

LA FORMACIÓN PROFESIONAL DEL ADMINISTRADOR PÚBLICO TERRITORIAL, DESDE LAS COMPETENCIAS LABORALES EN ZONAS FRONTERIZAS

Carlos Alberto Jaimes Fernández
Docente de la ESAP. Cúcuta Colombia
carlosjaimesabogado@hotmail.com
ORCID: 0009-0008-7564-778

Recibido: 06/11/2023

Aprobado: 02/12/2023

RESUMEN

El campo de acción natural del Administrador Público Territorial, en su ejercicio profesional es ser servidor público – empleado público, para lograrlo, por regla general, requiere demostrar el mérito para su ingreso, permanencia y ascenso a través de la demostración continua de su idoneidad cognitiva como comportamental. Sin embargo, dentro de las instituciones de educación superior que han obtenido por parte del Ministerio de Educación Nacional el registro calificado para ofertar la carrera profesional de Administración Pública Territorial y afines, como la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), donde se desarrollan planes de estudios que nutren a quienes los cursan de vastos conocimientos administrativos y de organización del Estado, pero con una deficiencia palmaria en la capacitación de las competencias laborales que le serán exigibles si logra una vinculación legal y reglamentaria con el Estado Colombiano, máxime si su desempeño laboral va a ser en una zona de frontera como la Norte de Santander – Táchira, con grandes demandas sociales, originados principalmente en su situación geoestratégica *sui generis*, que la hace ser receptora de un proceso migratorio alto, además, del mayor índice de informalidad económica. Por ello, en el presente ensayo se hace remembranza a las principales competencias, que deben desarrollarse a través de la enseñanza impartida en las escuelas de administración, en la principal área de la amplia frontera colombo-venezolana.

PALABRAS CLAVES: administrador público, competencias laborales, frontera colombo-venezolana.

THE PROFESSIONAL TRAINING OF THE TERRITORIAL PUBLIC ADMINISTRATOR, FROM LABOR SKILLS IN BORDER AREAS

ABSTRACT

The natural field of action of the Territorial Public Administrator, in his professional practice, is to be a public servant – public employee, to achieve this, as a general rule, requires demonstrating merit for his entry, permanence and promotion through the continuous demonstration of his cognitive suitability. as behavioral. However, within the higher education institutions that have obtained qualified registration from the Ministry of National Education to offer the professional career of Territorial Public Administration and related, such as the Higher School of Public Administration (ESAP), where plans are developed of studies that provide those who complete them with vast administrative and organizational knowledge of the State, but with a clear deficiency in the training of labor skills that will be required if they achieve a legal and regulatory relationship with the Colombian State, especially if their performance labor will be in a border area like Norte de Santander – Táchira, with great social demands, originating mainly from its sui generis geostrategic situation, which makes it the recipient of a high migratory process, in addition to the highest rate of economic informality . Therefore, in this essay we recall the main competencies, which must be developed through the teaching given in management schools, in the main area of the wide Colombian-Venezuelan border.

Keywords: public administrator, labor skills, Colombian-Venezuelan border

En Colombia, desde el año 2005, se han venido extendiendo sendas normas que establecen las competencias exigidas a los servidores públicos, dentro del proceso y mejoramiento continuo que ha asumido el Estado Colombiano, al respecto dentro de las principales se cuentan, el Decreto 2539 de 2005, art. 6; Modificado por el Decreto 815 de 2018, art. 1; compilados en los artículos 2.2.4.7 y siguientes del Decreto 1083 de 2015, que establecen las competencias comportamentales comunes a todos los servidores públicos y las especiales de los niveles jerárquicos, directivo, asesor y profesional.

Dentro de la normatividad común a todos los servidores públicos se cuentan el aprendizaje continuo, la orientación a resultados, la orientación al usuario y al ciudadano, compromiso con la organización, trabajo en equipo y la adaptación al cambio. Además, otro de los aspectos a considerar son las competencias

especiales por nivel jerárquico en el nivel directivo están: la visión estratégica, el liderazgo efectivo, la planeación, la toma de decisiones, la gestión del desarrollo de las personas, el pensamiento sistémico y la resolución de conflictos. En el nivel asesor se encuentran: la confiabilidad técnica, la creatividad e innovación, la iniciativa, la construcción de relaciones y el conocimiento del entorno. Finalmente, en el nivel profesional se tiene: el aporte técnico profesional, la comunicación efectiva, la gestión de procedimientos, y la instrumentación de decisiones, cuando este nivel tiene personas a cargo se añaden la dirección y desarrollo de personal, así como la toma de decisiones.

En este sentido, las competencias de los administradores tanto privados como públicos, datan de la misma génesis de esta disciplina del conocimiento, para lo cual se hace pertinente una breve revisión historiográfica, para establecer en cuáles épocas han cobrado especial vigencia y en cuáles no. El origen de la administración se remonta al surgimiento del Estado mismo, como consecuencia natural del surgimiento de la propiedad privada, que demandó la previsión de talentos y habilidades de quienes aumentaban sus posesiones, sin necesidad de retroceder a los actos de barbarie del hombre primitivo, Engels (1884), afirma:

Sí pues, el Estado no es de ningún modo un poder impuesto desde fuera de la sociedad; tampoco es «la realidad de la idea moral», «ni la imagen y la realidad de la razón», como afirma Hegel. Es más bien un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se ha enredado en una irremediable contradicción consigo misma y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjurar. Pero a fin de que estos antagonismos, estas clases con intereses económicos en pugna no se devoren a sí mismas y no consuman a la sociedad en una lucha estéril, se hace necesario un poder situado aparentemente por encima de la sociedad y llamado a amortiguar el choque, a mantenerlo en los límites del «orden». Y ese poder, nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se divorcia de ella más y más, es el Estado. Origen de la Familia Propiedad Privada y del Estado (p. 93.)

