, se han evidenciado situaciones de alta discriminación hacia la mujer en cuanto a su acceso a cargos definidos como altos funcionarios públicos. En el caso de la Administración Pública Municipal de Popayán, la distribución por género refleja una leve desigualdad a favor de los hombres, quienes ocupan el 53.3 % de los cargos disponibles (n = 15), mientras que las mujeres representan el 46.7 %. Al comparar estas cifras con el censo de 2018, que señala que el 50.5 % de la población de Popayán es de género femenino (DANE, 2018), se pone en evidencia una ligera dominación masculina en los altos cargos de la administración pública municipal.

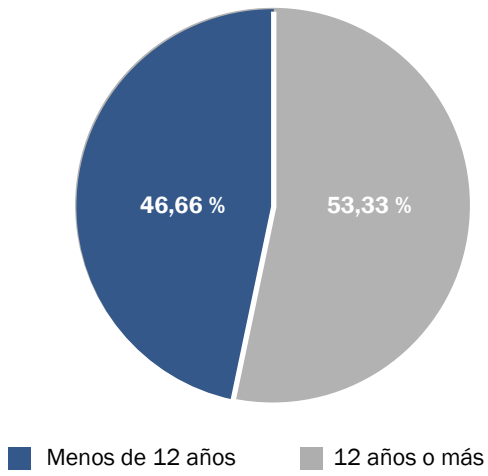
Cuando se analiza la distribución por género del personal encuestado según el tipo de secretaría municipal en el que se desempeñan,

los resultados son diversos. Las secretarías municipales de tipo "social" concentran una mayor proporción de personal femenino en comparación con otras áreas funcionales.

3.3. Distribución por antigüedad en la administración pública local

Con respecto a la edad de los altos funcionarios, se puede afirmar que más de la mitad (53.33 %) de los encuestados ha trabajado en la administración pública municipal durante un período superior a los 12 años. Si se considera a aquellos con una antigüedad de entre 13 y 25 años, la proporción alcanza el 46.66 %. Estos datos son significativos desde, al menos, dos perspectivas. Primero, reflejan que al menos dos tercios del personal de alto nivel están próximos a cumplir los años necesarios para acceder a su pensión de retiro. Segundo, desde el punto de vista de la formación, se evidencia que no es lo mismo diseñar programas de capacitación para empleados relativamente jóvenes con muchos años por delante en el servicio público que formularlos para empleados de mayor edad (figura 1).

Figura 1. Distribución por antigüedad



Fuente: elaboración propia.

3.4. Personal a cargo de los funcionarios de alta dirección pública local

Es natural que los funcionarios que conforman la alta dirección pública tengan personal a cargo, lo cual fue confirmado por el 100 % de los funcionarios encuestados. No obstante, es relevante señalar que la Secretaría de Salud cuenta con el mayor número de personal a cargo (250 personas), seguida por la Secretaría de Gobierno (180 personas) y la Secretaría de Tránsito y Transporte (179 personas) (tabla 1). Esta situación refleja las capacidades complejas que caracterizan a estas dependencias.

Tabla 1. Personal a cargo de los funcionarios de la alta dirección pública

Dependencia	n.°
Secretaría de la Mujer	41
Secretaría de Salud	250
Secretaría de Hacienda	62
Secretaría de Cultura y Turismo	70
Secretaría de Infraestructura	51
Secretaría de Planeación	177
Oficina Asesora de Gestión del Riesgo de Desastres	41
Secretaría de Desarrollo Agroambiental y Fomento Económico	80
Secretaría del Deporte Recreación Actividad Física y Aprovechamiento del Tiempo Libre	65
Secretaría de Educación	147
Control Interno	5
Secretaría de Gobierno	180
Secretaría de Tránsito y Transporte	179
Secretaría de Despacho	4
Secretaría General	88

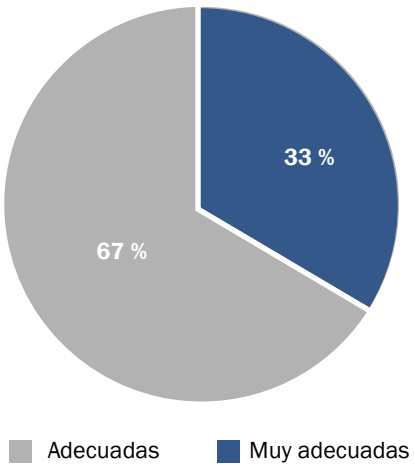
Fuente: elaboración propia.

