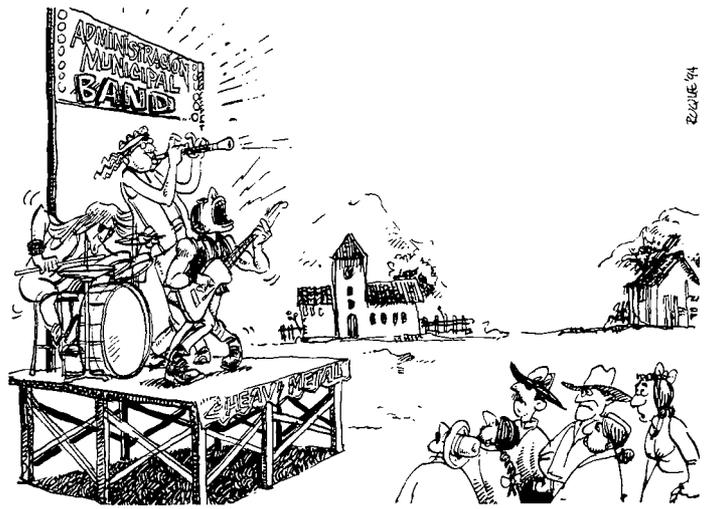


MODERNIZACIÓN DE LA GERENCIA MUNICIPAL



Carlos Martínez Fajardo*

El proceso de modernización del Estado se ha dinamizado en los últimos años en las sociedades industrializadas, en el Japón, en la Inglaterra de Margaret Thatcher, en la Francia de François Mitterrand, en la España de Felipe González. Durante los años ochenta se realizaron grandes cambios en la estructura del Estado, hubo un fuerte movimiento de descentralización y racionalización administrativa como respuesta estratégica a la crisis de los años setenta. Simultáneamente con el movimiento ideológico del neoliberalismo se formuló la política de racionalizar la utilización de los recursos del Estado con el propósito de disminuir los costos de producción de bienes y servicios o de mejorar su eficiencia.

Durante el mismo período, los países industrializados tomaron decisiones orientadas a mejorar el proceso de internacionalización de sus economías mediante el mejoramiento del nivel de productividad, una mayor capacidad competitiva en los mercados externos, la reconversión industrial o transferencia de recursos de los sectores de menor rendimiento a nuevos sectores de mayor desarrollo tecnológico, modernización de los procesos de producción y de sus sistemas de administración, desregulación o simplificación de los procedimientos administrativos en los trámites del sector privado frente al sector público. Tal movimiento se ha presentado tanto en el nivel central como local de la gestión pública.

En la última década en la mayoría de los países de América Latina se han expedido un conjunto de normas con igual propósito. Frente a estos desafíos la teoría moderna de la administración de organizaciones ha contribuido en esa dirección a través de nuevas ideas, conceptos y técnicas, con la finalidad de mejorar el nivel de productividad de los recursos y

la capacidad gerencial en las tareas de planeación, rediseño de la estructura interna, aplicación de nuevos sistemas de gestión y liderazgo tendientes a proyectar la interacción con las variables del entorno y a lograr que las organizaciones del Estado obtengan resultados eficaces, es decir, consigan menores costos de funcionamiento, favorezcan el desarrollo de los trabajadores y logren una mayor capacidad para contribuir a disminuir el malestar de la sociedad.

En la mayor parte de países de América Latina se ha expedido un conjunto de normas con igual propósito. En la última década, en Colombia se ha presentado un movimiento de modernización del Estado a través de las estrategias de descentralización, mejoramiento de la capacidad gerencial del Estado y participación de la comunidad.

En el presente artículo me propongo confrontar las principales contribuciones de la teoría de la Administración con relación a este proceso en Colombia. No recorro a la opción metodológica de revisar y citar los artículos más recientes sobre el tema, sino que aprovecho mi reciente intervención como asesor administrativo y financiero en los siguientes casos de gestión pública local:

- a) En Nemocón, Suesca, Gachancipá, Tocancipá, Sesquilé, Guatavita, Chocontá y Villapinzón, durante 1993, en una consultoría contratada por FONADE para la elaboración del plan de desarrollo de estos municipios.
- b) En el Distrito Capital con el "Programa de fortalecimiento institucional y descentralización de Santafé de Bogotá", en una consultoría contratada por el CID -Centro de Investigación para el Desarrollo- adscrito a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional, durante 1992.
- c) En el municipio de La Mesa, Cundinamarca, que fue uno de los casos estudiados en un seminario de eficacia administrativa que dirigí en 1987. Este

* Profesor, Departamento de Gestión Empresarial, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.

análisis dio lugar en 1988 a la monografía de grado acerca de la administración de este municipio la cual dirigi a un egresado nuestro, trabajo que se convirtió en el antecedente para que el municipio contratara una consultoría con el CID con el fin de elaborar el "Plan integral de desarrollo del municipio de La Mesa, Cundinamarca, 1989-1990".

