

# Limitaciones del sistema de planeación y control en la gestión municipal

**Carlos Eduardo Martínez Fajardo\***

## **Limitaciones del sistema de planeación y control en la gestión municipal**

El tema del mercado tiene relación muy estrecha con el deterioro del medio ambiente. La contaminación no sólo infesta el aire, los ríos y los bosques, sino las almas.

Una sociedad poseída por el frenesí de producir más para consumir más, tiende a convertir las ideas, los sentimientos, el arte, el amor, la amistad y las personas mismas en objetos de consumo". *Octavio Paz*, palabras al recibir el Premio Nobel de literatura

**¿**Qué es la modernidad? Ante todo es un término equivoco; hay tantas modernidades como sociedades... Las sociedades democráticas desarrolladas han alcanzado una prosperidad envidiable; así mismo, son islas de abundancia en el océano de la miseria universal.

Este artículo pretende dos objetivos:

1. Analizar las limitaciones de la visión formalista y reduccionista del proceso de planeación y control municipal, destacando la situación actual de la gestión municipal en Colombia y su relación con el contexto internacional.
2. Identificar los elementos analíticos estratégicos para el mejoramiento del sistema de planeación y control municipal, desde una perspectiva del municipio como un sistema social complejo.

La gestión municipal constituye una parte significativa de la gestión del Estado y comprende los procesos socioculturales de gobierno para el desarrollo de la comunidad, los procesos de planificación y control de los recursos y de la producción de servicios locales.

## **Estado y gestión municipal**

En mi concepto la dinámica del Estado moderno se fundamenta en los intereses de las comunidades a partir de un territorio y una estructura de carácter municipal que gestiona unos recursos. Con su capacidad de interacción el Estado puede desarrollar formas de autoorganización a través de la legislación de sus

\* Profesor Asociado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.

propias normas, de formular proyectos sociales, ejecutarlos y controlar sus propios ingresos.

La gestión municipal es de carácter complejo, comprende las dimensiones administrativa, geopolítica, financiera, económica, cultural, jurídica, en una relación de intereses dinámicos de niveles local, nacional e internacional.

## **El Estado interventor, la modernización y la planeación formal**

El Estado liberal burgués nació censitario, sólo reconocía los derechos políticos a los ciudadanos independientes que podían pagar impuestos directos.

De acuerdo con el enfoque histórico del desarrollo de la teoría de gestión que he trabajado desde 1983, al finalizar el siglo XIX las ideas del Estado liberal clásico o "manchesteriano" entraron en crisis, Estados Unidos e Inglaterra evolucionaron hacia un proceso de racionalización y modernización de la sociedad, con un incipiente intervencionismo estatal que vino a propiciar el desarrollo de procesos sociales modernos de gestión y planeación<sup>1</sup>.

Al respecto Max Weber afirmó: "Lo que en definitiva creó el capitalismo fue la empresa duradera y racional, la contabilidad racional, la técnica racional, el derecho racional, a todo esto había de añadir la ideología racional, la racionalización de la vida, la ética racional en la economía"<sup>2</sup>.

Durante esa fase inicial de formalización de los procesos de gestión y planeación social y económica, la experiencia del sistema socialista de la Unión Soviética vino a ser muy importante.

Con la crisis de los años treinta y el *New Deal* (Nuevo Contrato Social, 1935), liderado por Franklin D. Roosevelt en Estados Unidos, se consolidó la política de *Estado intervencionista* que formalizó un proceso de gestión pública planificada y la aplicación de

técnicas modernas de gestión, de planeación, programación y presupuesto, en un sistema de mercado libre, anteriormente sin restricciones.

La teoría económica que formuló J. M. Keynes contribuyó al desarrollo del Estado intervencionista, al promover el crecimiento de la inversión del Estado, el desarrollo de las empresas públicas, especialmente después de los años de la segunda posguerra<sup>3</sup>.

Como ha expuesto Raúl Prebisch, durante este período en los países latinoamericanos la CEPAL contribuyó a difundir el modelo de sustitución de importaciones con mecanismos de regulación formalizados por el Estado, a pesar de que Estados Unidos se opuso a la creación de la CEPAL y a la política de sustitución de importaciones<sup>4</sup>.

## **Modernización formal y planificación en el Estado neoliberal**

Como señala Bernardo Kliksberg, la crisis de los años ochentas confirmó el desequilibrio en la producción mundial y en la distribución de ingresos, y en los países en vía de desarrollo el fracaso fue contundente. La deuda externa, la inflación de más de un dígito, el alto nivel de desempleo de los recursos, la calidad de vida, la ausencia de programas efectivos de bienestar social en educación, vivienda, salud, y la miseria, asfixiaron la estabilidad social y económica. Según declaración de los presidentes del Grupo de los Ocho, en 1987: "El problema de la deuda externa, la transferencia masiva de recursos financieros hacia el exterior, el alza extraordinaria de las tasas de interés, el deterioro en la relación de los precios en el intercambio y la proliferación del proteccionismo han llevado a una reducción de los niveles de vida y de las posibilidades de un desarrollo autónomo de nuestros países"<sup>5</sup>. Casi simultáneamente la mayoría de los gobiernos aceptaron el "diagnóstico Reagan": "el Estado no es la solución, es el problema".