Se puede afirmar que la Administración, es el resultado de la diversidad de corrientes filosóficas que se han gestado a lo largo de la historia y la constitución de la humanidad, tales como las racionalistas, positivistas y marxistas, es así como esos conocimientos se han ido consolidando con el pasar del tiempo y por

ende se ha logrado llegar a la actual concepción que se posee de la Administración. Aunque carezca de vigencia científica, el estudio tiene sus inicios cuando dos seres humanos asumieron el hecho que por medio de la colaboración conjunta encontrarían mejores resultados que los que hallarían por sí solos, debido a esa cooperación en conjunto se logró afianzar y convertirse posteriormente en un evento racional en las civilizaciones antiguas, donde interactúan los procesos de organización, planificación, ejecución y control. En este caso Santiago (2001), señala:

El estudio histórico de esa evolución administrativa nos muestra los enfoques que tuvo esta ciencia en Egipto, China, Grecia y Roma, y la influencia que tuvieron ciertos procedimientos utilizados en esos lugares sobre algunas prácticas actuales en el campo, entre ellas de la organización funcional de los poderes del Estado. (p. 32).

Inicialmente, son eventos aislados que se ponen de manifiesto en el devenir de la humanidad, sin embargo, se fueron generalizando en la cotidianidad, al punto de llamar la atención de economistas y sociólogos en sus investigaciones, afirma Valladares (2002): “ella viene a consolidarse en la Edad Contemporánea con los valiosos estudios de Woodrow Wilson” (p. 43). A ello se le sumaron los trabajos teóricos y experienciales de Henri Fayol y de Frederick Taylor los cuales han sido el hito más fundamental en la demarcación de una nueva era de la administración científica, debido a su constante aplicación en el medio empresarial y a lo largo de la primera mitad del siglo XX; si bien es cierto, que se asumió una concepción de tecnificación, también es preciso asumir que fue la base para la constitución de la administración incluso a nivel público y su aplicación a todos los contextos que se manejan en el aparato social y productivo de un país.

Asumiendo la celeridad con la que se desarrolló la administración en el siglo XX, es preciso hacer mención a la administración antigua, como un elemento ineludible dentro de la constitución científica de la administración, por tanto, se hace a partir del abordaje del pensamiento administrativo, este surgió como una forma de dar respuesta a las exigencias de los ciudadanos de la época en atención a la coordinación del trabajo y a la toma de decisiones que se debe tomar en razón de situaciones que se promovían como tal. De acuerdo con lo anterior,

la administración antigua, se visualiza en documentos de tal rango como es el código de Hammurabi, en el Nuevo Testamento, así como en la forma de conducir los asuntos en la antigua Grecia, Egipto, Roma y China, en donde se encuentran vestigios del proceso administrativo. (Santiago, Ob.cit:98).

Continuando con la evolución de la administración, es indispensable adentrarse en la Edad Media, en este período continuó el Imperio romano, tal como se anunció previamente, su característica fundamental era el excesivo centralismo, este se fue decayendo por la aparición de figuras como la del terrateniente, quien además de administrar una serie de recursos, también concentraba en su persona un conjunto de individuos que le permitan el desarrollo del trabajo.

Es de hacer notar que en la Edad Media se promocionó la descentralización, para lograr gobiernos apegados a las necesidades de cada uno de los pueblos, sin depender de otras autoridades para la toma de decisiones, es allí donde se promociona una nueva forma de administración, la descentralización, ambos eventos, tanto la centralización de la Edad Antigua, como la descentralización de la Edad Media, se mantienen vigentes en la actualidad. Es así como Drucker (1998), expone:

En esta época la administración recibe un gran impulso cuando surgen en Italia, los fundamentos de la contabilidad moderna y las transacciones comerciales comienzan a racionalizarse cuando en 1340 Lucas Pacioli establece el método de contabilidad de la partida doble, Francisco Di Marco(1395) y Barbariego (1418), utilizan prácticas de contabilidad denostó y los hermanos Soranzo (1410), hacen uso del libro diario y el mayor. (p. 98).

Los aportes de la Edad Media han sido muy marcados, consiguieron adelantos que aún en la actualidad se conservan. Ahora bien, es necesario asumir la administración en la Edad Moderna, esta tuvo un evento de connotada importancia en sus principios, la aparición del movimiento cameralista, como corriente económica, enfocada en la gestión administrativa de un territorio. Este se centra en la aplicación de estímulos, para el crecimiento económico del mismo, considerada como la base de la gestión administrativa actual. De igual forma, se le reconoce el desarrollo del concepto de funcionario público, gestor de fondos públicos, como pieza clave del engranaje de un sistema de gestión y administración estatal.

La administración moderna solo se desarrolla a partir de la Ilustración, pues anteriormente era embrionaria y el Estado se ocupaba únicamente de la justicia, que era la principal función de los monarcas, acontecimientos como el Renacimiento, la Reforma Protestante y la Revolución Industrial, impactaron dentro de la administración, habida cuenta de la transformación de las sociedades, ya que durante siglos se caracterizaron por poseer formas predominantes agrarias, donde la familia, los grupos informales y las pequeñas comunidades medievales eran sustanciales. Posteriormente, estas se transformaron en otras de tipo industrial, impulsadas por la Revolución Industrial y caracterizadas por el surgimiento y desarrollo de las grandes organizaciones y centros industriales.

Por otra parte, la evolución de las ciencias de la policía de Francia, España y Alemania, en el siglo XIX, que en este momento se entendía como policía de seguridad, la encargada de velar por el orden público, a acogerse como una institución del poder municipal, que llegará ser visto como el cuarto poder dentro del Estado. A este poder municipal se le asignaron unas competencias de policía municipal, como el ornato, la limpieza, la salud de los habitantes, el urbanismo, etc. estas facultades conformaron la policía administrativa, por oposición a la policía general, la de seguridad.