En Colombia a partir de 1983 se inició un proceso formal de modernización y descentralización de la gestión municipal. En 1986 se consagró la elección popular de alcaldes y con la Constitución de 1991 se consolidó formalmente este movimiento de reestructuración del Estado.

Analizaré algunas de las contribuciones de la teoría de la administración a dicho proceso, relacionando las principales normas jurídicas que se han dictado, en particular con respecto a las estrategias de la gestión municipal para:

- Descentralizar
- Fortalecer la capacidad gerencial del municipio, y
- Buscar una mayor participación de la comunidad.

Como sabemos, los municipios se encuentran clasificados de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica. Son municipios intermedios los que tienen entre 10.000 y 30.000 habitantes como es el caso de La Mesa y los otros ocho municipios en los cuales se fundamenta el presente análisis.

Vale la pena señalar que los municipios del Norte de la Sabana de Bogotá presentan en los últimos años un gran movimiento migratorio de población debido a la presión de la expansión urbana del Distrito Capital.

Descentralización y autonomía financiera

Tanto en la teoría clásica como en la teoría moderna de la Administración se ha dado gran importancia a la relación centralización-descentralización. Fayol (1916) identificó el criterio de centralización como un hecho de orden natural, con visión positivista, por analogía con los organismos animales, analizó las organizaciones como un ente social de "cuyo cerebro o dirección parten las órdenes que ponen en movimiento todas las partes del organismo"; sin embargo señaló también que la cuestión de centralización es un problema de medida en donde se trata de hallar el límite favorable a los fines de la organización.

Ante el predominio de situaciones de gestión irracional del Estado, originadas en el desorden y corrupción del sistema de subadministración feudal o clientelista, la teoría administrativa desarrollada por Weber (1974) propuso un tipo ideal de Administración Burocrática basado en una estructura racional formal de cargos con sistemas técnicos de selección, evaluación, capacitación, estabilidad, posibilidad de ascenso del trabajador, normas formales. En nuestro país esta

teoría desde hace casi seis décadas se ha llevado a las normas pero no se ha podido concretar en la práctica de la administración pública colombiana.

Debido al crecimiento y mayor complejidad de las organizaciones del Estado en la teoría contemporánea de la Administración se ha investigado cuál debe ser el límite de la centralización para superar los efectos del burocratismo: rigidez, lentitud, exagerado número de instancias, evasión de la responsabilidad, incapacidad de decisión. La solución que se presenta es la descentralización por la vía de la delegación de autoridad para permitir que las unidades administrativas subordinadas y los individuos tengan capacidad de decisión y responsabilidad y de esta forma se logre un sistema administrativo dinámico, ágil en las decisiones, eficaz en los resultados. Esta respuesta se confirma en los trabajos de investigación realizados con el enfoque del método sistémico por Likert (1961), Lawrence y Lorsh (1967), y Scott y Mitchell (1972) quienes señalan que existe mayor eficacia, mayor efecto sinérgico, en las organizaciones con estructuras planas, descentralizadas, de comunicación transparente y capacidad de decisión en los niveles subordinados. En Colombia desde los años cincuenta, en el informe de la misión Currie (1951), ya se había diagnosticado que la ineficiencia de los gobiernos municipales llevaba a la administración pública central a asumir la responsabilidad en la prestación de servicios de carácter local, aumentando la ineficiencia de la administración pública nacional. Sin embargo sólo en 1983 se vino a establecer un mecanismo serio de descentralización formal de la estructura del Estado mediante el intento de descentralización de la gestión municipal a través de la Ley 14, la cual pretendía darle a los municipios un cierto grado de autonomía financiera y administrativa.

Posteriormente, mediante el acto legislativo número 1 de 1986 se consagró la elección popular de alcaldes y con la Ley 12 de ese mismo año se fortaleció formalmente la descentralización financiera de los municipios mediante una mayor participación de las transferencias por concepto del impuesto a las ventas, desde el 30.5% en 1986 hasta llegar al 50% a partir de 1992. A cambio se le asignaron nuevas funciones y responsabilidades al nuevo municipio.

La Constitución de 1991 recoge estos avances del lento proceso de descentralización de la estructura del Estado: el artículo 311 designa al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa y le señala entre otras responsabilidades la de prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

En la ley 60 de 1993 se normatizó la distribución de competencias y el manejo de recursos por parte de los municipios y departamentos en relación con las transferencias por ingresos corrientes de la nación -ICN-, antiguo IVA, y se estableció la obligación de destinar el 50% de estos para inversión social de

la siguiente manera:

- 30% para educación
- 25% para salud
- 20% para agua potable y saneamiento básico, cuando no se haya cumplido la meta del 70% de cobertura de la población con agua potable.
- 20% para invertir en vivienda de interés social, subsidios para la población pobre, servicios públicos domiciliarios, seguridad social para poblaciones vulnerables, tratamiento de residuos, otorgamiento de subsidios para la cofinanciación de compra de tierras por los campesinos pobres en zonas de reforma urbana, desarrollo institucional, asistencia técnica y capacitación.
- 5% para educación física, recreación, deporte y cultura.