3.5. Competencias laborales del personal a cargo

Se solicitó a los altos funcionarios que opinaran sobre las competencias del personal bajo su dirección, evaluando si los conocimientos, habilidades, aptitudes y características personales eran adecuados para las funciones propias de la secretaría en la que se desempeñan. Para ello, se ofrecieron cinco opciones de respuesta, en un rango que iba desde "muy adecuadas" hasta "muy inadecuadas". En general, se esperaba que los encuestados tuvieran una valoración relativamente favorable de estas competencias.

Es significativo que el 66.66 % de los encuestados consideró que las competencias del personal eran "adecuadas", mientras que el 33.33 % las calificó como "muy adecuadas" para desempeñar las funciones asignadas (figura 2).

Figura 2. Consideración de las competencias del personal a cargo de los funcionarios públicos



Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con los resultados obtenidos, no se evidencian actitudes críticas hacia las competencias del personal, ya que ninguna de las respuestas indicó que estas fueran "poco adecuadas". Por el

contrario, en secretarías como la de la Mujer, Salud, Hacienda, Infraestructura, Oficina Asesora de Gestión del Riesgo de Desastres, Deporte, Recreación, Educación, Gobierno, Tránsito y Transporte, y Despacho, las evaluaciones positivas alcanzaron un 66.66 %.

En otras secretarías, como Cultura y Turismo, Planeación, Desarrollo Agroambiental y Fomento Económico, Control Interno y Secretaría General, aproximadamente un 33.33 % de los encuestados consideró que las competencias del personal a su cargo eran "muy adecuadas" para las funciones asignadas.

3.6. Autoevaluación de las propias competencias

Desde este punto, el artículo de investigación aborda el análisis de aspectos más directamente relacionados con la formación de la alta dirección pública local, comenzando con la autoevaluación de sus competencias. En ese sentido, se les solicitó a los encuestados que evaluaran dichas competencias utilizando una escala de calificación propuesta. Para ello, se diferenciaron tres tipos de competencias: 1) generales, 2) profesionales y 3) de gestión. Dentro de cada categoría, se presentaron competencias específicas que los funcionarios debían calificar en una escala que iba desde "muy desarrolladas" hasta "desarrolladas", "poco desarrolladas" o "no desarrolladas".

En general, la opinión de los funcionarios sobre su propio nivel de competencias es bastante alta (entre adecuada y muy adecuada). Además, evaluaron que sus competencias profesionales y de gestión son tan adecuadas (entre adecuada y muy adecuada) como las competencias generales, que incluyen aspectos como el uso responsable y transparente de los recursos públicos, la orientación a resultados, el enfoque hacia la ciudadanía y el compromiso con la organización.

En cuanto a las competencias generales, los altos servidores públicos consideran que pueden dirigir sus acciones para lograr resultados, calificando esta competencia como "desarrollada" en un 59.99 % y como "muy desarrollada" en un 39.99 %. Este porcentaje se incrementa significativamente al evaluar en qué medida las acciones y

decisiones adoptadas están orientadas a satisfacer las necesidades e intereses de la población, donde el 73.33 % de los altos funcionarios calificó esta competencia como "muy adecuada".

