



**INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL - ILPES**

**DIRECCION DE PROYECTOS Y PROGRAMACION
DE INVERSIONES**

**CONTROL CIUDADANO Y CONTROL COMUNITARIO
DE GESTION Y DE RESULTADOS**

FERNANDO ROJAS

DIRECCION DE PROYECTOS Y PROGRAMACION DE INVERSIONES

**Distr.
LIMITADA**

**LC/IP/L.119
5 de octubre de 1995**

ORIGINAL: ESPAÑOL

**CONTROL CIUDADANO Y CONTROL COMUNITARIO
DE GESTION Y DE RESULTADOS ***

FERNANDO ROJAS **

* Este trabajo se reproduce con la autorización del autor y de la Fundación Friedrich Ebert, FESCOL de Colombia, quién lo publicó en el libro "Diez años de descentralización: resultados y perspectivas", Santafé de Bogotá, diciembre 1994.

** Presidente del Instituto latinoamericano de servicios legales alternativos - ILSA. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

	<u>Página</u>
PROLOGO	iii
RESUMEN EJECUTIVO	v
1. La modernización del control	1
2. Elementos de la Constitución del 91 que son desarrollados mediante esta propuesta de control social	3
3. Determinantes estructurales de las transformaciones contemporáneas de la administración pública	5
4. Lineamientos de los nuevos entes estatales	9
5. Cómo transformar los obsoletos aparatos estatales en modernos entes públicos	17
6. Restricciones para una propuesta preliminar de distribución de las nuevas responsabilidades de gestión y de relaciones interinstitucionales que les sean correspondientes.	29
7. Propuestas de desarrollo institucional para el control social	35
8. Elementos preliminares para la transición hacia una cultura de gestión estratégica y de control ciudadano de la misma.	42
9. La misión del organismo estatal de contraloría en la fase actual	44
10. Las particularidades del control en el mundo contemporáneo: múltiples instancias y múltiples herramientas.	46
11. Las tareas del alcalde; los pasos a seguir	47
12. Las herramientas del control en el plano municipal. Algunas experiencias colombianas.	50
13. A manera de conclusión: la armonización institucional para el control.	53

PROLOGO

En el marco del proceso de descentralización del estado quizás una de las tareas más difíciles tiene que ver con el conjunto de funciones y responsabilidades vinculadas a la gestión municipal. El desempeño eficiente y equitativo de la administración local implica no sólo dotar a las autoridades municipales de una mayor dosis de autonomía sino también, replantear su forma de actuar especialmente en lo concerniente a la eficacia y eficiencia con que se distribuye, transfieren y utilizan los recursos de inversión.

Conscientes del anterior desafío, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) coloca a disposición de las autoridades municipales de la región un conjunto de documentos con el único propósito que les sirva de apoyo y respaldo a las tareas relacionadas con el ciclo de los proyectos de inversión, con énfasis en las labores de preparación, evaluación, control, seguimiento, administración y evaluación ex-post de la inversión. Sin descuidar los retos latentes a la gestión municipal en el plano político-administrativo-institucional, creemos que el conjunto de trabajos instrumentales, prácticos y operativos que esta nueva serie de publicaciones recoge, colaborará a alcanzar un mejor desempeño de dichas funciones y así, propender por una mayor calidad de la inversión pública, especialmente la orientada a reducir los indicadores de pobreza y mejorar los servicios básicos más apremiantes.

El presente documento constituye una reflexión sobre los intentos recientes por promover y materializar el control fiscal sobre la gestión y los resultados, como ingrediente esencial de los procesos de descentralización, la transparencia en la asignación de los recursos y la participación de los ciudadanos en los asuntos de interés común.

Dirección de Proyectos y
Programación de Inversiones
ILPES

RESUMEN EJECUTIVO

La Constitución Colombiana de 1991 abrió las puertas a la modernización del control fiscal. Pero lo hizo de tal manera que parecería que el control fiscal pudiera modernizarse al margen de las otras transformaciones requeridas del aparato estatal y de sus relaciones con los ciudadanos. Ello explica que la expedición de la Ley 42 de 1993 sobre control fiscal se hubiera dado de manera aislada, con independencia de normas tales como las de Competencias y Recursos (Ley 60 de 1993) o los decretos llamados de Modernización expedidos hacia los últimos días de 1992. Este tratamiento separado conduce a varios supuestos equivocados, todo los cuales son rebatidos a lo largo de este artículo:

(i) el supuesto según el cual el control fiscal es ajeno a la naturaleza, la orientación, la configuración y el funcionamiento de la gestión de los asuntos colectivos;

(ii) el supuesto según el cual la implantación de los nuevos controles de gestión y resultados son meras técnicas de carácter universal, que pueden implantarse por mero decreto, sin consultar las relaciones particulares que surgen entre los organismos del Estado y entre éstos y la sociedad civil en cada país, cada región y cada municipio determinado;

(iii) el supuesto según el cual el control fiscal puede seguir siendo monopolizado por una entidad pública, en desmedro y con desconocimiento de las contribuciones que los ciudadanos están llamados a prestar en la gestión, el control y la evaluación de los asuntos colectivos.

En conjunto, esos supuestos equivocados desligan los futuros desarrollos del control fiscal, que habrán de darse en Colombia como en los demás países de la región, de su profundo significado democrático: el nuevo control fiscal es ejercicio de participación ciudadana, de reafirmación del pacto social a partir del interés local y comunitario.

Propósitos

Este documento hace explícitos los determinantes del cambio contemporáneo en las modalidades de control e ilustra el sentido y la dirección en que inciden cada uno de ellos. Se detiene a desentrañar la anatomía de los entes públicos que reclaman hoy los ciudadanos y propone pasos para llegar a ellos. Explora las principales restricciones vigentes en Colombia para configurar

entidades públicas de tal naturaleza y propone múltiples formas contemporáneas de control fiscal en el nuevo contexto de la Administración Pública colombiana. Se detiene, por último, en el control social, especialmente el control comunitario ejercido en el plano local o municipal.

El nuevo control fiscal, en cuanto ingrediente esencial de las metas de la descentralización, la transparencia en la asignación de los recursos y la vinculación activa de los ciudadanos a los asuntos de interés común, es también precondition de la seguridad y la convivencia entre la población.

1. La modernización del control: más allá del fácil ordenamiento de los controles de gestión y de resultados

A partir de la expedición de la Constitución de 1991, hemos entendido en Colombia que modernizar el control fiscal equivale esencialmente a:

(i) aliviar las cargas innecesarias del control de conformidad o control numérico formal, también llamado control de legalidad, particularmente mediante la eliminación del control previo;

(ii) implantar los nuevos controles de gestión y resultados; (iii) fortalecer el control interno y elevar la eficiencia del control externo¹. Todos estos son, ciertamente, elementos de la modernización del control fiscal; pero son apenas elementos parciales de este proceso que se vive en el mundo entero.

Los elementos mas profundos y mas significativos de la restructuración del control fiscal en la época actual, tanto desde el punto de vista político como desde el punto de vista técnico, consisten en la abolición del monopolio institucional del control (la Contraloría, en el caso colombiano), en la proliferación de instancias y modalidades de control y en la competencia entre todas esas instancias y modalidades por alcanzar el mayor grado de eficiencia. Se trata de la implantación de una lucha darwiniana de la cual brotarán constantemente modalidades mas aptas de control y perecerán las mas ineficientes, entre estas últimas algunas de las formas de control que el país ha conocido por mas de cien años.

Las nuevas modalidades apuntan, claro está, a los modernos controles financieros, de gestión y de resultados; pero lo hacen por vías diferentes, con actores y con implicaciones sociales y políticas distintas y con variados grados de eficacia y eficiencia. Lo mas importante es que el control dejó de ser un fin en sí mismo, o una función propia de la soberanía del Estado, para pasar a convertirse en una herramienta al servicio de la eficiencia en la asignación de los recursos. El control quedó

¹ Cf. Constitución Política de Colombia, 1991. Título X, Cap.1. Ley 42 de 1993. Contraloría General de la República (1991) Hacia la nueva Contraloría General de la República, Documento CGR-004. CID - Universidad Nacional de Colombia (1991) El Control Fiscal en la Constitución. Economía Colombiana No. 235, Mayo-Junio.

entonces subordinado a esta finalidad superior y los organismos e instrumentos que lo practiquen (por responsabilidad constitucional y legal o por simple conveniencia) sólo tendrán razón de ser en la medida en que alcancen esa meta suprema. La modernización del control trae entonces un mensaje subliminal de amenaza al tradicional monopolio estatal sobre el control de los bienes y dineros públicos: o consigue la eficiencia en el manejo del patrimonio público, siendo él mismo eficiente en su función, o será reemplazado por otras vías e instancias de control. El control fiscal dejó de ser connatural al Estado por cuanto la tarea del Estado dejó de ser el ejercicio (inercial) del control y se convirtió en la búsqueda de las vías más eficaces y eficientes del control, sin importar si la función la realiza directamente el sector público o el sector privado.

Es más: los controles financiero, de gestión y resultados podrían ser reemplazados mañana por nuevos tipos de controles que lograsen con mayor éxito el propósito final de la eficiencia en la asignación de los recursos estatales y sociales. Esos tipos de controles (los de gestión y resultados) son apenas técnicas o instrumentos deleznableles; su permanencia depende de su contribución al objetivo final de la eficiencia, éste sí, el principio rector estable y permanente de la nueva fase del capitalismo.

Se concluye entonces que el enfoque organicista o institucionalista del Capítulo 1 del Título X de la nueva Constitución y de la Ley 42 de 1993, como también la reducción que la misma Ley hace de la modernización a ciertas técnicas del control, desdibujan las raíces y menguan los alcances de las transformaciones contemporáneas por cuanto: (a) dificultan la proliferación de vías de control, (b) desestimulan la competencia y (c) entorpecen la articulación entre aquellas.

Por lo demás, tales normas resultan estériles o inútiles por cuanto, mas allá de lo que digan la Constitución y la ley, el capitalismo contemporáneo impone, de facto, nuevos lugares (la participación de múltiples organismos estatales, del capital privado, de la comunidad) e innovativas vías de control (el mercado, las expresiones de preferencia o demanda) que habrán de existir inevitablemente. Esta realidad hace caer en la ficción o en la ridiculez los intentos de reafirmar y aún de restablecer el monopolio del Estado (o, peor, de un organismo del Estado) respecto del control fiscal. **Cuando cambiaron los objetivos del control se acabaron también la exclusividad, la centralización y hasta la propiedad del control.**

2. Elementos de la Constitución del 91 que son desarrollados mediante esta propuesta de control social

La propuesta de apertura a modernas y mas eficaces vías de control pasa, según veremos, por la invitación a los ciudadanos, a los usuarios, a los demandantes, a los beneficiarios, a la sociedad civil toda, a que ejerza orientación y control del gasto público y se convierta a veces en coejecutor y cofinanciador del mismo. Ciertamente, la Constitución del 91 ofrece elementos para la coparticipación de los sectores público y privado en la gestión de los asuntos de interés colectivo. Pero tales elementos se encuentran dispersos en la nueva Carta, y a veces sólo se les encuentra de manera ambigua, confusa o implícita. Por esta razón, conviene señalar explícitamente las bases constitucionales sobre las cuales podría anclarse una propuesta de control fiscal moderno en la Colombia de hoy.

2.1 Principios constitucionales. Se trata, en primer lugar, de los siguientes principios de la Constitución de 1991:

- Eficiencia
- Control de gestión y de resultados
- Promoción de competencia
- Interacción entre sociedad civil y Estado de cara a la eficiente asignación de los recursos.
- Descentralización: el Gobierno Central responde por la promoción de la nueva organización, la planeación general del sector, la asistencia técnica, la regulación, las pautas de financiación y los mecanismos globales de control. La gestión directa del servicio individualizado queda a cargo de los organismos descentralizados.
- Participación ciudadana.