Con el advenimiento de la Edad Contemporánea, el cuerpo sistemático de conocimientos sobre la administración se amplía con la Revolución Industrial, también en el siglo XIX, cuando surgieron las grandes empresas que requerían de nuevas formas de organización y prácticas administrativas. La empresa industrial a gran escala era algo nuevo, aunado a la denominada revolución del acero y la electricidad, la misma vino a sustituir la revolución del hierro y sucedió entre 1860 a 1914, si bien esta se desarrolló en el campo de la energía sin la administración no hubiese podido consolidarse. Surge allí la administración científica propuesta por Taylor, la cual en teoría y práctica proponía el cumplimiento sistemático de las funciones de organización, planificación, ejecución y control, también se consolidaron herramientas para la proyección de la administración y para su desarrollo.

Taylor es considerado el principal exponente de la científicidad aplicada a la administración, generó los principios administrativos y algunos mecanismos para la promoción de la misma, así como el pago por destajo, selección de personal y la caracterización de los trabajos desempeñados por las personas, dentro de esta etapa y posterior a ello, aparece Henry Ford con su aporte a la administración en relación con la seriación del trabajo, para posteriormente los administradores de Toyota proponer una administración un tanto flexible apegada a los parámetros del post positivismo imperante en la época, además de ello surgió la valoración del trabajo en las teorías administrativas de Ouchi y finalmente se consolidan los aportes en el *empowerment*, tendencia japonesa que le permite a los trabajadores asumir con libertad sus acciones.

Paralelamente la Administración Pública continuó su proceso de evolución, imperiosamente lo que tuvo que hacer fue constituir su propia identidad, la cual empezó a partir del establecimiento de la dicotomía entre política y administración planteada por Woodrow Wilson a finales del siglo XIX y quien fungió como presidente de los Estados Unidos de 1913 a 1921. Wilson pregonaba la existencia de una separación entre la política y la administración, adjudicando a la primera la toma de decisiones y a la segunda la ejecución de estas, es decir, su puesta en práctica, de esta manera la función administrativa separada de la política se constituye en el centro de estudio de la Administración Pública.

Guerrero (1985) limitó la Administración Pública al decir que esta comienza donde termina la política y termina donde comienza la sociedad, de igual forma, explica que con el paso de un Estado absolutista a otro democrático liberal de derecho, las ciencias camerales, específicamente las ciencias de la policía se convirtieron en la ciencia de la Administración que adquiere el carácter público, por que trata con ciudadanos que le dieron origen a un nuevo Estado.

Por su parte Weber (1922) planteó un gobierno basado en "*Liberté, égalité, fraternité*", libertad, igualdad y fraternidad, como lema sobreviviente de la Revolución Francesa, usado por activistas demócratas, defendido por este sociólogo alemán a principios del siglo XX, fue el germen del llamado modelo burocrático de Estado que encajaba perfectamente en el concepto de nación

uniforme, significando el paso de un sistema de dominación patrimonial-aristocrático a un sistema de dominación racional-legal, constituyendo una concepción vanguardista de la burocracia, con una radical apuesta por la modernización de las instituciones públicas buscando la neutralidad, En palabras del propio Weber (1922):

La experiencia tiende a demostrar universalmente que el tipo de organización administrativa puramente burocrática, es decir, la variedad monocrática de burocracia es, desde un punto de vista técnico, capaz de lograr el grado más alto de eficiencia, y en este sentido es el medio formal más racional que se conoce para lograr un control efectivo sobre los seres humanos. Es superior a cualquiera otra forma en cuanto a precisión, estabilidad, disciplina y operatividad. Por tanto, hace posible un alto grado en el cálculo de resultados para los dirigentes de la organización y para quienes tienen relación con ella. Finalmente, es superior tanto en eficiencia como en el alcance de sus operaciones, y es formalmente capaz de realizar cualquier tipo de tareas administrativas" Economía y sociedad. (p. 39)

El establecimiento de una Administración Pública burocrática fue un elemento crucial en la construcción de los Estados-nación modernos, por su contribución a centralizar los procesos de toma de decisiones e implementación de políticas públicas, sustituyendo los sistemas de patronazgo y patrimonialismo asentados en dicha organización. Sin embargo, antes de terminarse la primera mitad del siglo XX, las burocracias del mundo se percataron que el sistema burocrático reglamentista cohabita mal con la necesidad de flexibilidad y de adaptación a unas dinámicas contingentes para una correcta prestación de los servicios públicos. En la posguerra cuando el Estado se plantea la necesidad de prestar cada vez más servicios y que éstos sean a su vez más complejos, el principal problema radica, en que el modelo existente es muy poco eficiente para prestar tales servicios. El modelo burocrático o weberiano era muy útil para dominar a la población administrada, pero resultaba ser inadecuado para prestar servicios a unos ciudadanos cada vez más exigentes.

En la década de los 70, el Estado del Bienestar, se enfrenta a una fuerte crisis económica que obliga a la contención del gasto público, es decir, a primar la eficiencia sobre todo lo demás. El modelo burocrático queda, pues, en entredicho por carecer precisamente de lo que se demanda en ese momento, esto es, la

gestión eficiente de unos recursos públicos cada vez más escasos, doctrinas económico-administrativas que vienen al consolidar la “*New Public Management*” o Nueva Gestión Pública.

De la Nueva Gestión Pública aunque es posible determinar algunas características comunes a todos estos procesos de transformación organizacional, como por ejemplo: desagregación de las entidades públicas en unidades independientes o agencias; introducción de competencia dentro del propio sector público y entre sectores público y privado, utilización, dentro de la Administración Pública, de mecanismos de gestión privados; búsqueda de fórmulas que permitan un uso más eficiente y eficaz de los recursos públicos; elaboración explícita de normas de medición de la actividad y de los resultados; control activo de las entidades públicas a través de la asignación clara de responsabilidades y mayor énfasis en el control de los *outputs*.

A finales de siglo XX, y lo corrido del siglo XXI, la Sociedad del Conocimiento y las nuevas tecnologías en la era de la globalización generan una concepción de la acción del gobierno que combina las dos dinámicas anteriores, Administración Pública burocratizada y Nueva Gestión Pública, cristalizando en lo que ha venido a denominarse “*Gobernanza*”, que incluye la Tercera Vía que busca promover la colaboración entre los sectores público y privado poniendo énfasis en la calidad del servicio, pero teniendo en cuenta los costes.