Esta ley obliga a desconcentrar el presupuesto de inversión forzosa en las zonas urbana y rural, proporcionalmente de acuerdo con la población que habite en cada una de ellas. En el trabajo realizado el año anterior, observamos cierto disgusto de los alcaldes por las pautas establecidas en la Ley 60, debido a la desinformación y a una actitud de no apoyo a la medida por la supuesta pérdida de autonomía en las decisiones sobre el gasto presupuestal.

La evolución en los últimos cinco años del presupuesto de los ocho municipios estudiados el año pasado, corresponde a las cifras según el siguiente cuadro resumen de ingresos e inversión:

El propósito del presente escrito no es el de realizar un análisis presupuestal exhaustivo; por consiguiente sólo me limitaré a destacar los aspectos más pertinentes con la mayor autonomía en las decisiones municipales:

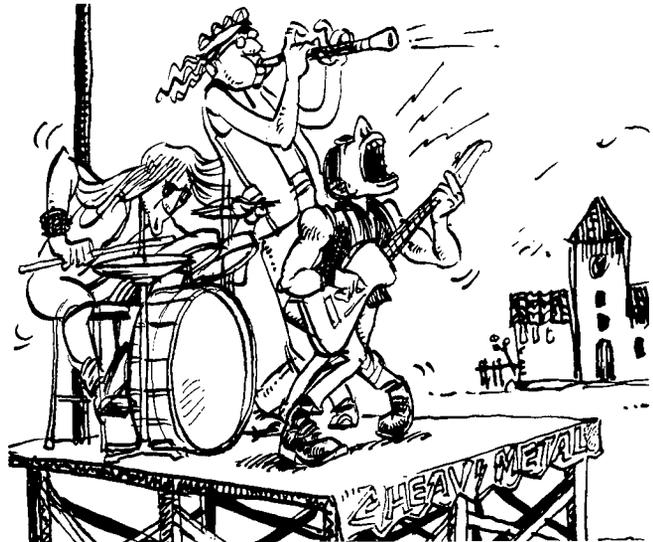
- Si bien es cierto que en el año 1988 se presenta un incremento significativo de los ingresos debido a las transferencias del IVA, también es cierto que en los últimos cinco años el aumento anual promedio es del 30%, aproximadamente, lo cual significa que está muy cerca del incremento por inflación y que no existe un crecimiento sustancial del ingreso municipal en cifras relativas durante este periodo, como a primera vista se puede imaginar.
- La mayor parte del incremento de los ingresos se origina en las transferencias de la nación (IVA o ICN). En cifras absolutas el incremento promedio aproximado es de cuatro veces durante el periodo analizado, sin embargo los municipios han recibido una gran descarga de nuevas responsabilidades en la prestación de servicios que antes correspondían a la nación, por ejemplo educación, salud y vivienda.
- Los ingresos tributarios son deficientes y su aumento anual se encuentra por debajo del incremento en la tasa de inflación en el caso de Nemocón, Gachancipá y Guatavita. Por encima se encuentran Tocancipá y Sesquilé con un aumento sustancial de seis veces aproximadamente, en el caso de Tocancipá se debe al impuesto de industria y comercio cuya fuente principal es el autódromo. Los demás municipios

PRESUPUESTO DE INGRESOS E INVERSIÓN (en millones de pesos corrientes)								
	NEMOCÓN		SUESCA		SESQUILÉ		GUATAVITA	
	1989	1994	1989	1994	1989	1994	1989	1994
Ingresos	132.3	481.2	151.5	496.4	65.5	427.6	83.2	395.8
IVA o ICN	78.0	300.5	62.4	415.4	33.5	265.6	25.3	245.7
Tributarios	48.2	78.8	12.1	47.3	18.2	110.5	18.8	48.0
Gastos de funcionamiento	59.1	241.2	36.7	113.3	16.5	165.6	28.3	195.6
Gastos personales	29.0	92.6	12.6	64.7	6.2	45.2	13.5	79.2
Inversión	65.9	230.6	80.7	188.0	31.9	204.4	23.2	200.0
Servicios de la deuda	1.0	4.0	1.2	0.0	1.2	0.5	0.0	0.0
	GACHANCIPÁ		TOCANCIPÁ		CHOCONTÁ		VILLAPINZÓN	
	1989	1994	1989	1994	1989	1994	1989	1994
Ingresos	63.6	256.8	232.3	820.0	137.5	840.7	227.3	996.1
IVA o ICN	21.3	186.8	34.0	301.4	81.6	660.7	73.4	612.6
Tributarios	21.5	37.8	87.3	496.0	32.1	92.4	22.9	86.2
Gastos de funcionamiento	19.8	118.2	65.5	399.6	61.2	286.4	94.7	398.2
Servicios personales	8.4	46.0	24.2	144.8	28.3	99.8	20.0	152.4
Inversión	38.3	138.6	136.4	540.4	109.2	158.6	93.1	238.2
Servicios de la deuda	0.0	8.0	0.5	70.8	0.0	10.0	18.5	9.2

Fuente: Cifras de 1989 a 1993: estadísticas del Banco de la República, Bogotá, 1993. Cifras 1994: estimativos de los ingresos corrientes de la nación y proyecciones del autor.

han logrado incrementos en sus ingresos tributarios cercanos al índice de la inflación.