2.2 Control social en cuanto conciliación de democracia y neoliberalismo. La nueva Constitución abre también las puertas al llamado neoliberalismo económico, si bien lo hace de manera taimada y contradictoria. El neoliberalismo o el neoestructuralismo ha sostenido que sus dos principales objetivos, la eficiencia y la democratización participativa de la sociedad pueden satisfacerse simultáneamente mediante la aplicación de las estrategias, las acciones y los instrumentos promovidos por estas doctrinas. La dimensión de política económica del neoliberalismo ha sido hasta ahora aplicada en nuestro país con mayor extensión y profundidad que la dimensión democrática-participativa.

2.3 Las premisas de este artículo. Dado el insuficiente desarrollo (legal, administrativo, práctico) del componente de participación ciudadana en la nueva gestión de los asuntos públicos, es menester subrayar de qué manera se concilia este componente con otros elementos de modernización que han tenido mayores y mas rápidos desarrollos en Colombia y cómo la participación a fuerza y refuerza los ingredientes de la modernización mas utilizados hasta ahora entre nosotros:

a) El desarrollo del componente participativo del neoliberalismo es complemento esencial para la consecución de la eficiencia.

b) El desarrollo del componente participativo requiere, fundamentalmente, de un nuevo modelo organizacional. Este nuevo modelo organizacional está orientado a captar y recoger la demanda o los indicadores de demanda de los usuarios y a desarrollar las modernas teorías administrativas de las relaciones interinstitucionales horizontales para la coordinación, el trabajo en equipo, los círculos y el control de calidad, la calidad total y la responsabilidad gerencial individual por la gestión y los resultados.

c) El nuevo modelo organizacional puede comenzar a montarse dentro de la estructura administrativa vigente, especialmente la vigente con posterioridad a los desarrollos del Artículo 20 Transitorio de la Constitución del 91.

d) El mayor reto de la modernización no es la expedición de la norma sino el diseño, la aplicación y el seguimiento a una fase de transición enderezada a poner en marcha el nuevo modelo y a evaluar constantemente sus resultados preliminares. A diferencia de otros componentes de la modernización, el relativo al control social no se plasma en estímulos o sanciones sino en nuevas organizaciones, nuevas operaciones y nueva cultura administrativa. El logro de estas metas requiere del empleo de las herramientas propias del diseño organizacional y el desarrollo institucional en los sectores público y privado.

3. Determinantes estructurales de las transformaciones contemporáneas de la administración pública y su influencia sobre los agentes y sobre las modalidades del control

Vista en su conjunto, la modernización del control fiscal hace parte inseparable de las transformaciones del Estado y de las relaciones de éste con la sociedad civil en el mundo capitalista contemporáneo. Tal es su contexto y el contexto define su sentido y delimita su alcance. Los entendimientos y las propuestas construidos sobre la base de un aislamiento del control fiscal moderno con respecto a su entorno, especialmente los entendimientos de tipo institucionalistas (la pretensión de circunscribir el control fiscal a las funciones de un organismo, en el caso colombiano la Contraloría) no sólo desfiguran las profundas transformaciones de esta tarea sino que lleva al desorden institucional, a la duplicidad y a la ineficiencia por cuanto ignoran las demás instancias que ya comenzaron a operar paralelamente al organismo oficial.

Sin ánimo de exhaustividad ni pretensión de una consolidación teórica, que obviamente no se ha logrado aún, se presentan a continuación las hipótesis que parecen explicar la influencia que algunas transformaciones sociales contemporáneas han ejercido sobre la redefinición del control fiscal, sus instrumentos, sus objetivos y su meta final.

a) El Estado creó o remozó herramientas (fiscales, parafiscales o de vastas implicaciones fiscales) que vinieron a complementar los tradicionales instrumentos de los ingresos ² y de los gastos públicos. Esas nuevas herramientas son:

- (i) La regulación de la competencia y la eficiencia;
- (ii) La privatización, bajo el supuesto de que ésta eleva competencia y eficiencia;
- (iii) La organización pública orientada hacia el usuario;
- (iv) la delegación, desconcentración o descentralización de las competencias, de cara a ligar estrechamente el gasto con el beneficio del mismo;
- (v) la congestión de los ingresos públicos por parte de los distintos niveles de la Administración, con miras a conseguir armonía entre las fuentes de ingresos y entre ingresos y competencias;
- (vi) las transferencias, los subsidios o los créditos preferenciales, con el ánimo de compensar desigualdades, armonizar prioridades o presionar el logro de la eficiencia;

². Corrientes, ya sean tributarios o no tributarios, y de Capital, ya se trate del crédito o del superávit del ejercicio anterior.

b) Lo pertinente para este artículo es que cada una de esas herramientas fiscales o parafiscales es en sí mismo un mecanismo de garantía de la eficiencia (desempeños, resultados, relación costos/beneficios) que, por consiguiente, trae consigo sus propias técnicas de control, así:

i) La competencia es considerada por los gobiernos contemporáneos la mas eficaz herramienta de control de la eficiencia; tan poderosa que ella haría innecesaria la complementación del control mediante el uso de otras herramientas. La aceptación del poder que se atribuye a esta herramienta lleva a la consagración de complejas reglas enderezadas a garantizar el imperio de la competencia y a designar organismos de control (no necesariamente la contraloría) para la observancia de estas reglas. Los estatutos legales enderezados a crear las condiciones para que se de efectivamente la competencia, para aclimatarla y asegurar su imperio, constituyen el campo legal e de mas vastos y profundos desarrollos dentro del universo de las nuevas acciones de intervención del Estado.

ii) La privatización, en cuanto rompe con posiciones monopolísticas ejercidas hasta ahora por el Estado, es vista como herramienta al servicio de la creación de condiciones de competencia y posee las mismas virtudes y está sujeta a las mismas reglas y requisitos que ésta. Y aún cuando la privatización no condujera a la competencia, se supone que la mera implantación de las formas organizacionales propias de los particulares habrán de elevar la eficiencia. La superioridad del manejo privado sobre el manejo público de las actividades económicas es ahora un principio doctrinario, una verdad de fe, que, a los ojos de las corrientes económicas dominantes no requiere demostración. Para estos ojos no importa cuán limitados sean todavía las comparaciones de eficacia y eficiencia pre y post privatización; lo que cuenta para ellos es introducir y generalizar el manejo particular de áreas cada vez mayores de la economía. Una vez aplicada la privatización, todo control distinto a la garantía de la competencia es juzgado superfluo o redundante.

iii) Bajo el mismo razonamiento, la organización propiamente pública se transforma, adoptando diseños estructurales y funcionamiento interno e interinstitucional semejantes a los de las organizaciones privadas. Esta herramienta es, en estricto sentido, la verdadera modernización, ya se trate del aparato estatal o de las empresas privadas, meta a la cual están apuntando todos los países del orden capitalista ³.

³. La modernización no es, pues, la simple simplificación de procedimientos o la muy gravosa política de reducción de los gastos de nómina, que son las principales políticas de la llamada modernización del Estado bajo la actual administración.

La columna vertebral de esta transformación consiste en poner la organización al servicio del usuario, en dejar conducirla indirectamente por los beneficiarios de sus productos o servicios, en hacer de éstos cogestores invisibles y controladores efectivos de la gestión organizacional, en invertir la pirámide burocrática colocando en la cima al destinatario final, en imprimir un manejo gerencial discrecional. Se trata de construir organizaciones que sean "consumer driven" o, cuando menos, "consumer friendly".

La modernización supone entonces la construcción de un complejo tejido de instituciones, técnicas y procedimientos enderezados a llevar información de opciones de productos y servicios al ciudadano corriente quien, a su turno, deberá expresar sus preferencias sobre la asignación de los recursos públicos de manera similar a como expresa sus preferencias individuales ante los mostradores de un supermercado.

iv) Delegación, desconcentración y descentralización son herramientas que aseguran la eficiencia mediante la aproximación entre las decisiones de gastos y de beneficios, esto es, siempre y cuando se asegure la primacía de la voluntad del usuario. Coincide con los dos anteriores en cuanto se remite en última instancia a la soberanía del consumidor; y es complementaria de ellas en cuanto acerca la planeación, la ejecución y el control al nivel del ciudadano.

Pero se distingue de ellas en cuanto concentra sus esfuerzos de financiación y de desarrollo institucional en los niveles subnacionales, los cuales distan todavía de reflejar la voluntad ciudadana de manera similar a como lo hace el mercado. Por esta razón, la descentralización crea focos de tensión dentro del conjunto de la estrategia modernizadora: es el objetivo la descentralización o es ésta apenas un paso intermedio o un sustituto para lograr la meta final de la intervención decisiva de los usuarios en la gestión de los servicios públicos? Si fuere lo último, estrategias como la provisión de subsidios directos a los usuarios o la gestión directa de escuelas u hospitales por parte de estos son vías superiores a las transferencias fiscales intergubernamentales o a la gestión municipal de los servicios públicos. No se justificaría entonces realizar, como lo hace actualmente Colombia, un enorme esfuerzo para desarrollar las instituciones departamentales y municipales; lo indicado sería, mas bien, impulsar los sistemas de información para los individuos o las comunidades de usuarios, tal como lo prefieren hacer por estos días Chile y, con mayor coherencia, Perú.

Ciertamente, la vía colombiana (que es todavía la más socorrida en Latinoamérica) supone un mayor desarrollo institucional del municipio, incluyendo en este el desarrollo de mecanismos de herramientas de control en el plano local.

v) La congestión de los ingresos públicos entre los niveles principales del Estado y de la Administración Pública es herramienta dirigida a velar por la realización armónica del principio del beneficio. Mientras los niveles subnacionales no manejaron fuentes importantes de ingresos ni considerables recursos ni tuvieron en sus manos la gestión de importantes servicios sociales o de infraestructura, podían actuar con independencia del Gobierno Central en lo relativo a sus planes y a su presupuesto. Pero, cuando crecieron sus responsabilidades fiscales y administrativas, debieron coordinarse con el nivel central dado que este mantiene el control de las principales fuentes de ingresos (incluido el acceso privilegiado o monopólico al crédito, especialmente el crédito internacional) y pretende mantener la orientación de las prioridades del gasto público en las áreas asumidas hoy por los municipios.

La descentralización trajo la congestión, que no la autonomía, entre los niveles del Estado. Los nuevos mecanismos de control han de ser entonces mecanismos compartidos y complementarios y no mecanismos independientes.

vi) Las transferencias, los subsidios, los créditos privilegiados o de destinación específica, son técnicamente y políticamente inevitables cuando los niveles subnacionales desempeñan, como en el caso colombiano, funciones de considerable envergadura fiscal. Pero son, además, instrumentos susceptibles de reforzar las presiones para alcanzar la eficiencia en los niveles subnacionales, es decir para que se ciñan a las prioridades y preferencias de gasto de los residentes o ciudadanos. La condicionalidad en las transferencias, los estrictos términos de los convenios de crédito entre los organismos nacionales y los subnacionales y, en general, los términos de los convenios (implícitos o explícitos) de la congestión, son por sí mismos herramientas de control y evaluación más eficaces que los que pueda imponer la Contraloría General de la Nación sobre los departamentos y municipios o sobre los órganos de control propios de estos niveles.

4. Lineamientos de los nuevos entes estatales. De qué manera imponen los nuevos entes novedosas modalidades de control?

Las transformaciones anteriores dieron nacimiento a un nuevo ente, desconocido hasta ahora en los pocos siglos que ha recorrido la sociedad capitalista. Se trata del nuevo ente público, objeto y razón de ser de las modalidades de control fiscal. Es un ente modernizado ⁴, reinventado ⁵, que se nutre de los nuevos principios de la flexibilidad y la eficiencia. Es una nueva institución que se parece poco a la que le antecedió, así la continuidad de los nombres nos lleven a pensar equivocadamente que no hay ruptura ni solución de continuidad entre lo que era, por ejemplo, el anterior Ministerio de Desarrollo Económico, y lo que debe ser ahora este mismo Ministerio.

Estas consideraciones nos llevan a presentar someramente los lineamientos del nuevo ente público, independientemente de que se trate de ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, comisiones reguladoras, establecimientos públicos, empresas estatales o sociedades de economía mixta. De hecho, las barreras de naturaleza organizacional que separaban anteriormente estos tipos de entes públicos también se han diluido hasta el punto de rendir irrelevante la clasificación.