Por su parte, las diferentes doctrinas administrativas expuestas, han recalcado la inescindibilidad de las competencias de la planeación, la visión estratégica, liderazgo, creatividad e iniciativa, trabajo en equipo y el conocimiento del entorno consideradas de sumo interés en la comprensión de la administración.

La administración, es entonces el desempeño gerencial enfocado en la resolución de problemas, mediante la adopción de alternativas propuestas por el entorno, donde se practique el proceso de toma de decisiones, todo con énfasis en la consecución de metas comunes propuestas en los planes. La efectividad de los administradores se ve reflejada en su desempeño, donde manifiesten aspectos que sirvan de base para el desarrollo de una organización de manera adecuada a

las necesidades del entorno, con el propósito de alcanzar un desarrollo óptimo desde la visión de integralidad.

Tratándose de administradores públicos territoriales, cuya toma de decisiones implica el abordaje de una infinidad de alternativas que se pueden presentar dentro de la organización pública, es un elemento que se encuentra inmerso dentro de la planeación, porque en esta se determinan los posibles recursos y estrategias en contra de algunos otros, allí se debe poner de manifiesto su asertividad, al proponer una serie de elementos dentro de los cuales se asume un compromiso por las alternativas con las cuales este de acuerdo la mayoría, es decir, lo colectivo debe estar por encima de los intereses individuales, donde se manifieste un interés por el logro de los propósitos manifestados en los planes de desarrollo.

En la legislación colombiana, los Decretos 2539 de 2005, artículo 6; Modificado por el Decreto 815 de 2018, artículo 1, compilados en el Decreto 1083 de 2015, artículo 2.2.4.7, exige como competencias inherentes al servicio público, que debe acreditar todo servidor, independientemente de la función, jerarquía y modalidad laboral, susceptibles de evaluación periódica el desarrollo de las competencias comportamentales de aprendizaje continuo, orientación a resultados, orientación al usuario y al ciudadano, compromiso con la organización, trabajo en equipo y adaptación al cambio.

De igual forma, los Decretos 2539 de 2005, artículo 7; Modificado por el Decreto 815 de 2018, artículo 1, compilados en el decreto 1083 de 2015, artículo 2.2.4.8, establece unas competencias comportamentales que, como mínimo, deben establecer las entidades para cada nivel jerárquico de empleos; tales como, en el nivel directivo la visión estratégica, el liderazgo efectivo, planeación, toma de decisiones, gestión del desarrollo de las personas, pensamiento sistémico y resolución de conflictos; en el nivel asesor, la confiabilidad técnica, la creatividad e innovación, iniciativa, construcción de relaciones y conocimiento del entorno; en el nivel profesional, el aporte técnico profesional, la comunicación efectiva, la gestión de procedimientos, la instrumentación de decisiones, y si el profesional tiene

personal a cargo, se añaden las competencias de dirección y desarrollo del personal y de toma de decisiones.

Adicionalmente, las competencias comportamentales mencionadas, tienen estrecha relación entre una y otra, verbigracias la toma de decisiones, el trabajo en equipo, y la gestión del desarrollo de las personas, son inescindibles y se conjugan dentro de la competencia de liderazgo efectivo, lo cual implica la conjunción de diferentes elementos, que se encuentran ligados.

Igualmente, existen otras competencias comportamentales íntimamente relacionadas como son la comunicación efectiva, la construcción de relaciones y la resolución de conflictos dentro del proceso administrativo, en la sociedad la comunicación es considerada el proceso fundamental más efectivo que permite a las personas interrelacionarse y lograr acuerdos para beneficiar los procesos personales, culturales, políticos y gerenciales de su interés y desarrollo. Por último, hay dos competencias interrelacionadas derivadas también de la teoría administrativa, como son la adaptación al cambio y la instrumentación de decisiones, necesarias para el desempeño del Administrador Público.

Cabe resaltar, que se hace una grave omisión normativa de la competencia de la motivación, la misma promueve el desarrollo de acciones desde una óptica comprometida, con énfasis en la adopción de las potencialidades de la organización, es la motivación el motor que permite llevar a cabo las acciones. De acuerdo con Leache (2001) la motivación “es entendida como una fuerza impulsora que dinamiza el comportamiento del directivo docente, y le impulsa y orienta al logro de objetivos misionales mediante una serie de acciones de diferente naturaleza: profesionales, institucionales, personales, etc.” (p. 64).

De lo precedente, se destaca la motivación, como un mecanismo que impulsa la ejecución de una actividad, por tanto, el administrador público territorial, debe actuar como un ente que motiva a su personal hacia la obtención de los propósitos referidos en la planeación, con énfasis en el desarrollo social y educativo, desde la misión de la institución; por su parte, Daft (2006) lo define como:

La relación de influencia que ocurre entre los líderes y sus seguidores, mediante la cual las dos partes pretenden llegar a cambios y resultados

reales que reflejen los propósitos que comparten. Los elementos básicos de esta definición son: líder, influencia, intención, responsabilidad, cambio, propósito compartido y seguidores. (p. 44).

Otra de las competencias omitidas por los Decretos reglamentarios es la responsabilidad, si contemplada para el nivel técnico, toda vez, que si se cumple cabalmente sus funciones en un marco de respeto y honestidad, el mismo será seguido por sus trabajadores sin demostrar descontento alguno, todo ello, asumiendo los cambios que se presenten dentro de la realidad organizacional.

Es por ello que el modelo de gestión humana por competencias que ha asumido la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, a través del modelo constructivista por competencias, ha hecho hincapié en los procesos formativos por competencias laborales. Este enfoque no solo apunta a formar al trabajador con respecto de las competencias que se espera desarrolle, sino también pretende incorporar el enfoque basado en competencias desde la formación de los futuros trabajadores. Esto tiene un fin último y es la construcción y el fortalecimiento de un vínculo entre el escenario educativo y el mercado laboral.