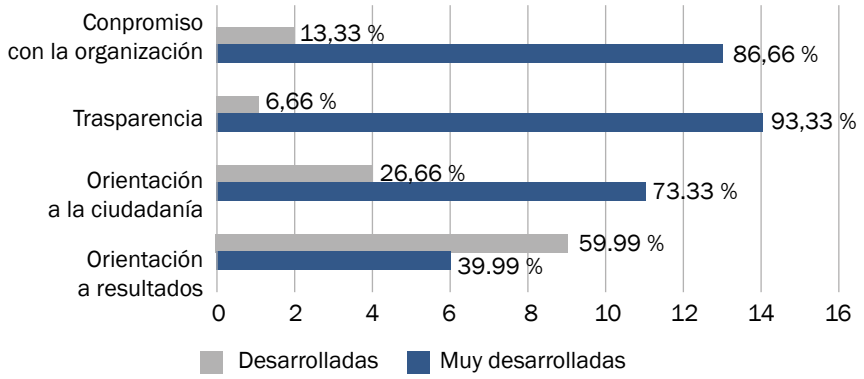
En relación con las habilidades profesionales, calificadas por los encuestados como inferiores a las habilidades generales, el 100 % de los servidores públicos indicó que se consideran creativos e innovadores. De estos, un 66.66 % considera esta competencia como "muy desarrollada" y un 33.33 % como "desarrollada". Además, un porcentaje similar señaló que han tomado medidas para superar barreras, anticipando problemas y adoptando acciones dinámicas para alcanzar objetivos específicos (iniciativa y dinamismo).

En cuanto a otras competencias profesionales, como la capacidad de aprendizaje continuo (por ejemplo, adquirir y desarrollar constantemente conocimientos, habilidades y competencias), el 46.66 % de los funcionarios evaluó esta competencia como "desarrollada", mientras que el 53.33 % la calificó como "muy desarrollada".

Por otro lado, el 79.99 % de los encuestados evaluó que tiene habilidades "muy desarrolladas" para trabajar con otros en formas de cooperación y participación (trabajo en equipo y cooperación). Sin embargo, este porcentaje disminuyó al considerar una competencia relacionada, definida como gestión o liderazgo: la orientación a redes. En este aspecto, el 6.66 % de los funcionarios más jóvenes (entre 25 y 34 años) calificaron su orientación al trabajo en red como "poco desarrollada".

Finalmente, en lo que respecta a las competencias definidas como de gestión, se observó que solo el 59.99 % de los encuestados consideró que tiene habilidades "adecuadas" o "muy adecuadas" (33.33 %) para construir y/o promover competencias organizacionales (desarrollo del personal). Ninguno de los altos funcionarios públicos evaluó sus habilidades de liderazgo como "subdesarrolladas" o "no desarrolladas". Esta misma percepción se aplica a otra competencia esencial para el desempeño administrativo: la planificación y gestión de actividades y proyectos de trabajo. En este aspecto, el 0 % de los funcionarios consideró que tiene poca o ninguna competencia, mientras que el 66.66 % la calificó como "desarrollada" y el 33.33 % como "muy desarrollada" (figura 3).

Figura 3. Autoevaluación de las competencias propias



Fuente: elaboración propia.

3.7. Autoevaluación del nivel de conocimientos específicos

También se solicitó a los altos funcionarios públicos que expresaran sus opiniones sobre diferentes tipos de conocimiento y habilidades que consideraban poseer. Esta parte de la encuesta se diseñó para identificar las fortalezas y debilidades de los funcionarios en áreas directamente relacionadas con sus funciones como servidores públicos de alto nivel. Se les pidió calificar su nivel de conocimiento utilizando las opciones: "conozco muy bien", "conozco algo", "conozco poco" y "no conozco".

Algunas áreas evaluadas correspondían a conocimientos generales, como "administración pública territorial", "administración pública nacional" y "desarrollo económico". Otras se enfocaban en métodos de gestión, que incluían conceptos y herramientas como "planificación estratégica", "control de gestión" y "tecnologías de la información y la comunicación". Finalmente, se incluyeron áreas más especializadas, como "desarrollo regional", "derecho administrativo" y "construcción de índices".