Los Principios Directrices del diseño institucional participativo y orientado por el usuario y al servicio de éste son los siguientes:

4.1 Instituciones para una misión. El orden institucional a proponer apunta a la realización de una determinada misión: garantizar el buen servicio al usuario, esto es, garantizar la provisión, la ampliación de cobertura, el suministro oportuno, la calidad y los precios "razonables" del servicio.

⁴. Para utilizar la expresión mas corriente en Colombia y la mas utilizada en la literatura de lengua francesa. Cf. Vallemont, S. (1991) Moderniser l' Administration. Gestion strategique et valorisation des ressources humaines. Nathan, Col. Entreprise. París.

⁵. Según el término que ha hecho carrera en los Estados Unidos a partir de la aparición del "bestseller" Reinventing Government, de los profesores Osborne y Gaebler, obra que llegara a ser la mas influyente en las propuestas de reforma de la Administración Pública norteamericana sometidas por el Vicepresidente Albert Gore al Congreso, al Gobierno y al pueblo de los Estados Unidos en Septiembre de 1993.

4.2 Instituciones orientadas por el usuario y hacia el usuario. Las demandas y las exigencias para la prestación del servicio determinarán el orden institucional y éste sólo tendrá razón de existir mientras sirva adecuadamente su misión. Es, entonces, un "demand-driven service" y las instituciones que lo proveen son "user-oriented institutions".

4.3 Reorganización institucional y desarrollo democrático. Mediante la concepción de un orden institucional estructurado en torno al servicio de las demandas del usuario y a la congestión por parte de éste, este artículo busca plasmar en un diseño organizacional -y en la fase de transición que le dé viabilidad-- el nuevo ideal constitucional de la democracia participativa. O, en términos de la ciencia política contemporánea, busca establecer instituciones que materialicen condiciones de gobernabilidad basadas en la eficiencia y la eficacia ⁶.

4.4 Instituciones para objetivos variables. Asumimos la misión como permanente. Los objetivos y las metas son específicos, es decir, varían en el tiempo y en el territorio. El orden institucional a desarrollar tiene que tener la capacidad de identificar los objetivos y las metas y responsabilizarse de su logro.

4.5 Instituciones de gestión. Por lo anterior, las instituciones a proponer son instituciones de gestión: cada una debe gerenciar las funciones de su competencia para alcanzar los objetivos/metastas y realizar la misión a ellas encomendada ⁷. Así, los ministros del ramo serán los responsables centrales de los resultados y de la gestión del sector entero, incluyendo dentro de éste todo lo necesario para la provisión del servicio: el orden institucional, la capacidad del personal, la atracción o captación de los recursos necesarios, el control de la gestión de los organismos subnacionales y privados y la vigilancia de los mismos.

⁶. Cf. Morone, J. (1990) The democratic wish. Basic Books, New York. March, J.G. y OLSEN, J.P. (1983) "Organizing political life", en American Political Science Review, vol. 77, No. 2, pp 281-297. Salamon, L.M. (1981) "The goals of reorganization", en Administration and Society, vol. 12, No. 4, pp 471-500.

⁷. Son los enfoques conocidos con los nombres de "school-based management", para el sector educativo; "hospital-based management", para el sector salud; y, de manera similar, para los demás sectores o servicios, ya sean prestados por el Estado o los particulares.

4.6 Una sola entidad responsable de las metas y el desempeño del sector en su conjunto. De cara a individualizar la responsabilidad de la conducción y de los resultados globales del sector, se singulariza en los Ministros, en primer lugar, y en los Viceministros, en segundo lugar, la gestión de conjunto del sector de agua potable. Cada organismo, cada nivel o cada instancia serán a su turno responsables de la gestión de la función o funciones particulares a su cargo. Así, las Comisiones Reguladoras recientemente creadas serán, entre otras de sus funciones, las responsables directas del señalamiento de las metas y los desempeños financieros, de cobertura y de calidad; las Superintendencias serán responsables, entre otras funciones, de la eficacia y la eficiencia en la incorporación de las quejas de los usuarios dentro del sistema de información del sector y en la satisfacción de tales quejas cuando ellas se ajustaren a las metas trazadas para una unidad particular de prestación directa del servicio o para el sector en su conjunto.

4.7 Identificación de las unidades de gestión y descentralización. El trabajo de diseño organizacional que debe emprender el país se esforzará entonces por identificar las unidades de gestión y el tipo de gestión y de responsabilidad que asume cada una de ellas dentro de su respectivo sector. En este empeño, el trabajo habrá de seguir y desarrollar los lineamientos constitucionales y legales vigentes⁸ en cuanto erigen al Gobierno Central en promotor y responsable de la promoción y planeación de los servicios, dejando la gestión directa y la ejecución a los organismos descentralizados. En su esfuerzo por aproximar el servicio al usuario, el Ministerio, responsable central de la gestión de conjunto del sector, habrá de promover los diseños organizacionales adecuados para la gestión estratégica y la prestación directa del servicio en los planos local y regional. La adecuación de un diseño organizacional depende esencialmente de su correspondencia con los recursos humanos (gerenciales y administrativos) y financieros disponibles en el plano local y de la utilización óptima de tales recursos.

La identificación de metas y de planes de desempeño de cada unidad de gestión y la negociación de tales metas y planes entre los organismos centrales y las unidades de gestión directa del servicio son actividades lógicamente subsiguientes y derivadas de la constitución de las unidades adecuadas de gestión en los planos local y regional.

⁸. Especialmente los trazados recientemente por el conjunto de decretos con fuerza de ley expedidos por el gobierno nacional en ejercicio de las facultades que otorgara el Artículo 20 Transitorio de la Constitución del 91.

4.8 Instituciones flexibles; normas para gerentes responsables. Aún cuando la burocracia colombiana es una burocracia reglada (las acciones y omisiones de los funcionarios tienen que ajustarse a normas universales, de vocación permanente), las leyes que regulan el funcionamiento de la Administración Pública contemporánea deben dejar a las instituciones la posibilidad de ajustarse a los cambios en objetivos/metas, en estrategias y en medios de acción; deben dotar a los funcionarios de la capacidad y la discreción indispensables para gestionar sus competencias y asumir responsabilidad por sus resultados y desempeños. De lo contrario, las normas estarán condenadas al fracaso de sus objetivos y estimularán ineficacia e ineficiencia dentro de la Administración.

En este sentido, los decretos reglamentarios de las normas con fuerza de ley expedidas en desarrollo del Artículo 20 Transitorio de la Carta debieran sentar pautas de principios y de objetivos que permitan a los funcionarios adecuar su gestión a situaciones particulares y recursos diferenciados a lo largo del territorio nacional.

El diseño institucional debe proveer incluso la capacidad de que las instituciones creadas replanteen su propia misión y su propia existencia. Así ha ocurrido, en ejemplo pionero que anticipa todo el nuevo funcionamiento de la Administración Pública contemporánea, con la dirigencia actual de la Junta Nacional de Tarifas y aún con la Unidad de Desarrollo Urbano del Departamento Nacional de Planeación ⁹.

4.9 Instituciones interrelacionadas. Trabajo en equipo y responsabilidad individualizada. A diferencia de la tradicional separación tajante entre los organismos burocráticos, las doctrinas contemporáneas de la Administración subrayan la enorme importancia del trabajo colectivo ("calidad total"), la autoevaluación de los procesos y la atención primordial a las demandas del usuario ("círculos de calidad") en cuanto guías de toda la gestión. A tono con estas doctrinas, el diseño institucional a desarrollar trabajará intensamente los procesos y las relaciones entre individuos, usuarios y comunidades, organismos del Gobierno Central, niveles de la Administración Pública (las instancias subnacionales) y sectores público y privado. En esto consiste precisamente el control social.

⁹. El incremento en las facultades discrecionales de los funcionarios públicos ha trascendido incluso la Rama Administrativa para extenderse a la Rama Jurisdiccional. Así está ocurriendo, de manera creciente, en los países más desarrollados. Cf. Hirsch, D. The Uses of Discretion. Oxford University Press, Oxford.

El Ministerio, en cuanto responsable individual del desempeño de conjunto del sector, es el responsable por excelencia de poner en acción e interacción todos estos recursos sociales hasta llegar al mejor servicio que pueda prestar nuestra sociedad. Para conseguir esta singularización de la responsabilidad, ante los usuarios, ante las demás instancias de control y ante el Presidente de la República, los demás organismos de cada sector, incluyendo las Comisiones Reguladoras, las Superintendencias, los organismos financieros especializados y las empresas, los departamentos o los municipios que tienen a su cargo la gestión directa del servicio, deberán operar bajo la coordinación del ministro del ramo y del viceministro correspondiente.

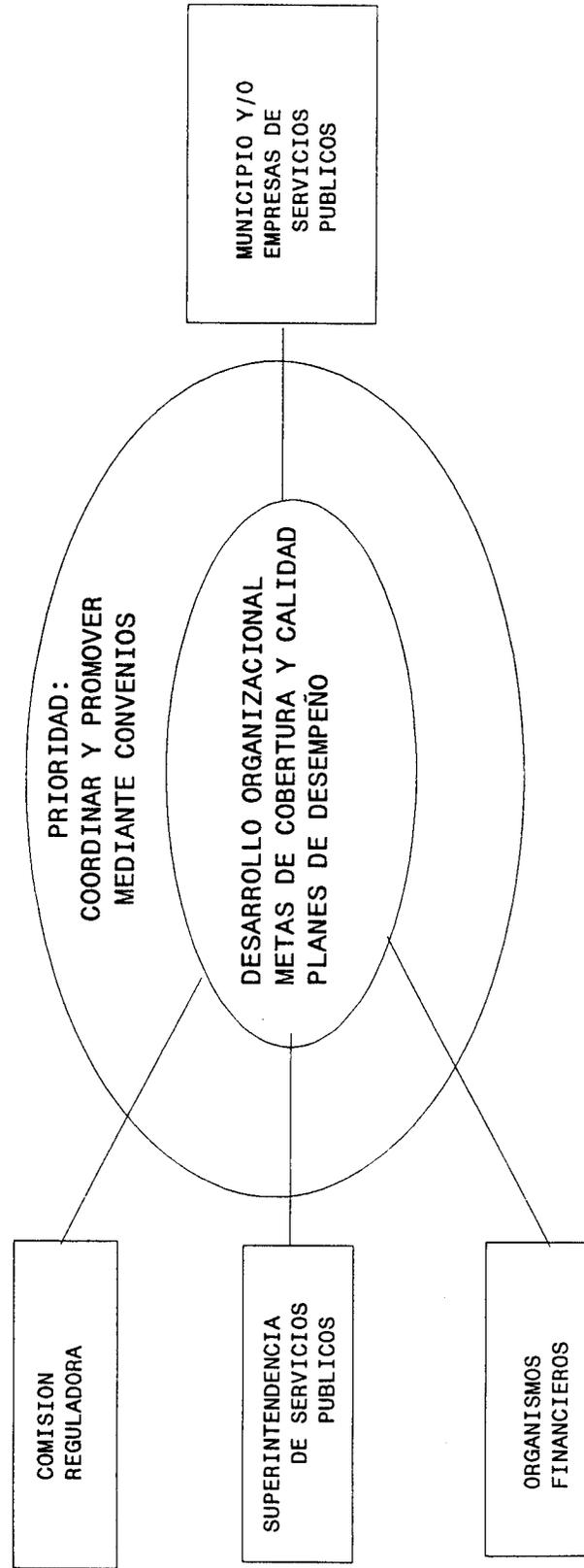
La coordinación por parte del Ministerio supone simplemente compartir y negociar las metas y los planes de desempeño de cada instancia u organismo que interviene en la gestión del servicio. A contrario sensu, esta coordinación no implica la superposición jerárquica del ministro o el viceministro sobre los demás organismos o instancias del sector hasta el punto de negar a éstos la autonomía indispensable para que cada uno de ellos responda individualmente por los resultados y los desempeños de la gestión particular a su cargo. De modo que las Comisiones Reguladoras o las Superintendencias, para citar unos ejemplos, conservarán la autonomía para evaluar las metas para el sector y el cumplimiento de las mismas. Y su evaluación y las regulaciones que se desprendan de ella se aplicarán también al ministro y viceministro y les serán exigibles a éstos (ver Diagrama No. 1).