El modelo pedagógico constructivista con base en competencias promueve la formación de ciudadanos comprometidos con el servicio público, con una sólida formación ética y sentido crítico que apoya la toma de decisiones asertivas en diferentes contextos, competentes en las capacidades de gestionar en la actual sociedad del conocimiento: el saber (aprender y desaprender); saber hacer, saber ser y estar en el complejo contexto de la sociedad actual. Piaget (1977), uno de los mayores exponentes del enfoque constructivista, señala

el aprendizaje es el proceso a través del cual se adquieren o modifican habilidades, destrezas, conocimientos, conductas o valores como resultado del estudio, la experiencia, la instrucción, el razonamiento y la observación, y requiere del cambio de las estructuras cognoscitivas, es decir del cambio de las redes neuronales que soportan estos circuitos de información en el cerebro de cada ser humano; en otras palabras, el aprendizaje es una situación que ocurre de forma individual e involucra la maquinaria biológica, física y química de las redes neuronales. (p.31)

Este modelo centrado en la persona, en sus experiencias previas, de las que se realiza nuevas construcciones mentales, considera que la construcción se produce cuando el sujeto interactúa con el objeto del conocimiento (Piaget). Para Vygotsky, es cuando se realiza la interacción con otros, mientras que para

Ausubel, la construcción del conocimiento se logra cuando es significativo para el sujeto que aprende.

Cabe resaltar que la ESAP, siendo consciente de la pluralidad y diversidad de estudiantes que atiende en todo el país, concibe su modelo pedagógico centrado en el estudiante como actor principal del proceso de transformación cognitiva, que está inmerso en una cultura heterogénea, con necesidades sociales, étnicas y de desarrollo variadas y que ya posee una riqueza en conocimientos de su contexto, sus experiencias.

Un aspecto importante y vinculante en la formación del administrador y servidor público, es el diseño del currículo en la ESAP con base en el desarrollo de competencias, por lo que requiere de los lineamientos que postula la corriente pedagógica del constructivismo y todas las que subyacen a esta, como es el aprendizaje significativo, el aprendizaje basado en problemas, la enseñanza para la comprensión, los estudios de caso, la enseñanza con sentido ético y humanístico, a pedagogía social (que considera el diseño curricular por consenso participativo, donde el proceso de enseñanza favorece la crítica) y la dialógica colectiva, sin embargo, para responder en mejor medida a las competencias comportamentales que demanda el mercado sería conveniente evaluar la vigencia de los contenidos temáticos de la malla curricular, que se excede del alcance del presente ensayo.

No obstante, en la realidad organizacional, la administración pública demuestra connotadas debilidades, donde se manifiesta una acción meramente administrativa, es decir, el administrador cuando está en la organización se encierra en su despacho, y no se encarga de promover el desarrollo del talento humano, pareciera que el trabajo de oficina le consume y no se genera un impacto adecuado a la realidad.

La apatía del administrador público frente a las acciones organizacionales hace que se desarrolle una gestión poco adecuada, pero además de ello, poco cónsona con las exigencias del medio, se observan acciones de poco compromiso por el desarrollo de su lugar de trabajo. Las funciones administrativas, se ven desgastadas, es común evidenciar como los administradores públicos, poco

desarrollan la planeación, no se observa un compromiso hacia el desarrollo de la planificación, es decir, la misma es poco tomada en cuenta.

Algo similar sucede con la ejecución, se establece que cuando este va a desarrollar lo poco que planifica, se encuentra con un problema, no hay que ejecutar de manera que este se concentra en una actividad meramente administrativa, dejando de lado el desarrollo de eventos que permitan la ejecución de tareas que sirvan de base para el alcance de metas comunes.

Por todo lo anterior, surge la necesidad de promover cambios significativos en el desarrollo de una administración pública adecuada, donde se evidencie el compromiso por atender el entorno social y por ende llevarlo a la organización, es decir, asumir las representaciones sociales de la administración pública y sus implicaciones en la educación colombiana, se iniciaría el desarrollo de la organización, no solo de los trabajadores, sino de la comunidad en general.

Se produce entonces el desarrollo de acciones desde las relevancias, porque se requiere de un administrador que impacte en el progreso de acciones dentro de la organización, pero que integre a los miembros de la misma, donde se manifieste el compromiso por el desarrollo de una educación contextualizada, manifestando valores sociales y morales, haciéndose dignos de una verdadera formación, donde queden de lado los intereses individuales y se formulen acciones para el desarrollo pleno de las organizaciones.

Por tanto, se considera como aporte en la producción teórica que los administradores públicos, deben afianzar la motivación propia y a la motivación de sus trabajadores, además de ello, integrar la participación dentro de la toma de decisiones, asumiendo una perspectiva crítica y reflexiva de los procesos que se desarrollan en el ejercicio del desarrollo de la labor administrativa.

De allí, que se afirme que las organizaciones, bajo la órbita de la teoría administrativa es sinónimo de relaciones, toda vez, que las organizaciones (las empresas) son hechos de personas. Además, el ser humano, la persona, con su concepción de las relaciones y de lo social, traslada mucha parte de su esencia y su desarrollo al mundo del trabajo y todo lo que se produce y se gestiona desde allí. A partir de su experiencia laboral la persona traza y define un concepto de

relaciones marcadas por los espacios comunicacionales propios y de la esencia misma de la empresa, la interpretación de esos matices es lo que genera la construcción sólida de las relaciones, que debe ser propiciada y es un rol de los administradores.

También hay que reconocer, que el ser humano vive en un mundo conflictivo (Morin, 1990), donde las intolerancias y los fundamentalismos son cada vez más crudos y agresivos, entre fuerzas ortodoxas en sus principios e imaginarios, tienen un punto de encuentro en la guerra armada o legal y en la negociación, la cual que si bien es cierto no alcanza a dirimir y cancelar la totalidad del conflicto al menos lo atenúan permitiendo una reorganización de las fuerzas y un debate posterior más civilizado.