Los resultados indican que los altos funcionarios se evalúan como muy conocedores en materia de administración pública, con un 79.99 %, siendo esta la puntuación más alta entre todas las áreas

de conocimiento evaluadas. En otras áreas, las proporciones son menores. Por ejemplo, el 66.66 % indicó tener una muy buena comprensión de "desarrollo y gestión de equipos de trabajo", mientras que el 53.33 % señaló un buen nivel de conocimiento en "acceso a la información pública".

Por otro lado, se identificaron áreas en las que los servidores públicos manifestaron tener un bajo nivel de conocimiento. Entre estas destacan:

a. Teoría de las organizaciones, con un 26.66% que indicó no conocer o conocer poco del tema.
b. Tecnologías de la información y comunicación, con un 19.99%.
c. Derecho administrativo, con un 19.99%.
d. Teoría de la decisión, también con un 19.99%.

Igualmente, el 13.33 % de los encuestados indicó que sabía poco o nada sobre temas relacionados con técnicas y metodologías de gestión participativa. Una proporción similar se observó en "administración financiera", donde el 13.33 % de los servidores públicos manifestó tener poco o ningún conocimiento, y en "diagnóstico y detección de déficit de capacidad institucional", con el mismo porcentaje. Estas cifras son significativas y pueden interpretarse como una muestra de la falta de comprensión en ciertos ejes estratégicos de la dirección política del gobierno municipal.

Por otro lado, se observan valores más positivos en áreas temáticas generales, como administración pública, administración pública nacional, políticas públicas, desarrollo económico, desarrollo social y descentralización.

3.8. Áreas de educación formal

Para comparar su nivel de conocimiento autopercibido con la educación formal recibida, se solicitó a los altos funcionarios que indicaran las materias en las que habían recibido educación formal, ya fuera en estudios de pregrado, posgrado o capacitación. Estas

materias correspondían a las áreas de conocimiento exploradas en la sección anterior.

El análisis de los resultados permite plantear algunas hipótesis. En primer lugar, en cualquier modelo educativo considerado, se evidencia una gran diferencia entre el nivel de conocimiento declarado por los funcionarios en ciertos campos y la educación formal obtenida en esos mismos ámbitos (pregrado, posgrado o cursos de especialización). Hay un número significativo de temáticas orientadas al fortalecimiento de los conocimientos de los altos funcionarios en las que no han tenido formación formal. Entre las más relevantes se destacan: a) técnicas y metodologías de gestión participativa, b) desarrollo local/regional, c) negociación, d) desarrollo social, e) acceso a información y datos públicos, f) planificación estratégica, g) planificación operativa y h) construcción de indicadores.

Sin embargo, cuando se trata de la capacitación que normalmente se brinda en la administración pública, hay más funcionarios con educación formal en áreas que pueden considerarse de especialización más tradicionales, como: a) derecho administrativo (73.33 %), b) políticas públicas (66.66 %), c) descentralización (66.66 %), d) construcción de indicadores (66.66 %), e) administración pública (59.99 %), f) desarrollo económico y territorial (59.99 %), g) teorías de la organización (59.99 %) y h) formulación y evaluación de proyectos (59.99 %).

No obstante, al preguntarles por su nivel de conocimiento sobre estos temas, muchos funcionarios indicaron que no tenían un conocimiento significativo, a pesar de contar con educación formal en estas áreas. Esto sugiere que la formación recibida podría estar obsoleta, ya sea por el poco uso de dichos conocimientos o por la falta de actualizaciones.

3.9. Actividades de formación de posgrado

En esta parte de la encuesta, se solicitó a los altos funcionarios públicos que indicaran si habían participado en programas de formación en especialización, maestría y/o doctorado desde su ingreso a la administración pública del municipio de Popayán. El

66.66 % de los encuestados indicó que cuenta con tales formaciones académicas.