- Los gastos de funcionamiento, en promedio, se han incrementado en la misma proporción de los ingresos, comparadas con los gastos de inversión representan cerca del 50% en la mayor parte de los casos. El mismo comportamiento se presenta en el rubro de servicios personales que representa aproximadamente el 45% de los gastos de funcionamiento.
- Los municipios estudiados han recurrido muy poco al crédito, lo cual significa la pérdida de apalancamiento financiero, instrumento valioso en una economía altamente inflacionaria como la nuestra. Esta actitud se justifica con el planteamiento discutible de los alcaldes de que es mejor para su imagen política la decisión administrativa de "no dejar endeudados a sus municipios", de acuerdo con el supuesto de que el crédito necesariamente será despilarrado y que el costo del servicio de la deuda es muy alto. No se considera la opción de inversión social en proyectos de carácter autofinanciable, necesarios para la comunidad.



miento del proceso de comunicación y participación de la comunidad, la evaluación de indicadores de eficiencia de los resultados.

Desde Taylor y Fayol se enfatiza la importancia significativa de la planeación operativa para el mejoramiento de la capacidad gerencial, Taylor (1911) propone la creación de oficinas de planeación operativa y es el primer autor en responsabilizar a la administración de la efectividad de esta función, Fayol (1916) recomienda la utilización de programas de acción integrados por el principio de unidad de dirección. Drucker (1954) ha destacado el papel de la gerencia por objetivos como un sistema de autoevaluación y autocompromiso en la formulación de nuevas metas por parte de todos los participantes en el proceso de planeación. En Colombia en 1987 la ley creó las oficinas de planeación municipal. El artículo 339 la constitución de 1991 ordena la elaboración y adopción de planes de desarrollo para las entidades públicas del orden nacional y territorial; también se señala la conformación del plan de inversión según presupuestos por programas y proyectos.

En los municipios estudiados se ha cumplido formalmente con la formulación de planes de desarrollo municipal pero éstos aún no se convierten en un instrumento efectivo de la gestión municipal ya que no se sustentan financieramente y no existe continuidad con el cambio de gobierno municipal. Tampoco las oficinas de planeación han logrado resultados efectivos. Se encuentran en una etapa inicial de desarrollo, atendidas por un profesional de confianza de los alcaldes, removido a los dos años aún cuando se haya capacitado con seriedad durante este periodo.

La capacidad gerencial

De acuerdo con la teoría de la Administración podemos evaluar la capacidad gerencial principalmente a través de las siguientes actividades críticas de la gerencia: planeación operativa -Taylor (1911), Gantt (1914), Fayol (1916), Deming (1950), Crosby (1980); planeación estratégica -Drucker (1953), Chandler (1960), Ansoff (1960), Porter (1980), Ohmae (1980); estructura y liderazgo participativo -Drucker (1950), K. Lewin (1951), Mc Gregor (1960), Likert (1961), Lawrence y Lorsh (1967), Ouchi (1980); y evaluación de resultados de eficacia de la gestión -Barnard (1938), Juran (1950), Drucker (1953), Likert (1961), Lawrence y Lorsh (1967), Ouchi (1980), Martínez (1989).

A estas actividades gerenciales me referiré enseguida.

Planeación operativa

Existe consenso en la idea de que se debe fortalecer el proceso de planeación en la gestión municipal, pero el problema central no es si se debe sino ¿cómo fortalecemos la actividad de planeación en la gestión municipal?

Según la teoría administrativa en el nivel operativo se analiza el sistema de planeación a corto y mediano plazo en las áreas críticas de la organización, por ejemplo mediante la filosofía y técnica de la administración por objetivos, la planeación por equipos de trabajo, los sistemas de carrera administrativa con evaluación de resultados frente a la alternativa del sistema de administración clientelista que no favorece los procesos técnicos de planeación, la racionalización del trabajo, la sistematización de la información para el control de resultados, el mejora-

Planeación estratégica

El segundo nivel básico de la planeación, según la teoría administrativa, es el de la planeación estratégica, nivel que teóricamente presenta un gran desarrollo a partir de la perspectiva del análisis de la organización como un sistema social abierto, en interdependencia con su entorno compuesto de un conjunto complejo de variables en permanente cambio,

por lo cual las organizaciones deben desarrollar la función de retroalimentación como un elemento indispensable para lograr su supervivencia y crecimiento mediante la capacidad para realizar ajustes a partir de los cambios en el ambiente.

Lawrence y Lorsh (1967) estudiaron la administración como un proceso de diferenciación e integración en interacción con variables de su ambiente y realizaron una investigación de campo en donde concluyen que las organizaciones que pertenecían a sectores o ambientes dinámicos, y que poseían sistemas de tipo individual o social orientados a la formulación de planes estratégicos, producían resultados de alto rendimiento.