1. Véase Carlos Martínez Fajardo, *Administración de Organizaciones, productividad y eficacia*. Segunda edición. Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá, 1999, p. 75 y ss. También *Administración de Organizaciones, teoría Clásica y Moderna*. Editorial Presencia, Bogotá, 1982, capítulos tres, p. 58 y ss.

2. Max Weber (1923) *Historia económica general*. FCE, Madrid, 1976, p. 298.

3. Martínez Fajardo, *op. cit.*, p. 189 y ss. Véase también J. M. Keynes: *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. F.C.E., Bogotá, 1976.

4. Véase "Raúl Prebisch y un análisis con respecto a la política de Estados Unidos" en Eduardo Sáenz, *Anuario de Historia social y de la cultura*. Universidad Nacional de Colombia, 1998.

5. Citado por Bernardo Kliksberg. *Cómo transformar el Estado? Más allá de mitos y dogmas*. FCE, México, 1993, p.17.

Con la caída pacífica del muro de Berlín en 1989 y el colapso del imperio soviético en 1991, se consolidó el escenario del capitalismo de globalización. Según Francis Fukuyama llegó el fin de la historia (del sistema bipolar basado en la hegemonía de dos potencias).

Se puso de moda una vez más la política de apertura, la eliminación de protecciones arancelarias, la adopción de tipos de cambio flexibles.

El capitalismo de globalización atribuye a la intervención del Estado la ineficacia social del mismo, el excesivo gasto público, la inflación, el burocratismo, la baja productividad, planteamiento que hoy en día es seriamente cuestionado. Los hechos demuestran lo contrario, y según Jürgen Habermas, en la Comunidad Europea en 1995 había diecisiete millones de desempleados, en el año siguiente los países de la OCDE tenían treinta y seis. "Esto significa que se reforzarán las tendencias a una segmentación de nuestras sociedades ... Aquellos problemas que hasta 1989 habíamos tratado desde el punto de vista de una necesaria reestructuración ecológica y social del capitalismo industrial se han agravado aún más"<sup>6</sup>.

Con los criterios de privatización, bajo el supuesto de que el sector privado es más productivo, eficiente y rentable que el sector público, desde la década de los años ochentas en la mayoría de los países industrializados como Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Japón y Suecia, se han adelantado programas de modernización y reforma de la gestión pública. En la ejecución de tales reformas se han aplicado las técnicas modernas de gestión: sistematización administrativa y racionalización del presupuesto, reingeniería, aplanamiento de la estructura, descentralización administrativa, planeación estratégica, gerencia por objetivos, planeación participativa, técnica de control interno, sistema de evaluación de convenios de desempeño<sup>7</sup>.

En América Latina durante los años ochentas el producto bruto *per cápita* de la región decreció significativamente; de acuerdo con cifras de la Comisión Económica para América Latina –CEPAL– y del SELA, citadas por Bernardo Kliksberg, en 1987 fue

5.2% inferior al de 1980; entre 1980 y 1988 los términos o relación de precios de intercambio se deterioraron acentuadamente, 22% frente al resto del mundo; la deuda externa se multiplicó pasando de 25.000 millones de dólares en 1973 a 353.000 millones en 1983; la inflación se aceleró significativamente en toda la zona, de 57.6% en 1981 se cuadruplicó en 1987, y de este año a 1988 se duplicó; simultáneamente aumentó la tasa de desempleo en toda la región<sup>8</sup>.

Según cifras del Banco Mundial analizadas por Pierre Salama<sup>9</sup>, en América Latina en el período 1982 a 1991 los salarios reales bajaron, hubo una liberación pronunciada de los mercados, incluido el de capitales, y el índice de la bolsa de valores se multiplicó, pero con incidencia negativa para la inversión.

Durante los años noventas la región presentó un alto índice de privatizaciones, el desempleo aumentó acompañado de un proceso de desindustrialización y se buscó atraer inversión extranjera mediante políticas de desregulación en sectores como el financiero, de telecomunicaciones y de seguridad social, con resultados especulativos.

En esta década, de acuerdo con criterios estándar de modernización y apertura internacional, se han adelantado mecánica, acrítica y formalmente un conjunto de reformas administrativas en los países latinoamericanos, aplicando técnicas de gestión como planeación estratégica, reingeniería, control interno, los criterios de racionalidad, sin tener en cuenta el impacto real en los niveles de desempleo, en la producción y en la demanda efectiva<sup>10</sup>.

En nuestro país la economía ha tendido cada vez más hacia las actividades especulativas, y hasta la fabricación de productos clave del sector agrario ha disminuido, la balanza comercial se encuentra en déficit y fuertes desequilibrios sociales se observan en el aumento de las acciones de violencia, el mayor desempleo, crisis fiscal y financiera.

Es muy probable que la política neoliberal y de privatización haya contribuido a generar una mayor tasa de

6. Jürgen Habermas, *Más allá del Estado Nacional* (1995), Trotta, Madrid, 1997, p. 90.

7. Véase Michel Crozier, *Cómo reformar al Estado, tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995. Véase también David Osborne y Peter Plastrik: *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Paidós, Barcelona, 1998.

8. Véase Kliksberg, *Cómo transformar el Estado? Más allá de mitos y dogmas*, op. cit., pp. 16 y ss.

9. Véase Pierre Salama, en Giraldo, Salama, González y Mora: *Crisis fiscal y financiera en América Latina*, ESAP- TM, Santa Fé de Bogotá, 1998, pp. 64 y ss.