Expresado en breve, el límite de la coordinación por parte del Ministerio es la autonomía requerida por cada instancia u organismo para que les sea exigible, controlable y evaluable el desempeño en el cumplimiento de su respectiva función ¹⁰.

¹⁰. Para ejemplos y evaluaciones de las nuevas técnicas administrativas del consenso, las decisiones colectivas y las responsabilidades singulares de los grupos o círculos de producción, ver

SELECCION DE PRIORIDADES INMEDIATAS

Ejemplo: MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO
Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable.
Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico



4.10 Instituciones mixtas, que aúnen recursos sociales provenientes de todas las fuentes, públicas y privadas. El nuevo orden institucional habrá de allegar todos los recursos humanos, financieros, tecnológicos y organizacionales disponibles en cada localidad, cada región y el país entero. Habrá de superar, por lo tanto, la separación radical entre los sectores público y privado y habrá de convocar la interacción permanente entre ellos. Los gerentes del sector público dejaron de manejar su propio feudo para convertirse en proponentes de convocatorias a conformar espacios mas amplios; han pasado a ser gestores de la optimización de recursos de la sociedad toda. Cedieron parte de su autonomía y su jerarquía; pero ampliaron su radio de acción hasta los últimos confines de la sociedad civil, ya se trate del capital privado, de las comunidades o de los usuarios individuales.

4.11 Los límites de este trabajo: supone un orden institucional que está por montarse. Mas allá de las normas de diseño organizacional, lo que se requiere es el cambio de una cultura burocrática inveterada. Etapa de transición. La introducción de los anteriores principios dentro de la Administración Pública colombiana no se lograría por decreto. Pensar en gestión, y por consiguiente en controles de gestión y resultados, es pensar en resultados, en eficiencia, en los controles del mercado o de los sustitutos del mercado (los usuarios, la comunidad, los socios que aportan capital en dinero o en especie, etc.); es relegar a un segundo plano los meros controles numérico-formales o controles de conformidad; es liberar la creatividad responsable para lograr identificar y resolver directamente problemas de producción y distribución que afectan a los usuarios y a la comunidad en su conjunto; es dejar atrás el tiempo dedicado por la Administración Pública a observar y cuidar las normas como si éstas fueran la meta o la misión del Estado; es introducir controles automáticos, eficaces y eficientes; es orientar los controles hacia la gestión, hacer de ellos cogestores sociales de los servicios.

Pensar en la gestión equivale a nada menos que a transformar radicalmente las motivaciones, las expectativas, las operaciones, la eficiencia y los resultados de la gestión burocrática. Es superar los muy arraigados principios y preceptos weberianos, tayloristas y fordistas que han orientado el comportamiento de la Administración Pública capitalista por mas de un siglo y reemplazarlos por los principios y las reglas del management o del postfordismo ¹¹.

¹¹. Cf.

El diseño de transformación organizacional que propone este documento (y que lo supone en su parte propositiva sobre mecanismos de control) es apenas el primer paso; se quedará escrito, como tantas otras recomendaciones y normas legales, de no disponerse el Gobierno todo a efectuar una etapa de transición que sienta las demás bases esenciales para esta transformación del comportamiento del funcionario público y de la cultura burocrática. Y al quedarse escrito el nuevo orden institucional serán también letra muerta sobre controles de gestión y resultados.

Ha de recordarse, para ilustrar la magnitud del reto de la transición, que la reorganización propuesta no se limita al ejercicio técnico de diseñar el organigrama mas eficiente y llenar sus posiciones con las personas mas calificadas (lo cual sería ya un paso significativo adelante). El reto frente a nosotros es, sobre todo, transitar y superar el drama de status que afecta al ministro, al viceministro, al gobierno en su conjunto, al Contralor General de la República, a los contralores departamentales y municipales, mediante el cuestionamiento de su jerarquía tradicional --y el desmoronamiento de las bases de esta jerarquía-- para erigir un proceso decisorio negociado, consentido, compartido y vigilado ¹², basado ahora en el cumplimiento de los designios de los ciudadanos-usuarios y en la aceptación de responsabilidades por el desempeño ¹³.

Este artículo propone entonces una etapa de transición que debiera comenzar desde ya y prolongarse con metas acumulativas por varios años. El diseño organizacional y de control contenido en este informe es infinitamente mas sencillo de lograr que el desarrollo institucional del sector y de nuestra Administración Pública en general hacia una Administración de la Gestión. Esta última es el verdadero reto de la Modernización del Estado colombiano y los próximos Estatutos de Control Fiscal pueden dar los pasos pioneros para hacerla realidad. En el mundo contemporáneo, administrar es evaluar y organizar es participar y convocar.

¹². Cf. McWalters, P. et. al (1992), "Where do you draw the line in shared decision-making?", en School Administrator, vol. 49, No. 1, Enero, pp 8-14.

¹³. Cf. Maynard-Moody, S. et. al (1986) "Reorganization as Status Drama: Building, Maintaining, and Displacing Dominant Subcultures", en Public Administration Review, Julio-Agosto, pp 301-310. March, J. y Olslen, J. (1983) "What Administrative Reorganizations Tell Us About Governing", en American Political Science Review, Vol. 72, Junio. Kayfman, H. (1980) "Reflections on Administrative Reorganization", en H. Pechman (Ed.) Setting National Priorities: Agenda for the 1980's. The Brookings Institution, Washington.

4.12 Otros límites de este trabajo: la necesidad de armonizar las normas; técnicas legislativas para lograr instituciones de gestión. El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Gobierno, la Consejería Presidencial para la Modernización del Estado, el Departamento Administrativo del Servicio Civil y los demás organismos involucrados en la modernización del aparato estatal habrán de velar porque las nuevas normas refuercen la orientación hacia la gestión, de manera que éstas no se erijan en obstáculo a la responsabilidad y a la eficiencia y devuelvan el reloj de la historia hacia una Administración que se ha vuelto un fin en sí misma y que autoparaliza su capacidad de acción.

Quedan todavía leyes o proyectos de ley en curso cuya reglamentación final o cuyo contenido definitivo y suerte final en el Congreso habrá de influir decisivamente sobre la orientación de la nueva administración y de los controles sobre ella. Los mas importantes de esos proyectos de ley son los que se ocupan de los Servicios Públicos Domiciliarios, del Régimen de Contratación del Estado (finalmente sancionado por el Presidente de la República como Ley 80 del 28 de Octubre de 1993), de las Competencias y Recursos (Ley 60 de 1993), de los regímenes municipal y departamental, de las áreas metropolitanas, del ordenamiento territorial y de la planeación y presupuesto. Son también de suma importancia los decretos reglamentarios que habrán de expedirse respecto de la ley sobre el control fiscal que fue sancionada por el Presidente de la República en enero de 1993 y respecto de los decretos dictados por el Gobierno en uso de las facultades especiales otorgadas por el Artículo 20 Transitorio de la Carta.

5. Cómo transformar los obsoletos aparatos estatales en modernos entes públicos. Propuestas de desarrollo institucional y de relaciones interinstitucionales.

5.1 Breve diagnóstico inicial. Las propuestas de desarrollo institucional aquí planteadas y los supuestos de desarrollo institucional utilizados deberán basarse en un brevísimo diagnóstico de la situación de cada Ministerio (cuando éste sea llamado a cohesionar todo un sector o servicio) o de cada sector. Se trata de presentar, selectivamente, aquellos elementos que caracterizan la situación actual en cuanto reflejan un orden institucional que se busca superar. Si se quiere, el diagnóstico habrá de reflejar el estado inicial y, las propuestas, la situación final o estado deseable al cual se busca llegar. Sólo entonces podrán hacerse diagnóstico y prognosis de los controles adecuados a cada sector y a cada nivel de la Administración Pública.

No se trata, entonces, de hacer diagnósticos de todos los elementos que pueden caracterizar la situación actual de un sector; sólo deben retomarse los elementos que resultan de interés para las premisas y propuestas de este trabajo, los cuales se sintetizan en el Diagrama No. 2 adjunto. Es, por lo tanto, un diagnóstico realizable en muy breve plazo ¹⁴.

5.2 Un "check list" del orden institucional. El orden institucional es generalmente el mayor reto/obstáculo inmediato para una buena prestación del servicio. El siguiente listado, aunque general y deliberadamente selectivo en las materias de que se ocupa, busca servir de guía resumida para la identificación de la situación actual desde el punto de vista institucional.

a) El estado de las unidades de gestión directa y sus relaciones con los ministerios y con los demás organismos y niveles del Estado. Se trata de identificar las unidades de gestión o de prestación directa del servicio, las unidades responsables de su producción, para rescatar y promover en ellas la autonomía gerencial y la responsabilidad por los resultados y los planes de desempeño. Dado el proceso de descentralización del país, las unidades de gestión directa operarán generalmente dentro del ámbito municipal o dentro de órbitas submunicipales.

b) El peso de los costos y las relaciones laborales para la reorganización institucional del sector. Generalmente restan por resolver serios problemas financieros relativos a las cargas laborales heredadas del orden institucional anterior. Aunque mucho avanzaron los decretos con fuerza de ley expedidos por el Gobierno Nacional hacia fines de 1992, aún no se sabe qué instancia o nivel administrativo habrá de responder efectivamente por este lastre financiero (que es, a su vez un serio compromiso social y político) en varios sectores de la Administración Pública y cómo habrían de financiarlos. Los regímenes laboral y contractual siguen siendo excesivamente restringidos con relación a las demandas de discreción y flexibilidad de una gerencia empresarial.

¹⁴. La viabilidad de realizar este diagnóstico en muy breve plazo ha sido demostrada en el ejercicio pionero llevado a cabo por el Ministerio de Desarrollo.

DIAGNOSTICO DEL MINISTERIO Y DEL SECTOR

El sector (v.gr. de agua potable y saneamiento básico) se caracteriza por:

Limitada capacidad institucional (técnica, operativa, gerencial)

Ausencia de cultura organizacional y sectorial (calidad total, círculos de calidad, orientación para el usuario)

Deficiente empleo de los recursos con que cuenta (físicos, humanos financieros)

Corrupción (desviación de fondos sociales para enriquecimiento personal)

Ineficiencia (baja cobertura y deficiente calidad del servicio, precios jno competitivos)

Dichas características se han originado en la dirección del sector, sesgada de tiempo atrás al gasto y no a la inversión por objetivos y metas determinadas por el usuario

El nuevo orden institucional de cada sector debe cuidarse de no nacer debilitado por estas cargas financieras pendientes y restricciones vigentes en materia de política de personal en cada unidad de gestión directa del servicio. El Ministerio de Hacienda y las direcciones de los ministerios y los organismos reguladores (las Comisiones Reguladoras donde las hubiere) habrán de atribuir prioridad, en los primeros días de su gestión, al saneamiento de las finanzas por razón de las cargas laborales y a la eliminación de las restricciones que limitan la implantación de una nueva política de personal, seguramente con congestión y participación de los trabajadores, por parte de las unidades de prestación directa del servicio.

c) Los servicios comunitarios y los servicios privados. Muchos de los sectores atendidos por el Estado son también atendidos, de hecho o de derecho, por las comunidades o por el capital privado. El diagnóstico del sector deberá entonces tener en cuenta este paralelismo, no para suprimirlo o sancionarlo sino para estimular la conjunción de recursos y para aprender modelos gerenciales de las experiencias desarrolladas por la sociedad civil.

d) El grado de penetración del enfoque gerencial en la dinámica interna de la organización. Sucede generalmente que la gestión de la organización por parte de la Nación se ha quedado en el diseño de la estructura organizacional; no ha penetrado en la dinámica interna de la organización, es decir, en sus planes operativos, en su flujo interno de producción y decisión.