Como se mencionó anteriormente, el 100 % de los altos funcionarios públicos tiene un título universitario y el 93.33 % ha completado alguna formación de posgrado, lo que significa que casi el 93.33 % de los encuestados con un título universitario ha realizado estudios de posgrado. De este grupo, el 79.99 % afirmó haber participado en programas relacionados con las actividades de la administración pública. Sin embargo, el 99 % de los encuestados señaló que no recibió ningún apoyo del gobierno municipal para llevar a cabo dichos estudios de posgrado.

3.10. Participación reciente en actividades de capacitación y desarrollo

Para obtener una idea sobre la cantidad de actividades de capacitación y desarrollo que los altos funcionarios públicos (AFP) encuestados tuvieron la oportunidad de realizar, se les solicitó indicar si habían participado en los últimos cinco años en actividades promovidas exclusivamente por el gobierno municipal. De los encuestados, el 79.99 % señaló haber participado en al menos una actividad de capacitación. De este grupo, el 73.33 % participó en entre una y cinco actividades, mientras que el 26.66 % reportó haber tenido solo una oportunidad de participación en capacitaciones.

Para evaluar el valor de estas actividades, se les pidió a los encuestados calificar las tres últimas en las que participaron, considerando que estas serían probablemente las más recientes y memorables. Se les solicitó opinar sobre el contenido y los materiales proporcionados, calificándolos como "muy adecuados", "adecuados", "menos ade- cuados" o "no adecuados". En general, los comentarios fueron positivos: el 73.33 % calificó los contenidos y materiales como "muy relevantes", mientras que el 19.99 % los consideró "adecuados". Esto indica que el 9 % de las evaluaciones de los cursos de capacitación y desarrollo calificaron la experiencia como "menos adecuada" o "no adecuada".

Por otro lado, para las últimas tres actividades de capacitación y desarrollo impulsadas por el gobierno municipal, se pidió a los funcionarios públicos que evaluaran su contribución al desempeño

de sus funciones. Los resultados fueron similares a los documentados en la pregunta anterior. El 93.33 % de los encuestados valoró estas actividades positivamente: el 19.99 % consideró que estas aportaron "mucho", mientras que el 79.99 % indicó que la aportación fue "muy alta". Ninguno de los encuestados calificó la contribución como "moderada". Como resultado, solo el 6.66 % de los encuestados consideró su inversión en estas actividades como "baja" o "muy baja".

Además, el cuestionario solicitó información sobre los proveedores de capacitación y desarrollo del personal. Se pidió a los altos funcionarios identificar quién fue el proveedor de las últimas tres actividades en las que participaron. Las opciones incluyeron: una agencia de empleo, otra agencia de la administración pública nacional, una organización internacional, una universidad pública o privada, un sindicato, una organización de la sociedad civil, una firma consultora privada u otra agencia.

En el 46.66% de los casos, las actividades de capacitación y desarrollo fueron ofrecidas por oficinas de la administración pública local: a) la oficina donde trabajaba el funcionario (26.66 %) o b) otro organismo de la administración pública local (19.99 %). El 6.66 % de los encuestados señaló que el proveedor fue un organismo de la administración pública nacional, mientras que un porcentaje similar indicó que el proveedor fue una universidad pública. Sindicatos, organizaciones de la sociedad civil y consultores privados fueron señalados como proveedores de servicios en un 6.66 % de los casos cada uno. Finalmente, se identificaron actividades educativas o eventos educativos ofrecidos por organismos internacionales y universidades privadas, también con un porcentaje de 6.66 % cada uno.

Otra pregunta de la encuesta abordó el dictado de tres recientes iniciativas de capacitación y desarrollo impulsadas por la administración pública local, distinguiendo entre modalidades presenciales, virtuales y a distancia. La mayoría de las actividades (53.33 %) se realizaron de manera presencial, mientras que la modalidad virtual se mencionó en el 26.66 % de los casos y la modalidad a distancia en el 6.66 %. Además, un 13.33 % indicó "otra modalidad". Dado el gran potencial que ofrecen los programas de capacitación y desarrollo virtual para los altos funcionarios públicos municipales, esta métrica resulta clave para orientar los esfuerzos futuros en esta área.