10. Véase Osborne y Plastrik, op. cit., véase también Salama, op. cit. pp. 64 y ss.

BIBLIOTECA CENTRAL  
UNIVERSIDAD NACIONAL

desempleo y a despojar al Estado de organizaciones productoras de servicios y beneficios, generalmente manejadas con criterios de clientelismo político.

En Colombia, según documento de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, y de acuerdo con estadísticas del Departamento Nacional de Estadística, DANE, en el período 1975-1990 el empleo industrial total registró una tasa de crecimiento negativo promedio anual de -0.2%<sup>11</sup>. Actualmente se estima que el nivel de desempleo se encuentra por encima de 19%.

Hoy en día se cuestiona nuevamente el supuesto de que la mano invisible, la iniciativa privada, por sí sola, generará utilidades a corto plazo y desarrollo social a largo plazo.

La idea elemental de rentabilidad del negocio como indicador de eficiencia del sector privado requiere un mayor análisis frente a la interacción con el sector público y su relación con la noción de **eficacia social**. La eficacia social es un concepto más complejo que la idea de producir con mínimos costos para lograr máximas ganancias. Por ejemplo, en los casos de gestión de empresas monopólicas que están produciendo con costos muy altos pero que como tienen el privilegio de fijar libremente el precio del mercado, obtienen ganancias sacrificando el desarrollo social. De acuerdo con Humberto Gallego:

Se ha creado en nuestra gente un perjudicial preconceito contra la administración pública, y es el de afirmar que la eficiencia, la eficacia, la productividad del sector privado, cuando se las compara con las del sector público son mucho más altas, o en otros términos, que existe una clara ineficiencia relativa del sector público frente al privado. La tesis que presentamos aquí, mantiene que dicha afirmación es ligera, e involucra implícitamente errores conceptuales de diverso orden [...] tal preconceito [...] es claramente perjudicial a la acción gubernamental y fácil pretexto de firmas, grupos y personas para justificar el incumplimiento de sus deberes ciudadanos, de lo cual es consuetudinario ejemplo la **evasión fiscal**<sup>12</sup>.

En el mismo sentido Raymond Vernon, profesor de la Universidad de Harvard, sostiene:

No podría concluirse de la evidencia disponible que todas las empresas estatales son necesariamente ineficientes y que las empresas privadas sean necesariamente eficientes. La cuestión es mucho más complicada. La eficiencia, es decir, cuánta pro-

ducción se deriva por unidad de insumo, es un concepto de ingeniería. Sin embargo, esto no tiene nada que ver con la aportación social que pueden hacer las empresas estatales. Muchas de las medidas de las empresas estatales están dirigidas a redistribuir los ingresos de un modo o de otro<sup>13</sup>.

Es evidente que la finalidad del Estado y de la gestión municipal no son las ganancias, sino un conjunto de propósitos complejos entre los cuales está el desarrollo del potencial productivo, cultural y educativo de la población, la creación de condiciones para generar fuentes de trabajo productivo, el estímulo al aumento de la producción racional de la sociedad y el mejoramiento de la capacidad para distribuir equitativamente los excedentes sociales (eficacia social).

## Limitaciones del proceso de planeación y control en la gestión municipal en Colombia

Como ya he señalado, en Colombia desde la segunda mitad del presente siglo el Estado ha intentado formalizar cambios orientados a la modernización del sistema de gestión pública. Un aspecto esencial de este proceso se ha centrado en la estrategia de mejoramiento de la capacidad de gestión municipal a través del proceso de descentralización y autonomía local.

En 1958 mediante la Ley 19 se reestructuró y se intentó modernizar la gestión del Estado mediante la creación de organismos especializados en las funciones de planeación, organización y métodos, control, gestión y formación del personal del Estado. Por medio de esta ley se creó el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.

Durante los años del Frente Nacional se intentó fortalecer el proceso de modernización y racionalización. En 1968 se realizó una reforma administrativa que buscaba fortalecer las funciones de planeación y control, sistematizar la gestión de personal a través del sistema de carrera administrativa, selección, capacitación y estabilidad de los funcionarios públicos<sup>14</sup>.

11. OIT. *Colombia: Estrategias de competitividad, productividad, recursos humanos y empleo en la industria metalmeccánica*. Documento No. 49 de 1997, Lima, p. 3.

12. Humberto Gallego, *Administración Pública vs. Administración privada*. Aspectos de eficiencia, en *Revista Venezolana*, No. 1. Caracas, 1982, p. 109.

13. Citado por Kliksberg, *op. cit.*, p. 45.

14. Véase Carlos E. Martínez Fajardo, *Administración de organizaciones, teoría y práctica*. Universidad Nacional de Colombia, pp. 135 y ss. Además mi artículo Modernización de la gerencia municipal, en *Revista Innovar*, No. 4. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1994.

Véase también José Antonio Ocampo, *Historia económica de Colombia*, Tercer Mundo, Santafé de Bogotá, 1996.