Peter Drucker (1974) señala dos preguntas que contribuyen a precisar la evaluación de dónde estamos hoy y qué estrategias o cambios debemos formular para sobrevivir y crecer a largo plazo: ¿cuál es nuestro negocio?, ¿cuál debería ser? Las respuestas a estas preguntas conducen a otras como: ¿cuáles son los objetivos actuales de la organización?, ¿cuáles son las debilidades y fortalezas internas?, ¿cuáles son las amenazas y oportunidades externas?, y ¿qué estrategias para el largo plazo debe realizar la organización?

Otros autores, por ejemplo Michel Porter (1980), han investigado un método que responde al enfoque estratégico mediante la propuesta de una metodología para formular estrategias de acuerdo con el análisis de la estructura industrial que prevalece en el entorno de la organización.

En el caso colombiano el gobierno expidió en 1980 el decreto 1306 como un instrumento administrativo y macroeconómico que viene a respaldar legalmente la formulación y ejecución de los planes integrales de desarrollo a nivel departamental y municipal, dicho decreto reglamenta el artículo 9 de la Ley 30 de 1969 y el artículo 3 de la Ley 61 de 1978.

De los ocho municipios estudiados dos de estos tenían profesionales con dedicación de medio tiempo, con funciones principalmente orientadas al control de obras de ingeniería civil y a algunos aspectos de desarrollo urbanístico pero, en general, no cumplían con los fines para lo cual fueron creadas estas oficinas. En los municipios analizados se requiere la división del proceso de planeación en las áreas rural y urbana, responsabilizando de la planeación a los técnicos de las UMATA –Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria–, y a los jefes de las oficinas

de planeación de esta actividad en el área urbana. Hasta el momento el técnico de las UMATA no ha podido desarrollar con efectividad su función y se encuentra desintegrado del sistema de planeación.

En cuanto a la planeación estratégica y regional, he propuesto la creación de un comité regional constituido por:

- Los jefes de planeación de los municipios estudiados.
- Un representante de la CAR.
- Un representante de los sectores de salud y de educación. Sus miembros deberán reunirse una vez mensualmente, rotando la sede entre los participantes.

Este mecanismo va a contribuir a mejorar la efectividad del nivel de planeación estratégica y regional de estos municipios, para buscar preservar los escasos recursos hidráulicos y presionar soluciones a los problemas críticos de desequilibrio ambiental con tendencia a agravarse en el largo plazo debido la situación caótica del Río Bogotá, uno de los problemas ecológicos aberrantes que afronta el país y que hasta ahora la CAR no ha podido manejar. Existen además otras tendencias en esta región como son el crecimiento del consumo de agua por la demanda energética de Bogotá, la expansión industrial y urbana hacia los municipios del eje norte de la

Sabana de Bogotá, la demanda de tierras para la producción agroindustrial de las flores con el respectivo impacto negativo ambiental y social. Por ello el sistema de gestión pública en su nivel local y nacional debe ser obligatoriamente estratégico en esta región.

La formación de profesionales o técnicos en esta área deberá ser una tarea prioritaria de la gerencia municipal, deberán ejecutarse programas dirigidos a capacitar a los líderes de la comunidad, los miembros de la junta de planeación, los funcionarios de la administración y especialmente de los líderes responsables de las oficinas de planeación. En este campo las universidades oficiales tienen una oportunidad para vincularse activamente a través de programas de asesoría y extensión.

Con respecto a los jefes de planeación se requiere que cuenten con un sistema de carrera y con estabilidad de acuerdo a evaluación periódica de resultados, independientemente del periodo de gobierno del alcalde, como una alternativa al sistema de administración clientelista. Actualmente sucede que



la mayoría de los jefes de planeación adquieren conocimiento y experiencia profesional en esta especialidad a los dos años, justo cuando pasan a ser relevados de su cargo por el cambio de administración, lo cual representa altos costos para el municipio. En el futuro la Ley deberá reglamentar este cargo como técnico y no de libre nombramiento y remoción como hasta ahora.

En cuanto al sistema de comunicación en los municipios estudiados solamente Tocancipá cuenta con un periódico, éste sin embargo, no tiene un periodo fijo de circulación y su cobertura es muy escasa. Existe además una emisora con poco alcance y capacidad de divulgación. Con relación a la comunicación hemos propuesto la creación de un periódico regional de circulación quincenal y de una emisora para que desarrollen una labor de integración regional, se conviertan en un medio de expresión cultural, divulgación y en un foro para el análisis de los problemas socioeconómicos de la región.

La sistematización de la información para la gerencia municipal deberá contribuir a financiar con recursos propios la implementación del Sistema de Gestión Municipal –Sigmun– que actualmente coordina la Gobernación de Cundinamarca y que contribuirá a la modernización del sistema de información, incluyendo la correspondiente a la situación real de los contribuyentes del municipio.