El DNP está promoviendo la creación de un nuevo orden institucional bajo la rectoría de un principio fundamental pero insuficiente: allegar los mejores recursos disponibles en cada localidad o región, sean públicos o privados, capitalistas o comunitarios, usuarios o trabajadores de las empresas¹⁵. Para lograrlo, el DNP se ha concentrado en dos dimensiones de la organización: la propiedad (que implica control) y la naturaleza jurídica de la organización emergente. Le ha faltado al DNP velar por el diseño interno de la organización para el cumplimiento de sus metas y operaciones; velar también por establecer los controles y las regulaciones indispensables para casos que, como los del

¹⁵. Es el caso del Programa de Desarrollo Institucional, PDI, y de la gestión pionera cumplida por la Unidad de Desarrollo Urbano respecto de la reorganización institucional del sector de agua potable.

agua potable, son casi siempre monopolios naturales. Como resultado de esta omisión, el DNP se ha inclinado hacia la privatización y los planes de desempeño, con la esperanza de que los organismos privados o mixtos cuenten por sí solos con fuerzas internas que los empujen hacia la eficiencia; pero no ha explorado suficientemente las vías para transformar y recuperar las empresas públicas actuales.¹⁶

En todo caso, la labor del DNP ha sido pionera y experimental dentro del conjunto de la Administración Pública colombiana y ha mostrado el camino a los organismos directamente responsables de esta gestión, como lo son la Consejería Presidencial para la Modernización del Estado, el Departamento del Servicio Civil y la ESAP. Resta todavía ponerla en marcha en la mayor parte de los casos, evaluar sus resultados en todos ellos y concebir nuevos modelos gerenciales y modernas modalidades organizacionales en otras.

El Ministerio del ramo, la Comisión Reguladora (o quien haga sus veces) y la Superintendencia competente (o quien haga sus veces) habrán de llevar inventario y evaluación de las distintas formas por ellos promovidas y supervisadas. Habrán también de prestar especial atención a la selección de personal, el diseño operacional y la conformación de equipos de trabajo en los planes de desempeño que ellos negocien o vigilen .

e) Los casos exitosos. Componente esencial del diagnóstico es reconocer, si los hubiere, los casos de gestión que pueden considerarse exitosos dentro del sector, identificar sus características y singularizar las razones que han permitido la eficacia y la eficiencia en cada uno de ellos ¹⁷.

¹⁶. Otro tanto ocurre con la misión principal prevista para las Comisiones de Regulación. Por el momento son tres comisiones: para energía, para telecomunicaciones, para agua potable y saneamiento básico. Siguiendo el precedente británico, estas comisiones habrían de estimular la competencia dentro del sector de que se ocupa cada una de ellas. En la práctica, cuando las comisiones tropiecen con el obstáculo insalvable de los monopolios naturales, habrán de concentrarse en vías sustitutivas del mercado para lograr la eficiencia y en las alternativas a éste para lograr fines redistributivos. Prestarán atención entonces a la participación de los usuarios y de las comunidades en la gestión de las empresas, mas que a la creación de condiciones de mercado propiamente dichas.

¹⁷. Así, en la fecha existen cuatro tipos de diseños organizacionales que parecen estar trabajando "bien" dentro del sector de agua potable: en el plano de las ciudades capitales, las empresas de Manizales, Bucaramanga y, en menor medida, Medellín; en el plano departamental y de relaciones departamentos-municipios, Acuantioquia y Acuavalle; en el plano de las pequeñas

f) El grado de claridad en la delimitación de las competencias. Prevalece todavía la confusión de competencias dentro de la mayor parte de los sectores de la Administración Pública colombiana. Hay duplicidades, distorsiones institucionales y confusiones en cuanto a la distribución de competencias dentro del orden nacional, el departamental y el municipal y entre estos tres niveles. Las leyes de servicios públicos domiciliarios (SSPPDD) y de competencias y recursos deberán definir con claridad las competencias y sus interrelaciones. Ello impide la determinación de la responsabilidad individual de cada unidad de gestión; es decir, se quebranta el principio mas fundamental de la Administración Pública, especialmente de la Administración contemporánea. No puede desarrollarse capacidad gerencial sin mecanismos adecuados de responsabilidad de gestión.

g) Los organismos centrales de planeación y de financiación se han convertido en organismos de regulación detallada y determinan centralmente algunas de las orientaciones de la gestión directa, con lo cual restringen la autonomía gerencial indispensable para que los municipios y las unidades de prestación directa del servicio respondan plenamente por su gestión.

La principal organización responsable de la financiación de la descentralización (que no la única), la FINDETER, ha operado en considerable armonía con el DNP, hasta el punto de convertirse, mediante la exigencia de requisitos o condiciones con ocasión de la colocación de sus recursos, en eficaz arma de presión del DNP para la reorganización institucional. Sin embargo, la FINDETER presenta procedimientos y requisitos sumamente rígidos y uniformes en lo financiero y en lo administrativo, lo que la hace incapaz de acomodarse a un orden institucional heterogéneo, con metas y planes de desempeño muy diversos en el corto plazo.

La FINDETER no impulsa la capacidad creativa de las unidades directas de gestión respecto de su propia dinámica organizacional; tampoco se ha perfilado como organismo de congestión o de negociación horizontal de metas y planes de desempeño con los municipios y demás unidades de

comunidades y los municipios rurales, la autogestión en general; en el plano nacional, el equipo del AT/PAS. Este último en cuanto concentró su atención en la restructuración organizacional de las unidades de gestión de los departamentos y de las ciudades capitales y en cuanto desconcentró sus agentes para estimular el proceso de restructuración organizacional, para atraer recursos propios de los CORPES, los departamentos y los municipios y para proveer un buen servicio de capacitación y asistencia técnica, particularmente a través del CORPES de la Costa Atlántica.

prestación directa del servicio. Es, mas bien, un organismo de regulación en un sentido tradicional: asume posiciones jerárquicas, de regulación detallada de los proyectos y del manejo global de las finanzas locales, hasta el punto de que desplaza al municipio o a la empresa y se erige en la verdadera gestora de las finanzas locales o empresariales de aquellas entidades a las cuales otorga recursos. Al mismo tiempo, la FINDETER no se reconoce competente ni responsable de la gestión de la organización en las unidades encargadas de prestar directamente el servicio.

La principal organización de regulación ha sido hasta ahora la Junta Nacional de Tarifas, JNT, la cual no vela por la gestión o por los resultados sino por un equilibrio entre costos y cargas financieras, del lado de la empresa, y tarifas accesibles la mayoría de la población, del lado de los usuarios.

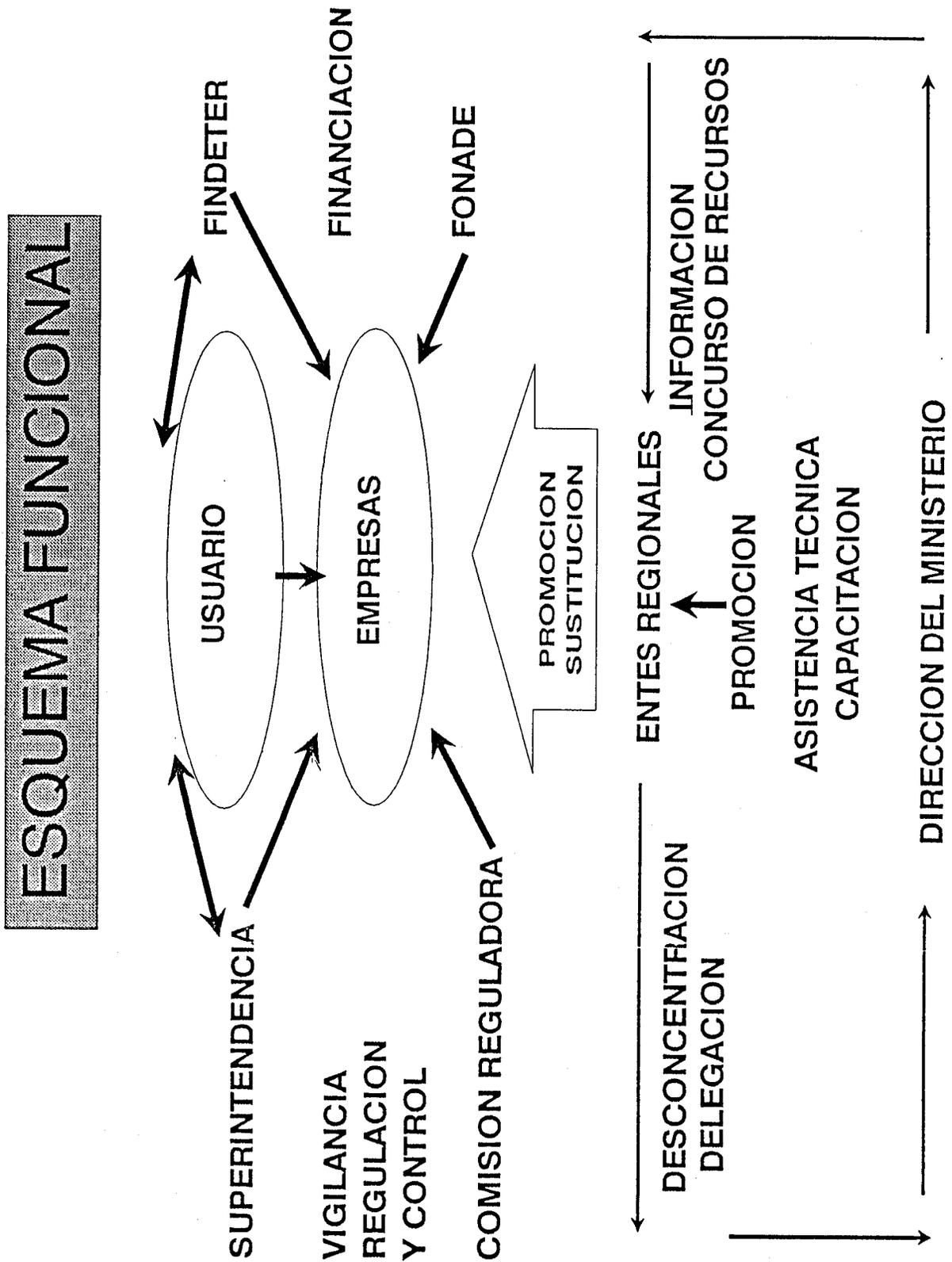
El DNP interviene también con regulaciones de asignación de recursos que lo erigen en un organismo mas de regulación. Pero no penetra el funcionamiento interno de las entidades responsables de la prestación directa del servicio. Al igual que la FINDETER y la JNT, el DNP sienta pautas y metas; pero deja a otros la resolución de los problemas que obstruyen la observancia de esas pautas o el logro de tales metas.

Así las cosas, el orden institucional, esto es, la estructura y el funcionamiento interno de las empresas, entidades o individuos responsables de prestación del servicio, y sus relaciones con otros organismos, sectores o niveles, ha quedado fundamentalmente a la deriva. No existe promoción ni gestión de los organismos de gestión directa del servicio y las regulaciones expedidas desde el nivel central rompen la unidad y la capacidad de la gestión en los organismos responsables de la prestación de los servicios. El nivel central, a su turno tampoco es responsable de los resultados del sector.

En su afán de descentralizar, los últimos gobiernos de Colombia consagraron formalmente la autonomía local y atribuyeron al orden central las tareas de orientación, planeación global y evaluación. En atención a su temor de ineficiencia y deterioro de los servicios, los mismos gobiernos han recurrido -contradictoriamente con lo anterior- a la regulación detallada de la gestión local. No hemos logrado aun un punto de equilibrio entre la autonomía local o empresarial para la gestión y la equidad y eficiencia de cada servicio. La aproximación a los usuarios aparece como la vía para conseguir un balance satisfactorio entre esos dos objetivos.