A pesar de la intervención del Estado en este período de política de sustitución de importaciones, la reforma administrativa no produjo los resultados esperados; al respecto Salomón Kalmanovitz afirma:

La intervención del Estado en la economía se hizo palpable en especial con relación al sector externo: racionamiento de las divisas, estricto control de cambios, listas de prohibida importación y licencia previa, aranceles altos, supervisión del endeudamiento privado externo, etc... la crisis y la necesidad de recurrir al transformismo exigieron a los gobiernos del Frente Nacional una mayor intervención del Estado, aunque tampoco se produjo con ella un cambio radical en la economía. Los distintos gobiernos frente-nacionalistas –sobre todo la administración Lleras Restrepo– se dieron un tinte planificador importante que condujo a la racionalización de algunos aparatos del Estado (Planeación Nacional, estadísticas, unidades de investigación en varios ministerios), sobreimpuestos a una burocracia atrasada y reclutada como clientela por ambos partidos. Había, además, una actitud industrializante que buscaba encauzar el proceso de sustitución de importaciones, y los gobiernos eran asesorados frecuentemente por la CEPAL, aunque gozaron de una mayor influencia inmediata los técnicos del Banco Mundial y la AID<sup>15</sup>.

En 1983 con la Ley 14 se formalizó el proceso de descentralización buscando algún grado de autonomía financiera y administrativa de la gestión municipal. En 1986 el proceso de descentralización se reforzó con la estrategia de participación ciudadana, y el mecanismo inicial fue el acto legislativo número 1 de ese año que consagró la elección popular de alcaldes. Durante ese mismo año con la Ley 12 se avanzó en el proceso de descentralización financiera, se asignaron nuevas funciones y responsabilidades a los municipios a través de la participación en las transferencias por concepto del impuesto a las ventas, desde 30.5% en 1986 hasta llegar a 50% en 1992<sup>16</sup>.

La Constitución Nacional de 1991 formalizó las estrategias de descentralización, la aplicación de técnicas modernas a los procesos de planeación y control en un supuesto escenario de democracia participativa, con la posibilidad de implementar mecanismos de decisión y control de la comunidad, y la superación de una democracia representativa a través de la figura del Congreso.

Entre los criterios y principios de modernización administrativa formalizados en la nueva Constitución de Colombia se destacan los siguientes:

- La modernización y la eficiencia de la gestión pública.
- El proceso de descentralización.

- La participación de la comunidad en el proceso de planeación y control.
- El control interno de las organizaciones del Estado con criterios de eficiencia, economía, equidad y valoración de costos ambientales.
- La calidad de los servicios centrada en la participación del usuario.
- La competitividad en la prestación de los servicios públicos.

Sin embargo, después de varios años de formalizada la ley los resultados de modernización, descentralización, participación de la comunidad en el proceso de planeación y control son precarios. Existe una tendencia hacia una mayor burocratización, financiada con los recursos del crédito y sacrificando el presupuesto de inversión<sup>17</sup>. En 1994 y 1995, según datos de la Contraloría General de la República, los gastos de funcionamiento crecieron más que los gastos de inversión en los departamentos<sup>18</sup>. No se ha aplicado el criterio de descentralizar el presupuesto de funcionamiento, de ampliar el número de cargos en los municipios, de acuerdo con los nuevos compromisos en la producción de servicios de salud, educación, junto con la reducción proporcional en el nivel central.

La crítica situación económica y social, caracterizada por un proceso de violencia cuyo indicador macro es el número de muertos por día, un índice oficial de desempleo situado entre 17 y 18%, malestar social en las comunidades locales de los cerca de 1.070 municipios colombianos, de las cuales las más pobres y con mayor nivel de inseguridad no hacen paros pero realizan desplazamientos masivos a las ciudades aparentemente más organizadas, con efectos sociales deplorables a largo plazo.

El proceso de descentralización no ha sido efectivo, específicamente la Ley 60 de 1993, norma básica en la cual se fundamenta actualmente el sistema de transferencias del Estado a los municipios, presenta serias limitaciones entre las que se destacan las siguientes<sup>19</sup>:

17. Véase Clemente Forero y otros, *Descentralización y participación ciudadana*, UN- TM, Santafé de Bogotá, 1997, p. 34.

18. Véase Contraloría General de la República, *Transferencias y equidad en el proceso de descentralización en Colombia. La situación de las finanzas del Estado 1995*, Bogotá, 1996.

19. *Op. cit.*, p. 176.

15. Salomón Kalmanovitz, *Economía y nación*, U.N., Siglo XXI, Cinep. Bogotá, 1988, p. 420.

16. Véanse la Ley 14 de 1983 y la Ley 60 de 1993.

- Falta de autonomía de los municipios para asumir los nuevos compromisos, acogiéndose al principio constitucional de subsidiariedad (artículo 288 de la Constitución Nacional de 1991).
- Falta de mecanismos de participación ciudadana.
- Falta de estímulos y capacidad para imponer tributos.
- Falta de mecanismos de rendición de cuentas y duplicidad de competencias entre municipios y departamentos.
- Criterio rígido que desincentiva la lucha contra la pobreza debido a estadísticas desactualizadas y a que "el ingreso de los impuestos departamentales ... decrece a medida que el PIB del departamento crece. (Entonces) la base tributaria tiende a estancarse"<sup>20</sup>.
- Excesiva normatividad.

La Ley 42 de 1993, la Ley 87 de 1993, el Plan indicativo, el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de Gestión –SINERGIA– (DNP), favorece la aplicación de nuevas herramientas formales en la gestión pública municipal.