Estructura democrática y liderazgo participativo

El concepto de participación se ha constituido en un elemento central de la teoría contemporánea de la administración de organizaciones. En el planteamiento de teoría "Y" de Douglas McGregor (1960) se destacan dos aspectos sobresalientes: la hipótesis de una teoría de la administración centrada en las necesidades superiores de desarrollo de las personas y la mayor capacidad gerencial de las organizaciones con administración de liderazgo democrático que presentan un margen amplio de participación de los individuos en el proceso decisorio.

La teoría moderna de la administración destaca la mayor capacidad administrativa de una estructura organizacional que involucre a las personas en las decisiones que les afecte directamente. Al respecto Drucker (1992) señala cómo desde los años cuarenta con la Segunda Guerra Mundial se dió para la administración la necesidad de tener que consultar o preguntar a los trabajadores, lo cual fue el punto de

partida de la orientación de la organización hacia el trabajo en equipo que hoy llamamos círculos de participación o de calidad.

En el mismo sentido Kurt Lewin (1951, 1958) investigó las características de la personalidad, la necesidad del desarrollo de la personalidad del trabajador y su relación con el clima psicosocial de la organización, concluyendo que el comportamiento administrativo democrático eleva el nivel de productividad ya que mientras más participen las personas en las decisiones que les afectan directamente, mayor será su compromiso con la ejecución de esas decisiones.

McGregor (1960) establece que los sistemas de administración moderna deben ejecutar el "principio de integración" creando las condiciones para el desarrollo de la personalidad de los individuos y simultáneamente el crecimiento de las organizaciones.

En la Constitución de 1991 se tiene en cuenta formalmente este factor. En el artículo 16 se establece que "todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que ponen los derechos de los demás y el orden jurídico".

La teoría administrativa moderna también estudia una alternativa frente a los sistemas de administración burocrática que centralizan la capacidad de decisión en los niveles superiores de la estructura formal y argumenta la hipótesis de que el proceso de planeación del cambio para el desarrollo de las organizaciones es más eficaz si se logra con la participación de las personas y entes sociales involucrados.

La participación del trabajador en las decisiones presenta estrecha relación con el planteamiento sociopolítico de la necesidad de fortalecer el proceso democrático. Analizando la evolución de esta tendencia en América Latina afirma Alan Touraine (1985):

"La democracia ha acabado por ser considerada, no como antes, como un tipo de sociedad, como una soberanía popular, sino, de manera muy diferente, como un conjunto de de instituciones representativas que garantizan la supervivencia de la mejor combinación posible de intereses de las distintas clases sociales y de las exigencias del Estado y de su gestión".

En Colombia el fortalecimiento del sistema democrático ha sido un proceso complejo con avances y retrocesos contradictorios que ha logrado consenso formal en la sociedad. Sin embargo nos falta por recorrer un largo camino con grandes obstáculos culturales, políticos y administrativos para concretar en la realidad de la gestión de la mayor parte de



nuestras organizaciones, tanto privadas como del Estado, sistemas administrativos democráticos eficaces—de impacto favorable para el desarrollo social— lo que constituye un gran desafío inmediato para nuestra sociedad.

Como complemento a la formalización de la filosofía de la democracia a través de las normas, en nuestro país necesitamos un vehículo que apoye su ejecución en la realidad, sin duda este vehículo lo constituye el municipio como institución tradicional con capacidad de autorrenovación y de reorganización.

Darío Restrepo destaca este hecho:

“La mayoría de los paros y movimientos cívicos en Colombia se originan en torno a la satisfacción de las demandas en servicios públicos (1986)”.

En el diagnóstico de la gestión de los municipios investigados encontramos el caso de Suesca como un ejemplo de nuevo municipio. Allí se demuestra la fuerza potencial de los sistemas de gestión democráticos que favorecen la integración de diversos intereses sociales y la coordinación de esfuerzos y recursos. La administración de este municipio logró comprometer activamente a la comunidad alrededor de propósitos de consenso en el mejoramiento de los servicios públicos, estableciendo como prioridad un proyecto de ampliación del acueducto financiado en buena parte por medio de la participación de la comunidad que se comprometió no solo con los fines sino con acciones y recursos, entre ellos, el aporte de materiales, dinero, mano de obra.

Nos llamó la atención especialmente que hasta los trabajadores de la administración municipal contribuyeron con horas extras de trabajo. La capacidad gerencial del alcalde logró elevar significativamente el presupuesto de inversión, si se tiene en cuenta que en 1993 el total de ingresos municipales fue de \$323.9 millones y que en 1994 únicamente un solo proyecto, el de ampliación del servicio de acueducto por valor de \$1000 millones, triplicó ese monto. El año pasado se ejecutó más del 60% del total del proyecto, que se había formulado para ser ejecutado en dos años.

En Sesquilé encontramos el ejemplo opuesto de gestión, allí entre el alcalde y su jefe de planeación aspiraban a realizar una gran cantidad de proyectos con los escasos recursos presupuestales debido a que el primero no confiaba en la posibilidad real de poder realizar una gestión democrática con la participación activa de su comunidad. Su argumento principal era:

“Se gasta mucho tiempo para reunir a la comunidad, se habla mucho y en general no se concreta nada”.