Es entonces menester que el diseño del nuevo orden institucional del aparato estatal se ocupe primordialmente de la gestión que habrán de cumplir cuatro grupos de organismos básicos, para que todos ellos respeten la autonomía gerencial de las unidades de gestión directa. Estos grupos de organismos son los responsables de la promoción, la capacitación y la asistencia técnica (generalmente las nuevas direcciones sectoriales de los ministerios), los responsables de la regulación de metas financieras, de cobertura y calidad (la tarea principal de las Comisiones Reguladoras), los responsables de la financiación o cofinanciación del sector respectivo (principalmente los fondos establecidos en Diciembre de 1992) y los responsables de la vigilancia y control de los planes de resultados y desempeños (las Superintendencias competentes, bajo la nueva orientación que habrá de imprimírseles, hacia los controles de gestión y resultados). Tales cuatro grupos de organismos bastan para revitalizar el control social y la eficiencia desde el Gobierno Central. Ellos deberán asumir coordinadamente la responsabilidad de promover las formas institucionales adecuadas a cada circunscripción de prestación del servicio mediante la asistencia en la identificación de los recursos potenciales disponibles en cada localidad, el diseño, el estímulo, la negociación de metas y planes y la supervisión y evaluación del cumplimiento de los mismos.

h) Los grados de participación. Los mecanismos de participación de los usuarios (comunidades, individuos) son casi inexistentes en la actualidad; el país ha aprendido, a raíz de los fracasos habidos desde 1986 hasta la fecha, que la participación no se logra por orden de ley. Hoy en día no se utiliza su potencial como herramienta de información, planeación, ejecución y control y apenas si comienza a contarse con la vinculación de sus recursos para la constitución de las empresas que prestan directamente el servicio o para la prestación del mismo. Los usuarios no cuentan con la información necesaria para evaluar la gestión; prevalece la distancia entre demandante y oferente. Nuevamente, corresponderá a los organismos sectoriales del nivel central, y principalmente a las direcciones de los ministerios, ilustrar y estimular la participación de los usuarios en cada dimensión de la prestación del servicio y en el sistema de información que le servirá de soporte (ver Diagrama No. 3).



i) El estado actual de los mecanismos de control, su orientación y su eficacia. La mayor parte de los mecanismos de control son obsoletos; entran la gerencia eficiente en vez de estimularla. Contrariamente al espíritu de la Constitución, los controles siguen siendo numérico-formales o de conformidad de la gestión con las normas que encasillan las actividades y con el presupuesto. Ni estos controles, ni los que se derivan del actual régimen contractual, rígido y engorroso, han logrado impedir la corrupción, evidentemente elevada dentro del sector. La Ley de control fiscal sancionada en enero de 1993 es insuficiente para impulsar la implantación de los controles de gestión y de resultados. La confusión actual de responsabilidades impide la implantación de un efectivo control de gestión y resultados: quienes planean, financian y regulan operan centralmente y trasladan la responsabilidad a los organismos directos de gestión o al lastre institucional y financiero heredado del pasado; quienes prestan directamente el servicio se lavan las manos en las rigideces de las normas y las regulaciones, las que les impiden iniciar una verdadera labor gerencial.

Este artículo propone fortalecer primeramente el control social o control efectuado mediante la participación del usuario. Para ello se requiere abrir aún mas y estimular la posibilidad de participación de los usuarios en la propiedad y en los organismos directivos de las empresas. Pero, sobre todo, se requiere de mecanismos transparentes de información sobre los planes de desempeño y las metas de las unidades directas de gestión y sobre su financiación; se requiere además de canales de comunicación permanente entre los usuarios y los organismos centrales de gestión y de control y evaluación (el Ministerio, los organismos financieros, los organismos de regulación, los de control y vigilancia). Se trata de convertir a los usuarios en la principal fuente de información y de presión para la elaboración y el cumplimiento de las metas y los planes de desempeño; de construir una demanda informada y de promover la organización y la presión eficaz de los demandantes. O, lo que es lo mismo, hacer de la demanda la fuente mas efectiva de los controles de gestión y de resultados.

j) El grado de unidad o de fragmentación dentro del sector. Un sector sólo puede ser eficiente en el mundo contemporáneo si actúa unido; es lo que encontraron hace ya varios años los teóricos de la "calidad total". Excepción hecha de algunos casos de coordinación entre los organismos de promoción, regulación de la gestión, financiación de la gestión y control de la misma ¹⁸, los sectores

¹⁸. Como la ya citada coordinación entre el Dnp y la Findeter, para fines de reforma de las estructuras organizativas y la imposición de planes de desempeño a las unidades de gestión directa

no actúan como unidad gestora; su responsabilidad de conjunto es inexistente y las responsabilidades, que debieran ser puntuales y precisas, están diluidas.

El grado de responsabilidad de los departamentos y los municipios varía ampliamente; la discusión horizontal de metas y estrategias ha sido reemplazada por la normatividad jerárquica del gobierno central sobre los niveles subnacionales. Para agravar la situación, los mecanismos automáticos de control y evaluación de resultados son inexistentes.

El nuevo orden de las instituciones de gestión y de control buscará contrarrestar esa atomización de competencias, conducente a la irresponsabilidad, mediante la consideración del sector o servicio en su conjunto (y no solamente del organigrama o el manual de funciones de un determinado sector). También mediante la recomendación de precisar e individualizar la responsabilidad de cada organismo, equipo de trabajo o individuo que interviene en la prestación del servicio, desde el ministro hasta los equipos de trabajo de servicios administrativos de las unidades de gestión directa.

k) La falta de un sistema de información uniforme y enderezado a los controles de gestión y resultados es característica de todo el sector público; simplemente, no existe tradición gerencial dentro del Estado colombiano y, por ende, no hemos pensado en la economía y la selección de la información para la gerencia sino en el levantamiento de estadísticas de uso general. Los sistemas de información son ordinariamente inconducentes para fines de la gestión, la evaluación de la gestión, las organizaciones o sus resultados. Como corolario, las regulaciones son expedidas sin atención a la situación particular de cada gestión: tienen que limitarse a regulaciones de procedimientos o de indicadores indirectos e insuficientes.

Además, la información se halla fragmentada entre múltiples organismos que no dialogan entre sí ¹⁹. Con el ánimo de llenar este vacío, el nuevo orden de gestión y de control deberá atribuir

dentro del sector de agua y saneamiento básico.

¹⁹. El sector de agua potable, para continuar con el mismo ejemplo, cuenta con algunos centros de información en cada uno de los niveles de la Administración Pública, así:

- Nivel Central (Junta Nacional de Tarifas, AT/PAS (UDU-DNP), Ministerio OOPP, SISMUN, DANE, Ministerio de Salud, FONADE, Ministerio de Hacienda).

prioridad a la responsabilidad de las nuevas direcciones ministeriales en materia del diseño y la coordinación del sistema de información para la gestión propio de cada unidad dentro de su sector o servicio.

1) El orden financiero. En términos generales, parecería que el país pudiera obtener los recursos necesarios para mejorar considerablemente los servicios en breve plazo. Por esta razón, este Informe se concentra en la forma de utilizar los recursos actualmente disponibles con mayor eficacia y eficiencia. Con todo, el orden financiero debe ser traído a colación en los diagnósticos que se hagan, por razón de la conexión que se ha establecido en la práctica entre el otorgamiento de recursos crediticios controlados de alguna manera por el Gobierno Central y la modernización institucional de cada sector. La pregunta que surge es: cómo mantener un sano equilibrio entre la conveniencia de emplear el poder financiero central para estimular el desarrollo institucional del sector, y especialmente de las unidades de gestión directa, conservando al mismo tiempo la autonomía de los niveles subnacionales y las empresas de prestación del servicio para manejar y reestructurar sus organizaciones y para ser, por ende, responsables de la gestión del servicio?

Este artículo propone al efecto el recurso a la negociación entre los organismos centrales responsables de la promoción del desarrollo institucional --y, de manera especial, de la Dirección correspondiente en cada Ministerio y la Comisión de Regulación o quien haga sus veces-- y los niveles subnacionales, mixtos o privados encargados de la prestación del servicio. Es una negociación horizontal, sujeta a un criterio supremo: las indicaciones de preferencias y de demanda en general de los usuarios con respecto a un volumen determinado de recursos disponibles. Ninguna de las partes ejerce allí jerarquía o niega la autonomía de la otra en su respectivo campo de competencia; ambas, contando con información común de indicadores de la demanda, convienen planes de metas y estrategias de desarrollo institucional. De manera que la soberanía del usuario (comunidad o ciudadano) anima la negociación y la lleva hacia un criterio fundamentalmente técnico.

- Nivel regional, departamental y municipal: CORPES, empresas o departamentos o municipios.

Ninguno de los anteriores centros de información está orientado hacia la promoción del servicio (excepto en lo financiero), la evaluación de la gestión o el control de resultados. Tampoco hacen uso del potencial de información en cabeza de los usuarios ni diseminan o distribuyen la información entre los potenciales interesados.

6. Restricciones para una propuesta preliminar de distribución de las nuevas responsabilidades de gestión y de relaciones interinstitucionales que les sean correspondientes.

Según se dijo más arriba, la Carta del 91, si bien no hace gala de claridad en las metas de la modernización institucional en cuanto a los horizontes de la reorganización institucional del Estado, ni delinea las relaciones deseadas entre éste y los particulares, es, cuando menos, amplia y permisiva, lo suficiente para emprender una verdadera modernización de la gestión de los asuntos de interés colectivo. Sin embargo, las leyes y los proyectos de ley en curso han ido restringiendo, de manera inconsciente y generalmente imprevisiva, las posibilidades de esta modernización de la gestión y del control. Han creado parámetros restrictivos y amenazan con reproducir el pasado mas que con abrir paso al futuro. Veamos a continuación, en somero repaso, las restricciones o las posibilidades que han impuesto las mas importantes de las leyes recientes o de los proyectos de ley en curso. Restricciones y posibilidades constituyen los parámetros de derecho dentro de los cuales habrá de enmarcarse la reforma institucional de la Administración Pública en los próximos años.

6.1 Los decretos expedidos en uso de las facultades del Artículo 20 Transitorio de la Carta. Estos decretos abrieron la puerta a la flexibilidad gerencial y buscaron imprimir orden y unidad dentro del sector. Sus principales lineamientos, leídos a la luz de las consideraciones anteriores, fueron los siguientes:

- Asignaron a las direcciones ministeriales la responsabilidad de preparar el plan de desarrollo sectorial. Ha de entenderse, de conformidad con el espíritu y la letra de la Constitución del 91, que se trata del plan relacionado con las competencias específicas del nivel central, a saber: metas y recursos sectoriales para la totalidad del territorio nacional; programas para capitalizar externalidades que trascienden el orden regional o para satisfacer economías de escala que demandan un servicio para buena parte del territorio o de la población; normas de calidad.

Como el plan que habrán de elaborar las direcciones sectoriales de los ministerios, y especialmente el plan de expansión, la identificación de las fuentes de financiamiento y del monto

de los subsidios ²⁰, se puede cruzar con las pautas, los criterios y las normas trazadas por la Comisión Reguladora o quien haga sus veces. Es necesario entonces que los dos organismos trabajen en estrecha coordinación, entre ellos y con las orientaciones programáticas establecidas por el DNP.

- Los mismos decretos responsabilizan a los ministerios de "desarrollar y mantener un sistema adecuado de información sectorial, para el uso de las autoridades y del público" ²¹, lo que coincide con la necesidad de un sistema de información de acceso general, ya planteada mas arriba.

- Los decretos facultan expresamente a ciertas direcciones de los ministerios para promover el desarrollo institucional de los organismos seccionales y locales, lo que hemos juzgado la primera prioridad de las direcciones ministeriales durante los primeros años de vigencia de la norma ²². Desafortunadamente, los decretos ataron el lugar y la jerarquía de las direcciones a la estructura general de los ministerios, con lo cual es difícil pero no imposible darle a las direcciones todo el rango que requieren para ser el verdadero motor de promoción y coordinación del sector y toda la flexibilidad de contratación y de relaciones laborales que supone un ejercicio activo y discrecional de la iniciativa gerencial. Queda entonces al ministro, al viceministro y al director agudizar su creatividad jurídica par armonizar las facultades de la Dirección con las necesidades gerenciales de ésta.