Se entiende por conflicto, la ruptura que se da entre la identidad del hombre y su entorno real, legal e imaginario (Baruch, 1996). También el enfrentamiento entre las condiciones legales y las condiciones de justicia. Regularmente el conflicto es sinónimo de disgusto, agresión y negativismo, teniendo presente que una particularidad del conflicto en cualquier organización humana es que se le considera inevitable; toda vez, que las personas tienen disparidad de sentimientos, ilusiones, formas de trabajo, entre otras cosas, lo cual puede generar algunos malestares e inconformidad entre las demás personas, constituyendo el foco natural de los conflictos.

En este sentido, el administrador público debe estar dispuesto a tener un gasto de energía física y mental en la resolución de los conflictos, entendiendo que su dilación puede causar una pérdida general de motivación o la interrupción periódica y total de labores; consecuentemente la organización pierde paulatinamente sus objetivos comunes y tiende a convertirse en un centro de competitividad negativa interna, y todos los esfuerzos se generan para buscar quién es el mejor y el peor.

Baruch (1996), recomendó que un conflicto antes que visualizarlo como un problema, es necesario verlo como la resultante de unos hechos sucedidos, de un espacio vital violentado y de un pacto ético roto. De lo contrario, será imposible negociar en términos de tolerancia, entendiendo por tolerancia en la negociación

aquella actitud que no asume verdades absolutas. En las organizaciones toda negociación debe apuntar a mejorar las condiciones del individuo y del entorno y a sostenerlas, debe vigilarse de manera rigurosa que los pacto no se rompan, incluso se amonesta, no reprimiendo sino ajustándose a unas normas impuestas en el normograma interno, y adaptándose a la movilidad y vitalidad de la cultura organizacional.

En tal sentido, el cambio puede ser analizado desde diferentes perspectivas, como la cultura organizacional, la estrategia, los aspectos políticos, estructurales, tecnológicos y, desde la conducta del ser humano, sumado a que los cambios se pueden producir en diferentes niveles, como puede ser la organización como un todo, áreas particulares o procesos. Acosta (2002) señala otras razones por las que se produce el cambio en las organizaciones y que sin duda corresponden al administrador público: a. desarrollo de nuevos productos y servicios; b. nuevas tendencias administrativas; c. presiones del entorno; d. problemas financieros; e. acomodamiento en el mercado; f. alianzas estratégicas; g. nueva tecnología; h. transformaciones en el entorno social, político y económico; i. políticas mundiales; j. el papel del estado; k. competencia global, y l. desastres naturales.

La capacidad para adaptarse al cambio es considerada como uno de los retos que enfrentan las organizaciones y por ende los administradores que se encuentran en ella cuando ven la necesidad de modificar sus esquemas de trabajo y optimizar la gestión de la empresa. Belda (2006) dijo al respecto que el recurso humano, uno de los capitales más valiosos que puede tener una empresa, debe desarrollar esa capacidad y de la manera como este enfrente el cambio depende el éxito de un proceso de modernización.

Sánchez, (2005) La capacidad de cambio de una organización es importante para garantizar su permanencia en el mercado y, por ende, su éxito. Una preocupación recurrente en la mayoría de los directores de empresa es cómo lograr exitosamente ese cambio, que ha decidido llevar a cabo para repositonar a su empresa en los mercados cada vez más competitivos.

De igual forma, Furnham (2001) afirma que las reacciones más frecuentes al cambio son: desertión, resistencia activa, oposición, resignación, aceptación con

reserva y apoyo activo. Así, la resistencia puede adoptar varias formas: lógica, si se basa en un desacuerdo con datos o existe una inconsistencia con un análisis racional; psicológica, si se basa en sentimientos, emociones y actitudes, o sociológica, si está relacionada con amenaza a los intereses, normas y valores de un grupo.

Conforme a lo expuesto, hay que diferenciar entre la adaptación al cambio y la actitud frente al cambio, por su parte si los empleados poseen una fuerte y positiva actitud hacia el cambio, es probable que se comporte de manera persistente, de tal forma que así apoyen y faciliten la iniciativa de cambio que se están aplicando, haciendo la salvedad de que las actitudes son aprendidas, no son innatas y al mismo tiempo son bastante persistentes, se quedan con las personas durante largos periodos.

Entonces, allí radica el rol del profesional de la administración pública, en volverse en un experto para desarrollar sistemáticamente una actitud propositiva frente al cambio, y crear una cultura organizacional de adaptación al cambio. Por lo tanto, le corresponde a la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) que es un establecimiento público de carácter universitario creado por el artículo 17 de la Ley 19 de 1958, adscrito al Departamento Administrativo de la Función Pública, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonio independiente y autonomía académica de conformidad con las normas que regulan el sector educativo en general y el servicio público de la educación superior en particular, quien lidera la enseñanza del saber administrativo público en Colombia, complementar sus planes de estudio atendiendo a las competencias exigidas a los servidores públicos – empleados públicos.

Lo indicado, está acorde con la misión de formar ciudadanos en los conocimientos, valores y competencias del saber administrativo público, para el desarrollo de la sociedad, el Estado y el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las entidades y organizaciones prestadoras de servicio público, en los diferentes niveles de educación superior, educación para el trabajo y el desarrollo humano, la investigación y asistencia técnica en el ámbito territorial, nacional y global.

El reto aumenta cuando se trata de formar administradores públicos en zonas de frontera, en especial en Norte de Santander, donde las demandas sociales son mayores, su posición geoestratégica, que en otrora le permitía ser receptora de riquezas, a tal punto de tener una mayor interacción con Venezuela que con Colombia, hoy es su principal fuente de carencias, con cerca del 3% de la población del país, aporta tan solo el 1.5% del PIB, tan solo, 15.798 mil millones de pesos de los 1.002.922 mil millones de pesos que representó el PIB nacional en el 2020, que nos posiciona en el degradante segundo lugar de menor ingreso per cápita después de los chocoanos.