Vale la pena señalar que los resultados de la gestión municipal comparados con los logros y la dinámica administrativa y social de este último municipio, en relación con el crecimiento de su presupuesto y la capacidad de inversión pública eran muy limitados frente al caso de Suesca, no obstante haber me-

orado la eficiencia en la captación de impuestos en los dos últimos años.

Podemos afirmar que hasta el momento, el comportamiento administrativo observado por la mayoría de los alcaldes no favorece la participación de la comunidad en la toma de decisiones, debido especialmente a su temor a perder poder y capacidad de control, hecho que señala la teoría administrativa, por ejemplo W. Burke (1982).

Observamos en cambio, una tendencia a apoyarse en la representación democrática formal pero no en una gestión con mecanismos apropiados para el autocompromiso, la autoevaluación, decisión y trabajo en equipo, sistema de comunicación transparente y sistema de información permanente de los resultados de la gestión.

Evaluación de eficacia en los resultados de la gestión municipal

La evaluación de resultados de gestión deberá orientarse por criterios no sólo de eficiencia sino de eficacia. El concepto de eficacia en la evaluación y control de resultados es complementario a las nociones de eficiencia y productividad. Se refiere fundamentalmente a un indicador de impacto social que evalúa los siguientes factores estratégicos (Martínez F., 1989):

- capacidad administrativa,
- capacidad de trabajo del factor humano, tamaño inicial, actual y potencial del capital (presupuesto de inversión),
- tamaño y capacidad de utilización de los recursos físicos: instalaciones, materiales y equipos.
- capacidad de innovación tecnológica: desarrollo de nuevos productos o servicios, nuevos procesos, nuevos sistemas, mejoramiento de la calidad de los servicios.



- capacidad de interacción con variables externas estratégicas para el desarrollo socioeconómico o el mejoramiento de la calidad de vida en el municipio.

El proceso de evaluación de eficacia en los resultados de la gestión municipal mide el manejo racional de los recursos y la producción eficiente de bienes y servicios con bajos costos, y el impacto en la redistribución de los nuevos ingresos para mejorar la prestación de servicios sociales.

La medición de este concepto es compleja. No obstante, en la Constitución de 1991 en el artículo 267 se establece como una función pública de control fiscal o gestión fiscal del Estado que "incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales".

Dada la situación real brevemente descrita, ¿cómo pueden mejorar la capacidad gerencial estos municipios? Considero que los municipios estudiados pueden mejorar su capacidad gerencial actual mediante la ejecución de las siguientes acciones:

1. La división de la actividad de planeación en el área rural y urbana,
2. La formación en técnicas modernas de planeación operativa y estratégica de los principales agentes involucrados en el proceso,
3. Un ajuste del proceso actual de planeación estratégica y regional,
4. El mejoramiento de los medios de comunicación.
5. La sistematización de la información.
6. La formulación de indicadores para la evaluación de eficiencia y eficacia en la gestión municipal.

En la formulación de los planes realizados dimos prioridad a los siguientes elementos de la evaluación de resultados de gestión con el propósito de elevar la capacidad gerencial de los gobiernos municipales:

- a) **Mejoramiento de la eficiencia fiscal.** Se trata de lograr una mayor captación de ingresos por concepto de impuestos, mejorando la relación de dependencia de las transferencias corrientes de la nación. No se trata de establecer más impuestos, lo que se propone es una gestión objetiva que aplique las normas y criterios tributarios imparcialmente y en beneficio del desarrollo municipal que cambie la cultura basada en la idea de que pagar impuestos es "botar la plata por la alcantarilla" y la actitud de la gestión que no afronta el desgaste político de poner al día los recursos propios del municipio. Para ello es necesario un sistema de información transparente que divulgue el nivel de eficacia en la inversión social.
- b) **Mejoramiento y medición de la eficiencia financiera.** La gestión debe potenciar la capacidad actual de inversión municipal mediante la utilización efectiva del crédito, de los sistemas de cofinanciación y autofinanciación de proyectos.

- c) **Utilización de indicadores de eficiencia administrativa** para medir la ejecución y costos de los programas y proyectos.

- d) **Medición de resultados de eficacia** según los logros en la disminución del nivel de pobreza o deuda social acumulada, el mejoramiento de los servicios públicos, la creación de nuevas fuentes de empleo, mejoramiento del sistema educativo y de los programas de salud y vivienda, conservación del equilibrio ecológico, nivel de compromiso y participación de la comunidad en tareas específicas.

Conclusiones

En la última década se ha presentado un proceso formal significativo de modernización de la gestión pública local en Colombia. La teoría moderna de la administración ha contribuido en este movimiento con un conjunto de ideas, muchas de las cuales se reflejan en las normas de reestructuración del Estado a través de las estrategias de descentralización administrativa y financiera, mejoramiento de la capacidad gerencial de los gobiernos municipales y la búsqueda de mayor participación de la comunidad.