- Crearon esos decretos las comisiones reguladoras en los sectores de agua potable y telecomunicaciones, con elevada jerarquía dentro de la Administración Pública y conexión directa con la Presidencia, con el Ministerio respectivo y con los principales organismos centrales del ramo. Por lo tanto, cabe pensar en varias formas de articulación entre las direcciones y las comisiones, que permitan a las primeras efectuar la coordinación activa del sector y lleven a la segunda a promover, mediante regulaciones, las formas de gestión que demanda el actual momento de subdesarrollo institucional del sector. Lo que equivale a decir que la Comisión ha de erigirse en cogestora y

²⁰. Ver, por ejemplo, el Decreto 2152 de 1992 en su Artículo 14, numerales 2, 3 y 4 del segundo inciso.

²¹. Ver, por ejemplo, el Artículo 14, numeral 7 del segundo párrafo, Decreto 2152 de 1992, referente a la reforma del Ministerio de Desarrollo Económico.

²². Ver, por ejemplo, el Artículo 14, numerales 2, 4 y 6 del Decreto 2152 de 1992, concerniente a la Dirección de Agua Potable.

corresponsable del orden y la dinámica del sector; su inserción dentro del sector no puede ser de mero control o de simple promoción de la competencia²³. La forma más importante de articulación la constituye el sistema de información gerencial compartido, demandado, utilizado y promovido por ambas instancias.

La segunda forma de articulación, prevista en la reforma de los ministerios de Telecomunicaciones y de Desarrollo Económico, es la participación del ministro o el viceministro dentro de la Comisión, en calidad de presidente de la misma.

La tercera forma de articulación se deduce del hecho de que todos los miembros de la Comisión son designados por el Presidente de la República, lo que garantiza automáticamente la existencia de una dependencia capaz de asegurar la cohesión de los miembros de la Comisión entre sí y de ésta con el Ministerio, con los organismos financieros y con la Superintendencia. No cabe duda que la composición de la Comisión obedeció a la necesidad de combinar y armonizar las principales entidades responsables del sector en el plano nacional.

- Los decretos de fines de 1992 que crearon, reestructuraron y orientaron los fondos de financiación para los distintos sectores de la gestión pública, mantuvieron la independencia relativa de los organismos de financiación frente a los ministerios, estos últimos los organismos centrales responsables de la promoción del servicio en su conjunto. Con esta decisión, los actuales organismos centrales de promoción perdieron el manejo del arma principal de negociación de la reestructuración. Era un arma con la que sí contaba, por ejemplo, el Departamento Nacional de Planeación, entidad

²³. Nótese, por ejemplo, que el propósito central del Decreto 2152 con la creación de la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico es justamente el logro de la eficiencia. En este sentido, las dos nuevas comisiones plasman mejor el espíritu de la época y los alcances de las comisiones de regulación británicas que la Comisión Nacional de Energía que les antecedió. Para ello, el Decreto 2152, por ejemplo, pone en las manos de la Comisión de Agua y Saneamiento diversos instrumentos como lo son la promoción de la competencia, la regulación de los monopolios cuando la competencia no fuere posible y la definición de criterios de eficiencia e indicadores de gestión financiera. Pues bien, la promoción de instituciones y de relaciones interinstitucionales que incorporen como criterio central de gestión los indicadores de demanda y mercado es justamente la labor más eficaz que puede cumplir un organismo de cara a promover la eficiencia y regular los monopolios cuando no pudiese operar un mercado de competencia. Lo que suele ser el caso en tratándose de servicios como los de agua potable o de telecomunicaciones.

que venía haciendo las labores de promoción del desarrollo institucional del sector de agua potable desde el nivel central.

Será necesario entonces desarrollar una estrategia doble: de un lado, recuperar la credibilidad de las direcciones ministeriales y de los ministerios sectoriales ante el Ministerio de Hacienda y el DNP, organismos éstos que conservan hegemonía dentro de la junta de los fondos de financiación, de manera que la financiación quede al servicio de las acciones de gestión y regulación que se impulsen desde cada Ministerio sectorial; de otro lado, gestionar los mismos ministerios recursos domésticos e internacionales que, manejados bajo su orientación, sirvan de acicate y condicionamiento para impulsar las muy necesarias reformas institucionales que demanda su respectivo sector.

6.2 El proyecto de ley de Servicios Públicos Domiciliarios. Este proyecto contempla los siguientes propósitos:

- Habrá de dar marco general al fomento organizacional y financiero que adelanten los ministerios responsables de la prestación de estos servicios, v.gr., el Ministerio de Desarrollo Económico en materia del servicio de agua potable y el aseo domiciliario en desarrollo del Decreto 2152 de 1992.

- De capital importancia será la creación de la Superintendencia de Servicios Públicos. Para concordar con el espíritu de las recomendaciones de este informe, la Superintendencia deberá nacer como otro organismo de congestión, responsable de la vigilancia del cumplimiento de las metas, de los planes de desempeño gerencial flexibles e individualizados, de la captación y capitalización de la información proveniente de los usuarios.

- Otros aspectos de la próxima ley de Servicios Públicos Domiciliarios que habrán de incidir decisoriamente en la viabilidad de las recomendaciones de este informe son: (i) el margen de flexibilidad que la ley otorgue a la naturaleza jurídica y a las formas organizativas del servicio y a los contratos de éstas organizaciones ²⁴; (ii) la posibilidad de manejar gerencialmente las finanzas (los subsidios) y las políticas laborales (incentivos, estabilidad, etc.); (iii) el énfasis de la ley en la misión de los organismos del sector, sus metas y sus criterios de acción.

²⁴. Para lo cual el proyecto habrá de armonizarse con el nuevo Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, Ley 80 de Octubre de 1993.

6.3 La Ley 60 de 1993 o Ley de Competencias y Recursos. La confusión reinante en materia de distribución de competencias intergubernamentales.

- Esta ley estaba llamada a definir meridianamente el grado de autonomía real de los departamentos y los municipios para el ejercicio de las atribuciones que les son propias. Sin competencias claramente delimitadas y sin autonomía para ejercerlas no podrá haber responsabilidad gerencial en el nivel local, el que está mas estrechamente ligado a la prestación directa del servicio. Adviértase que hasta la fecha, y desde antes de la aprobación de la nueva ley de competencias y recursos, ya las competencias en materia de servicios públicos se hallan ambiguamente distribuidas. Desafortunadamente, la tan esperada ley resultó ser un parto de los montes. En realidad, su contenido corresponde fundamentalmente a un proyecto de control del gasto y no al de una norma de clarificación de competencias entre niveles de la Administración Pública. En efecto, el propósito principal de la ley es consagrar la salud y la educación como conceptos prioritarios del gasto; y, en menor medida, los servicios de agua potable y saneamiento básico y vivienda social.

- Por lo demás, si se insiste, como lo hace la ley de competencias y recursos, en efectuar transferencias al nivel municipal, en vez de llegar con ellas hasta el usuario o hasta las unidades de gestión de los servicios (el plantel educativo, el puesto de salud, la empresa de acueducto o de aseo, etc.), se corre el riesgo de desviar o distorsionar el sentido y la orientación de las transferencias.

- Por virtud de la ley de competencias y recursos, la Nación delega funciones en los departamentos y los municipios y puede retomar estas funciones cuando lo considere conveniente. No hay, pues, autonomía ni cabe pensar en la responsabilidad individualizada de los municipios o, menos aún, de los gestores directos de un servicio.

- Finalmente, las transferencias están calculadas bajo fórmulas que tienen que ver con una serie de propósitos fundamentalmente municipales, uno solo de los cuales es la eficiencia en el servicio. Así las cosas, corresponderá a las próximas administraciones intervenir en la reconceptualización de la ley de competencias y recursos de manera que se acompañe bien con la participación para el control social que la modernización de la Administración debe instituir dentro de la gestión de los asuntos de interés colectivo. Esta reconceptualización deberá comenzar por ilustrar, de manera pionera, las ventajas que para la eficiencia en la asignación de los recursos ofrecen el respeto a la autonomía local y empresarial, la congestión de los usuarios y los nuevos mecanismos de control aquí propuestos.

6.4 El régimen de ordenamiento territorial.

- Se anuncia ahora el proyecto de ley de Ordenamiento Territorial²⁵. De él se esperaba un régimen que cubriera mas o menos orgánicamente esta materia, tal como lo previó y lo ordenó la Carta del 91 y como lo venía trabajando la Comisión de Ordenamiento Territorial. Desafortunadamente, el proyecto no hace claridad sobre las competencias y nada aporta al mejoramiento de la gestión; no es un proyecto concebido en función de los servicios y para el mejoramiento de éstos. De convertirse en ley, habrá de imponer nuevas trabas y restricciones a la aplicación de las recomendaciones aquí contenidas.

6.5 La imagen tradicional de los ministerios sectoriales.

- Los ministerios sectoriales no han ocupado lugar central dentro del concierto de los organismos de política económica de las dos últimas décadas. Se los considera ministerios mas expuestos a la influencia política que, por ejemplo, el muy influyente Ministerio de Hacienda o el igualmente influyente Departamento Nacional de Planeación. Este factor limita considerablemente la viabilidad de las recomendaciones de este trabajo. Las posibilidades de empleo de las herramientas financieras, el respaldo de los demás organismos conexos con el respectivo sector, la viabilidad misma de la coordinación que deberán emprender los ministerios sectoriales, los controles de gestión y resultados que se les puedan aplicar, están todos condicionados al restablecimiento de la credibilidad de estos ministerios, no tanto en cuanto a organismos coadyuvantes al avance de las actuales políticas macroeconómicas, servicio que prestan generalmente con eficacia, sino en cuanto núcleos de inspiración y promoción de una nueva concepción de la empresa, atada al control social de los particulares.

- El diseño organizacional interno, los procesos de selección y capacitación de personal, la planeación de operaciones, la creación de círculos de calidad, la orientación de responsabilidad y de servicio para con los usuarios o destinatarios de los servicios de cada Ministerio, la implantación de mecanismos regulares de evaluación y autoevaluación, la transparencia y diseminación de sus estrategias, son todos elementos centrales que habrán de hacer de los ministerios sectoriales los organismos pioneros en la modernización de la administración pública colombiana.

²⁵. Cf. Iniciativas Legislativas, No. 4. Ordenamiento Territorial. Ministerio de Gobierno, Bogotá, Septiembre de 1993.

6.6 La enorme debilidad del sistema de información. Ya mencionamos las limitaciones de los actuales sistemas de información, tanto en materia de información gerencial (en la que se basan también los controles de gestión y resultados), como en materia de creación de una demanda y un control informados por parte de los usuarios o beneficiarios de los servicios y por parte también de las entidades territoriales que los cogestionan con el Gobierno Central. La construcción del sistema demandado por las propuestas aquí formuladas tomará años de tenacidad y compromiso de los ministerios sectoriales y del alto gobierno en general.²⁶ (ver Diagrama No. 4).

6.7 El estado de subdesarrollo organizacional y, sobre todo, la cultura de falta de creatividad en materia de orden institucional. Este es quizás el factor de mas negativa gravitación sobre la aplicación cabal de las recomendaciones de este trabajo²⁷. De allí la importancia de una etapa de transición destinada a la germinación de una nueva cultura de la gestión de los asuntos colectivos, tanto por parte de los particulares como por parte de los organismos del Estado²⁸.

7. **Propuestas de desarrollo institucional para el control social**

7.1 Criterios rectores

a) Primer criterio rector: unidad de gestión y de responsabilidad

- Con el fin de singularizar la responsabilidad de gestión de cada sector dentro del Gobierno Central, de constituir un núcleo visible y responsable ante los usuarios y de hacer de los ministerios entidades confiables ante los ciudadanos, el Gobierno y las agencias multilaterales de crédito, este

²⁶. Feldman, M. y March, J. (1991) "Information Gathering in Organizations as Signal and Symbol", en Administrative Science Quarterly, vol. 26, junio, pp 171-186.