Cuando se les pidió evaluar las oportunidades de capacitación y desarrollo ofrecidas por la administración pública local, el 19.99 % de los encuestados las consideró "positivas" o suficientes. Sin embargo, el 79.99 % calificó estas oportunidades como negativas, es decir, escasas.

Por otro lado, se preguntó a los funcionarios públicos si habían trabajado como docentes en actividades de capacitación. Esta pregunta buscaba evaluar el potencial de los altos funcionarios para desempeñarse en esta capacidad. El 66.66 % de los encuestados indicó que no había participado como capacitador.

Sin embargo, resulta llamativo que en el grupo de menor edad no se registrara ningún funcionario desempeñándose como capacitador en el marco de la administración pública municipal (APP). La mayor proporción de capacitadores se observó en el grupo de trabajadores de 35 a 54 años, con un 16.66 %. Por el contrario, este porcentaje descendió al 6.66 % en el grupo de edad de 55 a 64 años.

3.11. Ingreso o nombramiento de un funcionario de alto rango

También se preguntó a los altos funcionarios públicos cuáles fueron los elementos determinantes para su nombramiento en el cargo actual. Se les solicitó elegir un máximo de tres opciones entre diez posibles, ajustándose a su caso particular.

Entre las respuestas más destacadas, el 73.33 % seleccionó "por trayectoria profesional previa", seguido de "por designación directa" con un 53.33 % y "por relaciones personales" con un 33.33 %. En contraste, el 13.33 % eligió "selección por concurso público" y "haber trabajado en la campaña de elección popular a la alcaldía municipal", ambos con el mismo porcentaje.

Por otro lado, opciones como "el apoyo de un senador", "representante a la cámara", "otro (¿cuál?)", "el apoyo de un líder o dirigente de partido importante" o "mediante traslado desde un organismo internacional" no fueron seleccionadas por ninguno de los funcionarios (figura 4).

Figura 4. Elementos determinantes en el nombramiento de los altos funcionarios públicos

Fuente: elaboración propia.

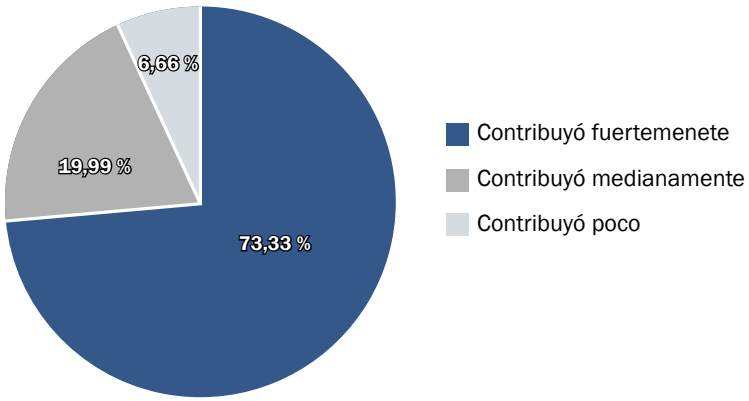
En términos comparativos, en el grupo de edad de 25 a 34 años, solo el 6.66 % se postuló a un concurso público, proporción que se repite en la categoría de 45 a 54 años. Estos porcentajes corresponden al total de respuestas de funcionarios públicos que ingresaron por esta vía. En contraste, es importante señalar que ambos grupos también seleccionaron la opción "por designación directa".

Finalmente, se preguntó a los encuestados si consideraban su nivel de capacitación y formación como un aspecto importante para su incorporación en la administración pública municipal. El 93.33 % indicó que esto es, efectivamente, una consideración crucial. Además, se les solicitó evaluar en qué medida su nivel de educación y formación había contribuido al desarrollo de su carrera en la administración pública local, utilizando opciones cerradas: "fuerte", "medianamente", "poco" o "nada". El 19.99 % de los encuestados

consideró que su nivel de educación es importante para su carrera en el sector público; el 73.33 % señaló que contribuye "mucho", mientras que el 6.66 % indicó que contribuye "poco" (figura 5).