En los años ochenta y en la Constitución de 1991 se expidieron un conjunto de normas que contemplaban las anteriores estrategias con el fin de racionalizar la gestión de los recursos:

- Eliminación o reasignación de recursos improductivos y
- Mejoramiento de eficiencia
- Control de los costos de producción en el nivel local de la administración pública.

En este proceso se han logrado avances significativos en la estructura jurídica, pero debido al movimiento paquidérmico de la gestión pública en la realidad, con rasgos propios de un sistema de gestión clientelista, se han conseguido resultados de mejoramiento del nivel de eficacia de la gestión local muy pobres.

En el futuro el municipio como núcleo social básico e institución tradicional deberá autorrenovarse mejorando su capacidad política y administrativa recurriendo a los mecanismos de compromiso y participación ciudadana y a los conceptos y técnicas modernas promovidas por la teoría de la administración para:

- Fortalecer la actividad de planeación operativa, estratégica y regional.
- Mejorar el sistema de información gerencial.
- Evaluar los resultados de su gestión con criterios de eficiencia (disminución de los costos de funcionamiento) y eficacia (impacto social).
- Mejorar los mecanismos de participación y comunicación con la comunidad.

En una etapa inicial del proceso los objetivos prioritarios se continuarán concentrando en la solución de problemas de eficiencia –disminución de los costos de producción de los servicios públicos–.

En el futuro inmediato el énfasis de la gerencia municipal deberá estar en el logro de objetivos de eficacia: distribución social equitativa de las mejoras de eficiencia y compromiso con la preservación del equilibrio ecológico ○

REFERENCIAS

1. Ansoff, Higor, *La estrategia de la empresa*. Universidad de Navarra, Pamplona, 1976.
2. Barnard, Peter, *Las funciones de los elementos dirigentes*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1959.
3. Burke, Werner, *Organization Development, Principles and Practices*. Little Brown and Company, Boston, 1982.
4. Chandler, Alfred Jr., *Estrategy and Structure*. Anchor Books, Nueva York, 1966.
5. Currie, Lauchin, *Bases de un programa de fomento para Colombia. Informe de la Misión*. Banco de la República, Bogotá, 1951.
6. Drucker, Peter, *La gerencia de empresas*. Sudamericana, Buenos Aires, 1970.
7. Drucker, Peter, *La gerencia de empresas* (1954). Sudamericana, Buenos Aires, 1970.
8. Drucker, Peter, *La Gerencia: tareas, funciones y responsabilidades*. El Ateneo, Buenos Aires, 1973.
9. Drucker, Peter, *Managing for the Future* (1992). Edición en español: *Administración y Futuro*. Sudamericana, Buenos Aires, 1993.
10. Fayol, Henry, *Administración Industrial y General*. Ateneo, Buenos Aires, 1973.
11. Gantl, Hery, compilador, *Clásicos de la administración*. Harwood Merrill, Limusa, Ciudad de México, 1975.
12. Gitlow, Howard y Shily Gitlow, *Como mejorar la calidad y la productividad con el método Deming*. Norma, Bogotá, 1989.
13. Juran, Joseph M., *Quality Control Handbook*. McGraw Hill, Nueva York, 1979.
14. Lawrence, Paul y S. W. Lorsh, *Organization and Environment. Managing Differentiation and Integration*. Harvard University, 1967. Edición en español *Organización y ambiente*. Labor S. A., Barcelona, 1973.
15. Lewin, Kurt, *Field Theory and Social Science*. Harper and Brothers, Nueva York, 1951.
16. Lawrence, Paul y S. W. Lorsh. *Organización y ambiente*. (1967). Editorial Labor, España, 1973.
17. Likert, Rensis, *New Patterns of Management*. Mc Graw Hill. Edición en español: *Un nuevo método de gestión y dirección*. Deusto, Bilbao, 1965.
18. Martínez Fajardo, Carlos, *Administración de organizaciones, teoría y práctica*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1989.
19. Mc Gregor, Douglas. *El Aspecto Humano en las Empresas*, Diana, Ciudad de México, 1971.
20. Michael, Peter, *Estrategia competitiva, técnicas para el análisis de los sectores industriales y la competencia*. CECSA, Ciudad de México, 1966.
21. Ouchi, William, *Teoría Z*. Norma, Bogotá, 1982.
22. Omaha, Kenichi, *La mente del estratega*. McGraw Hill, Bogotá, 1985.
23. Porter, Michael, *Estrategia competitiva, técnicas para el análisis de los sectores industriales y de la competencia*. Cecsá, Ciudad de México, 1985.
24. Restrepo, Darío, "La reforma política del Estado, la Descentralización: ¿una salida institucional a la crisis?" Mimeo. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, diciembre de 1986.
25. Scott y Mitchell, *Organization Theory, a Structural and Behavioral Analysis*. Irwing and Dorsey, Homewood, 1972.
26. Taylor, Frederick, *Principios de administración científica*. Ateneo, Buenos Aires, 1973.
27. Touraine, Alain, "Informe sobre la burocracia en América". *El País*, Madrid, 17 de junio de 1985.
28. Weber, Max, *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 1974.