Aunado a lo anterior se suma que de los cerca de dos millones de migrantes venezolanos radicados de forma permanente en el país cerca del 11% están en Norte de Santander, es decir, que además de ser paso obligado para la migración venezolana, ha sido la mayor receptora de migrantes permanentes. Para agosto del 2021, el DANE reveló en su boletín técnico mensual que el área metropolitana de Cúcuta, que alberga cerca del 70% de la población nortesantandereana, tenía una Tasa de desempleo 20,3%, la más alta de todas las capitales del país cuya media nacional fue del 15.6%, igualmente sucedió con la tasa de informalidad que alcanzó el 70% cuando la media nacional fue del 47.7%.

La menguada economía departamental, también se ve afectada por la economía ilegal, principalmente por los cultivos ilícitos, en el monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos del 2019 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ONUDC, en su censo de cultivos de coca reveló que mientras en el país del 2018 al 2019 hubo una reducción de cultivos ilícitos del 9% de 169 mil ha a 154 mil ha, en la región del Catatumbo en el mismo período hubo un incremento del 24% de 33.629 ha a 41.749 ha, lo cual genera en algunos sectores burbujas económicas, especulación y acaparamiento hasta de bienes y servicios de la canasta familiar, sin mencionar el contrabando.

Con este breve contexto, queda en evidencia que la región fronteriza Norte de Santander – Táchira, que en otrora era la frontera más activa de América Latina, hoy demande administradores públicos territoriales probos, con un gran sentido social y liderazgo, que permita vencer las diferencias diplomáticas de los

gobiernos centrales y pueda dar soluciones de fondo a las demandas sociales de los habitantes de frontera.

A partir de la perspectiva histórica de la Administración, las competencias y el contexto de frontera, se puede concluir que desde el año 2005, con la expedición de normas que establecen las competencias exigidas a los servidores públicos, dentro del proceso y mejoramiento continuo que ha asumido el Estado Colombiano, al respecto dentro de las principales tenemos, el Decreto 2539 de 2005, art. 6; Modificado por el Decreto 815 de 2018, art. 1; compilados en los artículos 2.2.4.7 y del Decreto 1083 de 2015, que establecen las competencias comportamentales comunes a todos los servidores públicos y las especiales de los niveles jerárquicos, directivo, asesor y profesional.

Es imprescindible enfatizar que las competencias comportamentales comunes a todos los servidores públicos son: el aprendizaje continuo, la orientación a resultados, la orientación al usuario y al ciudadano, compromiso con la organización, trabajo en equipo y la adaptación al cambio. Mientras que las competencias especiales por nivel jerárquico son: en el nivel directivo están la visión estratégica, el liderazgo efectivo, la planeación, la toma de decisiones, la gestión del desarrollo de las personas, el pensamiento sistémico y la resolución de conflictos; en el nivel asesor tenemos la confiabilidad técnica, la creatividad e innovación, la iniciativa, la construcción de relaciones y el conocimiento del entorno; y finalmente en el nivel profesional tenemos el aporte técnico profesional, la comunicación efectiva, la gestión de procedimientos, y la instrumentación de decisiones, y cuando este nivel tiene personas a cargo se añaden la dirección y desarrollo de personal y la toma de decisiones.

Otro aspecto de relevancia en el ensayo y para la formación de los administradore es el modelo pedagógico constructivista con base en competencias que inicia la formación de ciudadanos comprometidos con el servicio público, con una sólida formación ética y sentido crítico que apoya la toma de decisiones asertivas en diferentes contextos, competentes en las capacidades de gestionar en la actual sociedad del conocimiento: el saber (aprender y desaprender); saber hacer, saber ser y estar en el complejo contexto de la sociedad actual.

Finalmente, la región fronteriza Norte de Santander – Táchira, catalogada hace décadas como la frontera más activa de América Latina por razones comerciales y ahora por procesos migratorios, actualmente demanda administradores públicos territoriales formados con base en competencias comportamentales y especiales que respondan con un gran sentido social y liderazgo, además que permitan vencer las diferencias diplomáticas de los gobiernos centrales y pueda dar soluciones de fondo a las demandas sociales de los habitantes de frontera, es decir, un administrador público vinculado con su contexto, al servicio del bienestar colectivo.

REFERENCIAS

- Acosta, C. (2002). Cuatro preguntas para iniciarse. En El Cambio Organizacional [Versión electrónica] Revista Colombiana de Psicología.
- Aguilera, J. (2004). *La Gestión Educativa Desde Una Perspectiva Humanista*. Chile.
- Ahumada, L. (2012). Liderazgo Distribuido y Aprendizaje Organizacional: Tensiones y Contradicciones de la Ley de Subvención Escolar Preferencial en un Contexto Rural Chileno. Tesis Doctoral. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile.
- Albariego, W. (2009). *Gestión Escolar*. Morata ediciones. España.
- Alvarado, I. (2000). *Gerencia Educativa en Venezuela*. Ediciones El Nacional. Caracas.
- Arocha, M. (2015). Necesidades de Capacitación para los Administradores de la Planificación. Trabajo de Investigación. México.
- Arroyo, B. (2009). *Los Componentes Básicos Y Los Actores De La Administración Educativa*. Documento en Línea. Disponible en: <http://masevalor.blogspot.com/2014/07/los-componentes-basicos-y-los-actores.html> consultado 2021.
- Banchs, M. (1990) Changements de representations sociales des étudiants venezueliens en france . Tesis doctoral publicada para optar al título de doctor del tercer ciclo de psicología social en parís: ecole de hautes etudes en sciences sociales