La Ley 87 de 1993 define y establece los criterios e instrumentos formales del sistema básico de evaluación y control de gestión, denominado sistema de control interno. Esta ley recoge los criterios técnicos de planeación y control racional, técnico y burocrático de Weber, como el estatuto de organización formal, el sistema de carrera administrativa, el sistema de salarios fijos, la se-

lección técnica de personal, la evaluación del desempeño, sanciones e incentivos de estabilidad, capacitación; posibilidad de ascenso, reglamentos de comportamiento ético, manuales de funciones y procedimientos aprobados legalmente. Sin embargo, los resultados no son los esperados.

El sistema jurídico no inspira confianza, existe una gran cantidad de leyes y reglamentos dispersos, desintegrados, desconocidas por la mayoría de los miembros de la sociedad.

Debido a la recesión mundial y a la crisis de las finanzas públicas, la inversión se verá comprometida para los próximos años; en 1999 se invertirá únicamente 17% del total (cerca de 8 billones de pesos de este año) en salud, educación, vivienda, infraestructura. Más de 50% del presupuesto se destinará para gastos de funcionamiento (nómina) y transferencias a los municipios. Cerca de la tercera parte del presupuesto deberá destinarse a pagar el servicio de la deuda interna y externa del país. Aún no es clara la financiación de los 45.3 billones de pesos que se proyecta ejecutar en el presupuesto nacional de 1999, sobre todo cuando la desaceleración de la economía puede disminuir los ingresos tributarios y llevarse el incremento originado en la reforma fiscal; el gobierno piensa completar esos recursos así: 1.8 billones mediante privatizaciones, cerca de un billón mediante excedentes de las entidades comerciales del Estado y el resto con más créditos nacionales e internacionales<sup>21</sup>.

20. Jorge Iván González, *Diez años de descentralización*, Fescol, Santafé de Bogotá, 1994, pp. 99 a 126.

21. Ministerio de Hacienda, Informe marzo de 1999. Véase también *El Tiempo "Dian, tras 500.000 contribuyentes"*, Santafé de Bogotá, 17 de marzo de 1999.



## Pautas y elementos analíticos y estratégicos para el fortalecimiento del proceso de planeación y control de la gestión municipal

En 1950 el informe de la misión Currie diagnosticó que uno de los principales factores de ineficiencia de la gestión pública colombiana se originaba en la *baja capacidad de la gestión de los municipios para prestar los servicios públicos básicos de carácter local*. Casi medio siglo después el diagnóstico persiste.

El enfoque de planeación y control de la gestión municipal debe incorporar el criterio de autoorganización del enfoque moderno del análisis de las organizaciones como sistemas sociales abiertos de estructura compleja. El citado criterio se refiere al supuesto de que las organizaciones conllevan desorganización y capacidad de decisión para el mejoramiento continuo a partir de la interacción con un sistema externo dinámico. En términos de Jorge Etkin: "Los procesos que llamamos de autoorganización no sirven sólo a la conservación, sino que también tienen que ver con la producción. Representan el modo estable, conocido y compartido de procesar las perturbaciones externas"<sup>22</sup>.

El criterio de autoorganización significa capacidad de la gestión para tomar decisiones en interac-

ción con las comunidades local, nacional e internacional, con el propósito de mejorar la eficacia social. Llamamos eficacia social a la *capacidad de la gestión municipal para mejorar la productividad social y distribuirla equitativamente*.

En el enfoque que he denominado gestión PODER-SEEO<sup>23</sup>, la gestión municipal comprende los procesos de planeación, organización (incluye el sistema de comunicación), direccionamiento de la producción e innovación de tecnologías para los servicios públicos municipales a través de un sistema de incentivos, la evaluación de la asignación racional de los factores humanos, financieros, físicos, de información, y la función de realimentación que relaciona la estructura formal interna del municipio con la estructura social externa: con actores y organizaciones de los niveles local, nacional e internacional.

En esa perspectiva he seleccionado los siguientes elementos analíticos para el mejoramiento del sistema de planeación y control de la gestión municipal<sup>24</sup>:

23. Véase Carlos E. Martínez Fajardo, *Administración de organizaciones, teoría y práctica*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1989; *Administración de organizaciones, productividad y eficacia*, Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá, 1996 y 1999.

24. Véase Carlos Eduardo Martínez Fajardo, *Administración de organizaciones, productividad y eficacia*, op. cit., pp. 43, 333 y ss. También C. E. Martínez Fajardo, *Administración de organizaciones, teoría y práctica*, op. cit., 1989, p. 229.

Véase también Departamento Nacional de Planeación, DNP, República de Colombia, *Guía metodológica para la elaboración y presentación de los programas de gobierno de los candidatos a las alcaldías municipales*, Santafé de Bogotá, julio de 1997.

22. Jorge Etkin, *La empresa competitiva, grandeza y decadencia, el cambio hacia una organización vivible*, McGraw-Hill. Santiago de Chile, 1996, p. 301.





- Mejoramiento de la capacidad de gestión para desarrollar las funciones críticas de planeación, control e información estratégica y operativa, mediante un sistema de comunicación y realimentación para el mejoramiento de la eficacia social del municipio.
- El sistema cultural y de incentivos para el desarrollo del potencial humano del gobierno municipal y de la comunidad local.
- Mejoramiento de la eficiencia actual y potencial de los recursos físicos y financieros.
- Eficacia social en la innovación de procesos y servicios.
- Mejoramiento del impacto social mediante la interacción con organizaciones y agentes del nivel regional, nacional e internacional y la capacidad de concertación de compromisos con la comunidad.