Estos valores no mostraron diferencias significativas al cruzar los datos entre categorías de edad, nivel ocupacional o registros relacionados.

Figura 5. Medida en que contribuyó el nivel de formación de los altos funcionarios al desarrollo de su carrera en sector público



Fuente: elaboración propia.

4. Conclusiones

Primero, la estrategia de formación en la administración pública local refleja una baja determinación para fomentar el desarrollo profesional de los altos funcionarios públicos, quienes son responsables de tomar decisiones importantes en el sector.

Segundo, los datos indican que la edad y la antigüedad de los altos administradores públicos del gobierno municipal son relativamente altas. Muchos se encuentran en la última fase de sus carreras y están próximos a jubilarse. Además, la distribución de la edad y la antigüedad varía según las oficinas; en algunas secretarías, el envejecimiento relativo de la fuerza laboral es más pronunciado que en otras.

Tercero, se observó que, aunque el cargo de secretaría es de libre nombramiento y remoción, solo dos de los encuestados afirmaron haber competido por su puesto actual (como ocurre en algunas administraciones públicas) o haber sido designados directamente al mismo tiempo, lo cual resulta ambivalente. Esto pone en evidencia el funcionamiento incompleto del mecanismo de promoción, que es la base de la profesionalización de los servidores públicos.

Cuarto, si bien la autoevaluación de los altos funcionarios se considera en un nivel alto, y dado que en el personal público siempre hay aspectos por transformar, surge la pregunta: ¿qué se mejora cuando todo parece estar bien según su propia percepción?

Quinto, el 39.99 % de los funcionarios con poca experiencia en el sector público (entre 2 y 6 años) cuenta con una considerable experiencia en el sector privado (entre 6 y 18 años). Este grupo indicó que fueron seleccionados para su cargo debido a su trayectoria profesional previa, lo cual denota un aspecto gerencial favorable.

Sexto, se destaca el bajo reconocimiento por parte del gobierno local respecto a la participación de los altos funcionarios como capacitadores en los procesos de formación. Esto resulta notable dado su experiencia y trayectoria laboral previa, especialmente en el sector privado. Esta situación pone en evidencia el escaso reconocimiento a los aportes de la nueva gestión pública y a la profesionalización. Además, la composición actual de los altos directivos del municipio debería considerarse como un recurso clave para la planificación de actividades de formación y desarrollo.

En la práctica, las actividades de capacitación y desarrollo son altamente limitadas y parecen estar más adaptadas a las preferencias individuales que a los objetivos estratégicos de las secretarías. Los altos funcionarios acceden a capacitación más como resultado de su propia iniciativa que como parte de un esfuerzo gubernamental sólido para brindarlas. Además, las acciones apoyadas por el Estado no parecen estar basadas en la identificación de brechas reales de capacidad individual. Con algunas excepciones, cada alto funcionario decide qué contenido considera más relevante para incrementar su conocimiento y habilidades técnicas, recurriendo a los proveedores que mejor se ajustan a estas necesidades.

Referencias

Alcántara, M. (2010). Partidos políticos en América Latina: Hacia una profesionalización de calidad. *Elecciones*, *9*(10), 11-31.

Alcántara, M. (2013). De políticos y política: Profesionalización y calidad en el ejercicio público. *Perfiles Latinoamericanos*, *41*, 19-44.

Borchert, J. (2003). Professional politicians: Towards a comparative perspective. En J. Borchert y J. Zeiss (eds.), *The political class in advanced democracies: A comparative handbook* (pp. 1-25). Oxford University Press.

Bowman, A. O'M. y Kearney, R. C. (1988). Dimensions of state government capability. *The Western Political Quarterly*, *41*(2), 341-362.

Cabezas Rincón, L. M. (2011). Profesionalización de las élites parlamentarias en Bolivia, Colombia y Perú. *PostData*, *16*(2), 223-258.