- Barroso, G. & Delgado, M. (2007). Gestión del cambio organizacional a través de proyectos. *Revista de ingeniería industrial*. Cuba.
- Baruch, R. (1996). *La Promesa de la Mediación: Cómo Afrontar el Conflicto Mediante la Revalorización y el Reconocimiento Business/ Mediation*
- Belda, J. (2006). Concepto de cambio organizacional. Documento recuperado el 17 de agosto de 2006, de: <http://www.gestionhumana.com/gh4/ArticulosPorSubtema.asp?IdSubtema=235&CodSeccionBancoConocimiento>
- Bonilla, L. (2008). *Los Directores de las Escuelas Venezolanas*. Publicaciones del Ministerio. Venezuela.
- Bravo, L. (2010). *La Educación en Tiempos de Chávez*. Ediciones El Nacional. Venezuela.
- Burbano, C. (2005). *Postulados Básicos de la Administración*. Ediciones Gedisa: España.
- Casanova, M. (2011). *Comunicación Educativa*. Ediciones del Magisterio. Colombia.
- Chiavenato, I. (2003). *Administración*. Mac Graw Hill ediciones Interamericana. Colombia.
- Colmenares, W. (2011). *Administración General*. Ediciones Planeta. Venezuela.
- Cortina, R. (2007). *Comunas para una Nueva Democracia*. Fondo de Cultura: Argentina.
- Clampitt, P. y C. W. Downs. (1993). Employee perceptions of the relationship between communication and productivity: afield study. *Journal of Business Communication*, 30 (1): 5-28. (También disponible en <http://postgradicmwikispaces.com>).
- Daft, A. (2006). *Gestión Administrativa*. Traducido por el grupo Fitipaldi. New York.
- De Lima, F. (2010). *Educación y Administración*. Editorial Santillana. Perú.
- Delgado, O. (2011). *Constitución Teórica de la Administración Científica*. Editorial Trillas. México.
- Departamento Administrativo de la Función Pública, (2018) *Cartilla de Sistemas de Estimulos*. Bogotá.
- Domínguez, M. (2008). *Postulados de la Administración Financiera*. Ministerio de Educación. Argentina.

- Domínguez, M. (2014). Postulados de la administración educativa. Tesis doctoral. Universidad de la Plata. Argentina
- Drucker, P. (1998). La Sociedad Post-Capitalista. Mac Graw Hill Ediciones Interamericana.
- Duque, M. (2008). La Administración Estratégica. Ediciones Norma. Colombia.
- Espailat, E. (2011). Funciones Principales De La Administración Educativa. Ediciones Norma. Colombia.
- Éste, F. (2009). *Administración*. Mac Graw Hill ediciones. México.
- Fernández, C. (1991). *La comunicación en las organizaciones*. México: Trillas.
- Ferry, F. (2006). *Manifestaciones Directivas de la Educación*. Editorial Trillas. México.
- Ford, H. (1918). Las Semanas de Cinco Días en la Fábrica de Henry Ford. Mac Graw Hill Ediciones Interamericana.
- Furnham, A. (2001). Psicología organizacional. México: Oxford University.
- García, M.; Rubio, P. & Bravo, L. (2007). Relación entre factores de riesgo psicosocial y resistencia al cambio en empresa de seguridad del sector económico terciario. *Diversitas, Perspectivas en Psicología*
- Guedez, K. (2001). *Gerencia Educativa*. Trillas. México.
- Guerrero, O (1985). Introducción a la Administración Pública, Harla, México.
- Gusdorf, G. (1957). *La palabra*. Buenos Aires: Galatea Nueva Visión.
- Hall, W. (2002). *Administración*. Pearsons ediciones. New York.
- Hosking, D.M. & Anderson, N.R. (1992). Organizational Change and Innovation: Psychological Perspectives and Practices in Europe. London: Routledge
- Jodelet, D, (1986) Las representaciones sociales: fenómenos, concepto y teoría .*En Moscovici, S (coord.) Psicología social II. Barcelona: Paidós*
- Kelsen, H. (2003.) La Teoría Pura del Derecho. Editorial Losada. S.A. Buenos Aires.
- Kersley, B. y C. Martin (1997). Productivity growth, participation and communication. *Scottish Journal of Political Economy* (44): 485-501.

- Koontz y O'Donell (2006). *La Jungla de la Teoría Administrativa*. Ediciones Pirámide. Uruguay.
- Kreps, G. (2005). *Administración de la Escuela*. Editorial Mgnagement. España.
- Kriesburg, L. (1989). *Teoría Social del Conflicto. Toward Constructive Stuggle*.
- Lanz, C. (2010). *Administración de las Escuelas Bolivarianas*. Ediciones el Nacional. Venezuela.
- Leache, S. (2001). *Escuela y Administración*. Editorial Antártida. Colombia.
- Maldonado, K. (2006). *Administración Financiera*. Documento en Línea. Disponible en: www.orgyfinanzas.org/ens.org
- Malott, M. (2001). *Paradoja de cambio organizacional*. México: Trillas.
- Márquez, J. (2005). *Conocimiento Administrativo*. Publicaciones de la Universidad Libre de Colombia.
- Meléndez, G. (2010). *Apertura al Cambio. La Comunicación*. Universidad de los Andes. Venezuela
- Morin, E. (1993). *El método I: la naturaleza de la naturaleza*. Madrid: Cátedra.
- Moronta, M. (2010). *Valores*. Ediciones Océano. Venezuela.
- Múnera, P. (2005). *El comunicador corporativo: entre la teoría y la práctica. De la etimología de la comunicación a la organización viable*. Medellín: Editorial Zuluaga
- Odreman, N. (2015). *Consulta por la Calidad de la educación*. Región Capital. Venezuela.
- Orellana, C. (2016) programa teórico de orientación dirigido a los administradores del sector educativo. Tesis Doctoral. Universidad Bicentenario de Aragua.
- Ortiz, N. (2006). *Diseño y Evaluación de Proyectos*. Universidad Javeriana. Colombia.
- Perera, M., (1999). *Representaciones Sociales*. Ediciones Norma. Colombia
- Sánchez, J. (2005). *No cualquier cambio organizacional [Versión electrónica]*. Noticias financieras. Recuperado el 20 de mayo de 2007

Santiago, P. (2001). *Historia. Una Mirada a la Universidad de la Colonia. Trabajo de Investigación.* Universidad Pedagógica Nacional.

Temuco, L. (2008). *Gestión y Administración Educativa.* Ediciones Norma. Colombia.

Valladares, M. (2002). *Administración Financiera.* Ediciones Norma. Colombia.

Weber, M. (1984). *Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva*, trad. J. Medina Echavarría, ed. J. Winckelmann, FCE, México.