La gestión municipal debe superar el enfoque de sistema cerrado y formalista del centralismo autoritario, la forma de organización formal que Herbert Simon describe así:

Para muchas personas, organización significa algo que se dibuja en gráficos o se registra en detallados manuales de descripción de tareas para ser anotado y archivado debidamente. Tiene más el aspecto de una serie de ordenados cubículos dispuestos de acuerdo con una lógica arquitectónica abstracta, que de una casa ideada para ser habitada por seres humanos, incluso cuando se ocupan de ella algunos de sus estudiosos más capaces, como por ejemplo el coronel Urwick. Y los departamentos de organización que encontramos en las grandes sociedades y en los organismos gubernamentales refuerzan con sus activida-

des, en vez de disiparlo, este concepto estereotipado de lo que se entiende por *organización*<sup>25</sup>.

Se trata de superar un sistema de gestión municipal centrado en las normas y en los manuales de planeación y control de funciones, procesos, procedimientos, instrumentos que sólo son una mínima parte del complejo problema de mejorar la eficacia social del municipio. El proceso de planeación en esta perspectiva debe integrar los niveles de planificación estratégica y de planeación operativa, de corto plazo, mediante la formulación de objetivos estratégicos, la proyección de escenarios, la formulación de políticas, la evaluación social y económica de proyectos, la innovación de tecnologías de gestión, con criterio social.

Con el propósito de estimular la creatividad y el compromiso de los funcionarios y la cohesión con la comunidad, la gestión municipal debe contar con un proyecto social implícito en el plan de desarrollo relacionado con el presupuesto municipal, elaborado con una amplia participación, muy distante de la idea de que es de dominio de unos pocos especialistas. Las posibles fases de su formulación pueden ser:

- Diagnóstico de recursos y resultados de la gestión municipal mediante indicadores de eficiencia (costos de los servicios) y de eficacia social (salud, educación, vivienda, generación de empleo productivo).

25. Herbert Simon, *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*, 1ª. Ed, 1947. Citado en la introducción de la segunda edición de 1957. Aguilar, Madrid, 1962.





- Formulación del proyecto social permanente del municipio, y evaluación frente al de desarrollo y al del presupuesto.
- Evaluación de la cultura, nivel de compromiso y sistema de incentivos para la participación en el proyecto social del municipio.
- Mejoramiento de sistema de comunicación e información municipal.

En el fortalecimiento de la función de planeación y control se podrán adaptar las técnicas de gestión por objetivos, los cronogramas, presupuestos, gestión y evaluación de proyectos, gráficas de redes, árboles de decisión, punto de equilibrio, diagramas de causa y efecto, definición de estándares de producción de bienes y servicios, registros estadísticos, análisis y manuales de procesos y procedimientos, sistemas de incentivos, aplicación de estándares e indicadores de gestión.

El sistema integrado de planeación y control de la gestión municipal se apoya en el sistema de información que debe capturar los datos de resultados críticos de la organización: ingresos y egresos, inventarios, costos, inversiones, flujo de capital, estándares de rendimiento de la inversión, recuperación de la cartera, rotación de cuentas por pagar, provisiones de tesorería, gráficas de resultados financieros, inversión de la organización en el desarrollo del talento humano, en investigación de innovación tecnológica.

## Cultura, motivación y participación de la comunidad

La cultura de la organización se encuentra delimitada por la racionalidad que condiciona la acción de la sociedad en su conjunto y determina los valores, las creencias, los principios, los intereses políticos y económicos de los grupos sociales en los niveles local, regional, nacional e internacional, como gremios, partidos políticos, sindicatos, agremiaciones profesionales. Responde a las preguntas acerca de cuál es el compromiso frente al proyecto social municipal, cuáles son sus alternativas prioritarias y las estrategias de acción a largo plazo para contribuir a la solución de problemas sociales.

Desde la perspectiva del proceso de planeación y control integral, los criterios de autoorganización y eficacia social deben llevar a la gestión municipal a interactuar con organizaciones internas y externas al municipio, motivar a la comunidad, y generar compromisos alrededor de las necesidades básicas insatisfechas.

Se trata de propiciar que la comunidad tenga un espacio para *ser, estar, hacer, tener*. El alimento, abrigo, sexo, salud, vivienda, son los medios para satisfacer la necesidad de subsistencia; la prevención de la salud es el medio para satisfacer la necesidad de seguridad. La educación, el estudio, la investigación son satisfactores o medios para satisfacer la necesidad de entendimiento.

El gobierno local deberá establecer nuevos incentivos materiales y psicológicos: gratificaciones psicoló-



gicas, primas, incentivos, premios por rendimiento, por pronto pago.

Simultáneamente se debe buscar el cambio de cultura de los funcionarios y los usuarios de los servicios públicos mediante la capacitación y una actitud favorable al mejoramiento de la calidad, información transparente y reconocimiento del desempeño, compromiso en las decisiones y el autocontrol.

En el entorno social de violencia de nuestro país el proceso de identidad cultural, de confianza, participación, cohesión y comunicación de la comunidad municipal tiende a ser muy débil.