Cox, G. W. y Terry, W. (2008). Legislative productivity in the 93rd-105th Congresses. *Legislative Studies Quarterly*, *33*(4), 603-618.

Dahl, R. A. (2005). *¿Quién gobierna?: Democracia y poder en una ciudad americana* (2.ª ed.). Yale University Press.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2018). *La información del DANE en la toma de decisiones regionales. Popayán – Cauca*. https://tinyurl.com/bdhdejut

Diamond, L. y Morlino, L. (2004). The quality of democracy: An overview. J*ournal of democracy*, 15(4), 20-31.

Dussauge Laguna, M. I. (s. f.). *Categorías y características de los servidores públicos en un gobierno profesionalizado*. Consultado el 14 de diciembre de 2024. https://tinyurl.com/5xntjaxa

Easton, D. (1979). *A systems analysis of political life*. University of Chicago Press.

Encarnación Romero, M. G. (2016). *La profesionalización del servicio civil en la administración pública central de la República Dominicana: Avances y perspectivas* (tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid). Repositorio institucional. https://tinyurl.com/mrx375mb

García M. M (2009). *Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la agenda legislativa en América Latina?* Centro de Investigaciones Sociológicas.

Grumm, J. (1971). The effects of legislative structure on legislative performance. En R. I. Hofferbert y I. Sharkansky (eds.), *State and urban politics* (pp. 77-93). Little, Brown.

Kingdon, J. W. (1996). *Agendas, alternatives, and public policies* (2.ª ed.). Pearson.

Landau, M. (2014). Representación y profesión política en Buenos Aires: la figura del concejal durante el siglo XX. *Apuntes*, (74), 141-167. https://tinyurl.com/3mjb47x2

Levine, D. H. y Molina, J. E. (2009). La calidad de la democracia en América Latina: Una visión comparada. *América Latina Hoy*, *45*, 45-66. https://doi.org/10.14201/alh.2427

Martínez Puón, R. (2013). La profesionalización de la función pública: ideas para Latinoamérica. *Región y sociedad*, 27(62). https://tinyurl.com/2kxafmzx

Miquel, G. P. y Snyder, J. M. (2011). Legislative effectiveness and legislative careers. *Legislative Studies Quarterly*, *31*(3), 347-381.

Mooney, C. Z. (1994). Measuring U.S. state legislative professionalism: An evaluation of five indices. *State & Local Government Review*, *26*(2), 70-78.

Morehouse, S. M. (1983). *State politics, parties, and policy*. Holt, Rinehart, & Winston.

Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: Política y políticas públicas. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, *11*, 11-56.

Oszlak, O. (2009). *La profesionalización del servicio civil en América Latina: Impactos sobre el proceso de democratización*. Informe elaborado en el marco del Proyecto OEA-PNUD. https://tinyurl.com/mryc7b8f

Piscopo, J. M. (2016). When informality advantages women: Quota networks, electoral rules and candidate selection in Mexico. *Government and Opposition*, *51*(3), 487-512. https://doi.org/10.1017/gov.2016.11

Roth, A. (2010). *La formación en asuntos públicos en Colombia: Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza*. https://tinyurl.com/uwfjm3cd

Saavedra Echeverry, S., Zapata, D. S., Sánchez, Ó. J., Núñez Mosquera, M., Hurtado, E. J., Meneses, L. J., Puente, D. y Salazar, J. (2012). Evolución e institucionalización de la burocracia profesional en el municipio de Cali (administración central) 2001-2010. *Administración y Desarrollo, 40*(56), 41-50. https://doi.org/10.22431/25005227.341

Squire, P. y Smith, E. R. A. N. (1996). A further examination of challenger quality in Senate elections. *Legislative Studies Quarterly, 21*(2), 235-248. https://doi.org/10.2307/440181

Uriarte, E. (2000). La política como vacación y como profesión: Análisis de las motivaciones y de la carrera política de los diputados españoles. *Revista Española de Ciencia Política, 3*, 97-124.