El proceso de planificación debe formalizar los valores de cohesión, de identidad social en relación con la autoorganización, el autocontrol, la distribución equitativa de excedentes de productividad, el sistema de comunicación y realimentación para el mejoramiento de la eficacia social del municipio.

El papel del sistema cultural de la sociedad local es importante para cohesionar la acción de los dirigentes del municipio e integrar la comunidad local alrededor de valores de participación y compromiso con los objetivos sociales de la localidad. Se deben diseñar nuevos mecanismos de participación y compromiso de la comunidad en el proceso decisorio y en las acciones.

La autonomía no puede reducirse a las formas participativas tradicionales y minoritarias de las actividades políticas consuetudinarias de América Latina, como la ilusión de representación social de los congresistas. Se debe avanzar en la participación directa de los usuarios en la definición de las políticas sociales y en la aplicación de técnicas sociales de planeación y control. El sistema de comunicación municipal, prensa, radio, televisión y otros medios, debe estar comprometido con el proyecto social de la localidad.

No son muchos los ejemplos de cultura y gestión orientadas hacia procesos de planeación y control realmente participativos. Conozco dos casos; en Suesca, en el norte de Cundinamarca, la gestión del municipio lideró un proceso en donde logró cohesionar, motivar, interactuar y comprometer a la comunidad alrededor de un proyecto social de acueducto y construirlo mediante el compromiso de funcionarios, algunas empresas privadas y vecinos de la localidad que aportaron 65% del valor aproximado de \$1.000 millones, valor nominal del proyecto en pesos de ese

año, mediante trabajo gratuito, materiales, dinero, equipo, herramientas<sup>26</sup>.

En septiembre de 1997 realicé un trabajo de formación en gerencia estratégica con líderes del municipio de Pensilvania, Caldas, y tuve oportunidad de conocer una experiencia sobresaliente de gestión municipal. En 1988 en este municipio sólo 33% de su zona rural contaba con electricidad, y según Planeación Nacional, de acuerdo con el indicador de necesidades básicas satisfechas, se encontraba en el puesto 533 entre cerca de 1.000 municipios. Diez años más tarde 98,5% de la zona rural cuenta con electricidad y ocupa el puesto 232 en necesidades básicas satisfechas, entre más de 1.065 municipios. En su proyecto social la educación ocupa el lugar más destacado, para los 7.000 estudiantes de primaria y bachillerato la educación es gratuita, han creado 108 escuelas en las 100 veredas que conforman el municipio y tienen el proyecto de conectarlas vía Internet. El municipio también es ejemplo en gestión de salud; a través de su EPS, que tiene 6.400 campesinos afiliados, subsidia atención básica y campañas de salud preventiva; además su hospital no genera déficit y es uno de los más eficaces del departamento. El municipio tiene sembradas 7.000 hectáreas de café que producen 70.000 cargas al año. El segundo renglón de ingresos del municipio es el forestal. Por inversión de la empresa privada se han sembrado 3.000 hectáreas para producir madera. Apoyados en el plan de desarrollo productivo se forman técnicos forestales en el Politécnico de Pensilvania y se motiva la creación de microempresas que fabrican piezas decorativas de madera.

El año anterior el municipio de Pensilvania fue presentado por el Banco Mundial en la cumbre Habitat en Estambul, Turquía, una de las experiencias más exitosas del mundo en materia de gestión ciudadana<sup>27</sup>. En mi opinión este nivel de eficacia social se ha logrado gracias a los siguientes factores:

26. Véase Carlos E. Martínez Fajardo, *Modernización de la gerencia municipal*, en revista *Innovar* No 4, Universidad Nacional de Colombia, 1994. También en *Lecturas críticas de administración*, Compilación de Eduardo Sáenz R., Siglo del Hombre y F.C.E., Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá, 1998.

27. Véase Revista *Dinero* No. 73: "Agenda pública, alianzas contra la pobreza", noviembre de 1998.

- La gran capacidad gerencial de los funcionarios gracias al considerable esfuerzo de la comunidad para superar el sistema de clientela por un sistema que selecciona en la gestión municipal a los más preparados, capaces y honestos.
- La cohesión de la comunidad alrededor de un proyecto social, dispuestos a aportar trabajo, conocimiento, dinero, por ejemplo en la construcción de escuelas, vías, acueductos.
- La tradición cultural, identidad, el nivel educativo y sentido de pertenencia de los nativos del municipio, que se integran a través de colonias cuando se encuentran en otros lugares.
- La capacidad de interacción de la gestión municipal con la comunidad local, con el departamento, con el gobierno central, con la empresa privada y con organizaciones internacionales.

## **Criterios racionales de gestión del presupuesto**

El tamaño actual y potencial de los recursos financieros municipales es un factor determinante de su nivel de desarrollo social. El criterio de racionalidad y eficiencia de la relación ingresos, gastos e inversión social deben primar en función de planeación.

Los intentos de descentralización afectan directamente la situación presupuestal debido a los nuevos compromisos en la prestación de servicios sociales por parte de los municipios y sus limitaciones financieras, originadas en la carencia de autonomía efectiva para captar nuevos recursos.

Se requiere reglamentar el Artículo 288 de la Constitución Nacional de 1991, ajustar la Ley 60 de 1993, lograr la coordinación de competencias de los municipios y departamentos, mejorar la capacidad de captación y los mecanismos de rendición de cuentas.

En ese proceso la organización debe establecer con precisión la capacidad de los recursos, la flexibilidad en sus programas de crecimiento y calidad de la producción, el desarrollo potencial de las personas vinculadas a la organización, el nivel de endeudamiento, el programa de inversión en investigación de innovaciones tecnológicas, las nuevas políticas de trabajo, el manejo eficiente del recurso financiero.

En España con la constitución política de 1978 se configuró un Estado democrático social y de derecho, que emprendió una reforma orientada a la descentralización territorial, la autonomía de las localidades y el traspaso de competencias. En ese marco en los años ochentas se dieron una serie de ajustes de modernización de la gestión, coherentes con los requerimientos para su incorporación en la Comunidad Económica Europea, y también con los problemas de gestión financiera originados en el proceso. Según Martín Bassols, en 1982 la administración del Estado tenía 85% de los empleados públicos, las comunidades autónomas 4% y las entidades locales 12%. Para 1994 la situación había cambiado así: la administración del Estado disminuyó sus empleados de 85% a 48%, las comunidades autónomas aumentaron sus empleados de 4% a 32%, creando 600.000 nuevos cargos en el período; las entidades locales ahora tienen 20%<sup>28</sup>. De acuerdo con esta misma fuente, el congreso de diputados aprobó la ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, el 25 de noviembre de 1996, lo cual es coherente con el proceso de descentralización y racionalización.

Lo más importante de las últimas reformas administrativas en España es que se intentó evitar el agravamiento del problema del alto índice de desempleo, se disminuyó la mitad de personal vinculado en el nivel central y simultáneamente se aumentó en un mayor porcentaje el personal vinculado en el nivel local.

En Colombia, en mi concepto, la gestión municipal requiere mayor autonomía local y participación de la comunidad; para ello se deberá reglamentar el Artículo 288 de la Constitución Nacional, ajustar la Ley 60 de 1993, redefinir las competencias de los departamentos y municipios y mejorar la capacidad de captación.

## **Capacidad de innovación e interacción con el entorno**

Se requiere que la gestión municipal tenga capacidad de innovación en el área de gestión, en los sistemas de información, nuevos proyectos, nuevos

28. Martín Bassols Coma, *Reformas al Estado y a la administración pública*, ESAP, Santafé de Bogotá, 1997, p. 21.



programas, para adaptarse a los cambios y nuevas condiciones del entorno. Un buen ejemplo es la capacidad del municipio de Pensilvania para cohesionar un proyecto de diversificación en el sector forestal frente al monocultivo de café, con participación de la comunidad, del grupo industrial Acesco y de otros empresarios, de formas de cofinanciación internacional. En el plan estratégico de desarrollo forestal la gestión municipal de este municipio logró desde hace seis años cofinanciar con Holanda y Canadá para invertir cerca de un millón de dólares en la formación forestal. El proyecto para dotar en el municipio de Pensilvania a todas las escuelas de computadores y de comunicación a través de una red con capacidad para comunicarse vía Internet es significativo en el mejoramiento de la eficacia social de la gestión municipal.

El mejoramiento de la gestión municipal debe tener en cuenta la estructura social interna en interacción con organizaciones de la localidad, regionales, del nivel nacional e internacional, con el fin de que se mejore la eficacia social a partir del proyecto social del municipio.

## Conclusiones

El municipio y el Estado son organizaciones sociales dinámicas e interdependientes, enormemente complejas, cohesionadas por un territorio, unas normas propias, y capacidad de autoorganización e interacción con la estructura social local, nacional e internacional.

En el contexto internacional de las últimas décadas se han desarrollado un conjunto de estrategias que se enmarcan dentro de las características del neoliberalismo y capitalismo de globalización que han conducido a un conjunto de reformas de carácter mundial en la gestión pública.

En Colombia el proceso de modernización de la gestión municipal se ha basado en las estrategias de descentralización, participación y eficiencia. Ese proceso no ha logrado los resultados esperados, entre otros factores por la tendencia a transferir mecánica y formalmente conceptos, modelos y técnicas de gestión apropiados para otras realidades pero no para la cultura y características propias de la gestión municipal en nuestro país.

Se requiere una visión dinámica e integral de la gestión municipal que responda a las características e intereses locales y regionales de la comunidad.

Se propone un sistema de planeación y control de la gestión pública municipal orientado a la interacción con individuos y organizaciones locales, nacionales e internacionales, en función del desarrollo potencial de la colectividad. Este enfoque debe comprender los criterios de autoorganización, participación democrática real y eficacia social o distribución equitativa de los aumentos de productividad social.

Se seleccionaron los siguientes elementos analíticos de ese sistema integral de gestión:

- Aumentar la capacidad de gestión en la producción de servicios, ampliando los espacios de participación de la comunidad en la planeación y control de gestión municipal.
- Establecer un sistema de incentivos para comprometer a los gobernantes y a la comunidad local en el *Proyecto Social del Municipio*.
- Mejorar la eficiencia de los recursos y la eficacia social de las finanzas.
- Investigar e innovar procesos, tecnologías y nuevos servicios públicos.
- Mejorar el impacto social según interacción con la comunidad y las organizaciones locales, nacionales e internacionales.