²⁷. Cf. Jellinek, M. et. al (1983) "Organizational Cultures", en Administrative Science Quarterly, vol. 28, Septiembre, pp 331-495. Schein, E. (1985) Organizational Culture and Leadership. Jossey-Bass, San Francisco. Smircich, L. (1983) "Concepts of Culture and Organizational Analysis", en Administrative Science Quarterly, vol. 28, Septiembre, 339-358. Salamon, L. (1981) "The goals of reorganization", en Administration and Society, vol. 12, febrero. Hirschman, A.O. (1970) Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in firms, organizations and states. Cambridge, Harvard U. Press. Khandwalla, P.N. (1978) "Crisis Response of Competing versus noncompeting Organizations", en C.F. Smart y W.T. Stanbry (Eds.) Studies on Crisis Management, Butterworth, Toronto pp 158-178.

²⁸. Cf. Zucker, L.G. (1977) "The role of Institutionalization in Cultural Persistence", en American Sociological Review, vol. 42, pp 726-743.

artículo adopta como criterio rector de la reestructuración ordenada por los decretos expedidos en uso de las facultades del Artículo 20 Transitorio de la Constitución y, a tono con éstos, mantener la unidad de gestión de cada servicio dentro del respectivo ministerio sectorial.

- El anterior criterio busca hacer de los ministerios sectoriales y específicamente del Viceministerio correspondiente el responsable de la gestión del servicio ante el Gobierno y ante la Nación. El mismo criterio de unidad ha de observarse respecto de cada competencia atribuida a un organismo, ya sea del nivel nacional, departamental o municipal, del sector privado o de naturaleza mixta. Es decir, cada organismo competente debe tener todas las herramientas necesarias para realizar su función; de lo contrario no será posible realizar una labor de gerencia ni evaluar resultados ni controlar y medir la gestión.

- Técnicos del Banco Mundial y del DNP han expresado un argumento en contra de la unificación de la gestión en los ministerios sectoriales, cuando se les ha consultado preliminarmente esta propuesta. Su contra-argumento consiste en el riesgo que para la eficiente asignación de los recursos crediticios representa la reunión de la gestión sectorial y la orientación de la financiación sectorial bajo una sola entidad. En efecto, una ligera apreciación de las experiencias habidas en Colombia en épocas recientes respecto del sector agropecuario, del servicio de agua y saneamiento o aún respecto del sector industrial conduciría a esta conclusión.

Sin embargo, existen en el país experiencias en contrario que llaman a la búsqueda de otro factor, distinto a la aglomeración de funciones, para la explicación del manejo eficiente o ineficiente en la asignación de los recursos. Así, el manejo del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, cuando éste se encontraba en el BCH, difícilmente puede ser tachado de asignación generosa e ineficiente de los recursos crediticios previstos para los municipios. O, para no ir tan lejos, el manejo combinado que el DNP, en cuanto organismo de gestión transitoria del sector, y la FINDETER, han hecho de los recursos para la reorganización del sector de agua potable, tampoco puede ser objeto de la misma tacha. Los dos ejemplos anteriores apuntan a demostrar que, cuando los recursos crediticios se manejan bajo claras y respetadas pautas, dictadas por las autoridades monetarias nacionales o negociadas con las agencias internacionales de crédito y desarrollo, y ese manejo cuenta además con la participación cogestora de las autoridades responsables del equilibrio macroeconómico, desaparece o se reduce considerablemente el riesgo de asignación ineficiente de los recursos del crédito.

- Para hacer de los ministerios sectoriales la unidad real de gestión del sector en el plano nacional se requiere incluir en esos ministerios, o adscribir a ellos, las comisiones reguladoras (o la entidad que haga sus veces), la Superintendencia (o la entidad que haga sus veces) y los organismos

y mecanismos de financiación. Como los decretos que acaba de expedir el Gobierno (diciembre de 1992), en uso de las facultades del Artículo 20 Transitorio de la Carta y para la restructuración de la Administración Pública Central, reordenaron los fondos financieros para la gestión pública, convendría que los ministerios sectoriales gestionaran, como lo señala el Decreto 2152 relativo al Ministerio de Desarrollo Económico, recursos para la financiación de su respectivo sector. Sin perjuicio, claro está, de la coordinación estrecha que pueda darse entre los fondos de financiación y los ministerios sectoriales ²⁹.

b) Segundo criterio rector: aproximación del servicio al usuario hasta el punto de la congestión por parte de los usuarios. - A lo largo de este artículo se han subrayado las ventajas que para la eficiencia en la prestación del servicio tiene la vinculación de los usuarios, ya sea en la planeación, la ejecución, la financiación o la inspección, vigilancia, evaluación y control.

- Tal vinculación puede adoptar múltiples modalidades, según la naturaleza de la unidad de gestión directa, los recursos disponibles en cada localidad, etc. Por ello, se ha atribuido prioridad a la labor que los ministerios sectoriales habrán de cumplir en materia de promoción de modalidades organizacionales que aseguren la intervención decisoria de los usuarios y, cuando ello no fuere posible de manera directa, estimulen el control indirecto por parte de éstos.

- La descentralización del servicio, con reconocimiento de la autonomía de las unidades directas de gestión (generalmente distintas del municipio aunque coincidan con el ámbito territorial de éste y se apoyen en él para fines de coordinación y asistencia) y de los niveles subnacionales es ingrediente esencial para el cumplimiento con este criterio rector ³⁰.

- Son múltiples las formas de intervención del Gobierno Central en la prestación del servicio por parte de los niveles subnacionales o de las unidades de gestión directa: negociación y convenios sobre reforma organizacional, planes de desempeño y metas a cumplir; régimen tarifario; planes y metas del orden nacional; estímulos a aprovechar economías de escala; sanciones por parte de las Superintendencias; condicionamiento de los recursos financieros.

²⁹. La Findeter sigue siendo un organismo vinculado al Ministerio de Hacienda (Decreto 2112 de 1992) y Fonade al Dnp (Decreto 2168 de 1992). Los otros fondos que se crearon o restructuraron fueron el Fondo de Inversiones Sociales, FIS, y el Fondo DRI.

³⁰. Cf. Sharpe, L.J. (Ed) (1979) Decentralist Trends in Western democracies. Sage, London. Rondineli, D.A. et. al (1984) Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience, World Bank Staff Working Papers No. 581. The World bank, Washington.

7.2 Matriz de competencias

Dividimos la gestión fundamental en cuatro tareas fundamentales, cada una de las cuales tiene responsables en el nivel central, en los niveles subnacionales y en el nivel de la empresa o unidad de gestión inmediata:

	Planeac. y Prom. de la gestión	Gestión del Serv.	Regulac.	Financ.	Superv.	Info.
Nivel Central Coord. Minist. Dirección Comisión Superint.	X		X		X	X
Nivel Central DNP Fondos Finan.	X			X		
Niveles Subnacionales Región Dpto. Mpio.	XA XB	X		X X X	X X X	X X X
Sector Privado Empresas Usuarios Trabaj. Capital	X X	X X		X X X	X X X	X X

a) Nuevas funciones de las direcciones de los ministerios sectoriales. Dentro del marco de los decretos de fines de 1992 que desarrollaron el Artículo 20 Transitorio de la Carta, las direcciones sectoriales habrán de concentrarse en las siguientes funciones, todas ellas esenciales para introducir un enfoque gerencial en el sector:

- Planeación del sector, de conformidad con lineamientos financieros, macroeconómicos e intersectoriales trazados por el DNP.

- Promoción de unidades y formas de gestión (incluyendo asociaciones intergubernamentales).

- Capacitación de capacitadores y coordinación de programas de capacitación. Asistencia Técnica a los niveles subnacionales y a las unidades de gestión directa.

- Diseño y promoción de los programas de asistencia técnica.

- Orientación del sistema de información mediante demandas enderezadas a la gestión gerencial y mediante la armonización y el suministro de la información procedente de las regiones y las localidades.

- Búsqueda de recursos domésticos e internacionales y asignación de los mismos en armonía con los organismos financieros especializados.

- Señalamiento de metas específicas para las unidades de gestión directa de los servicios, en armonía con la Comisión Reguladora o de quien haga sus veces.

- Evaluación del uso de los recursos.

- Promoción de la descentralización del sector, esto es, de la participación de CORPES, departamentos, corporaciones autónomas regionales y municipios en las actividades propias del sector.

- Secretaría técnica de la Comisión Reguladora o de la entidad que haga sus veces.

- Suministro de las metas y los planes de las unidades de gestión a la Superintendencia (o la entidad que haga sus veces) de suerte que ésta pueda orientar su supervisión a la gestión y los resultados.

- Las demás señaladas en los decretos que desarrollaron el Artículo 20 Transitorio.

b) De las comisiones reguladoras (o las entidades que hagan sus veces). Los decretos de fines de 1992 dejaron clara la intención del legislador de excepción de imprimir a estas comisiones un lugar de jerarquía que asegure el predominio de los criterios de eficiencia y eficacia dentro del sector. Este estudio recomienda mantener en todo tiempo este carácter, inicialmente de manera excepcional dentro de la Administración (Energía, Telecomunicaciones, Agua Potable y Saneamiento Básico), y gradualmente extendido a todos los demás sectores o servicios públicos. Las recomendaciones que siguen a continuación buscan desarrollar aquellos decretos mediante la dotación de los instrumentos requeridos por las comisiones.

- Habrán de regular lo referente a las formas de gestión, las metas de cobertura, los indicadores y las evaluaciones de gestión (eficacia y eficiencia) y las tarifas. Para estos fines, la Comisión Reguladora trazará metas y planes para el sector, en estrecha asociación con las direcciones sectoriales y en concordancia con los lineamientos generales establecidos por el DNP.

- Se nutren de la información y los estudios provenientes de las direcciones sectoriales y de la información generada por la Superintendencia de Servicios Públicos y por el Sistema de Información de cada sector.

- Aunque son unidades políticamente independientes del respectivo Ministerio, se hallan administrativamente localizadas dentro de éste. Requieren solamente de personal de apoyo. Por lo tanto, su estructura de personal estará formada, además de sus miembros permanentes y de dedicación exclusiva, por asesores y servicios de secretaría.

- c) Funciones de la (futura) Superintendencia de Servicios Públicos y de las demás superintendencias sectoriales que se creen. Para el buen cumplimiento de las funciones que a ella señale la Ley, y especialmente para orientar sus labores de inspección, supervisión, vigilancia y control hacia la evaluación de resultados y desempeños, la Superintendencia ha de mantener contacto directo con las direcciones sectoriales y con las comisiones reguladoras, para recibir de ellas indicaciones sobre las metas y los indicadores de gestión y resultados y para orientar sus labores hacia controles de planes y estrategias de gerencia. La Superintendencia ha de mantener también contacto directo con los usuarios y con los funcionarios de los niveles subnacionales para recibir de ellos quejas, observaciones, evaluaciones. Promueve la participación de los usuarios mediante encuestas de evaluación y contribuye a la diseminación de los planes de gerencia.
- d) Funciones de los organismos de financiación. Mediante el condicionamiento de los recursos, coadyuvan a estimular la transformación organizacional del sector y a formular planes de gerencia adecuados a la situación actual de cada organismo de gestión directa. Habrán de cumplir funciones especialmente importantes para asegurar el saneamiento financiero mediante el pago de los compromisos laborales que, provenientes de otras épocas institucionales, impiden la modernización institucional del sector.
- e) El sistema de información. Capta la información generada o recogida por los organismos de todos los niveles; establece pautas para la generación automática de información; disemina regularmente la información para los niveles nacional, departamental y municipal. Orienta la información hacia la gestión y los resultados y la sistematiza de cara a dotarla de transparencia frente al usuario. Localizado en el ministerio sectorial respectivo, requiere de profesionales que combinen el perfil de expertos en sistemas de información, en información para la gerencia y en conocedores del servicio respectivo. Estos profesionales pertenecen a la planta del ministerio y serán evaluados periódicamente por la Dirección sectorial correspondiente, en asociación con la Comisión Reguladora (o de la entidad que haga sus veces), y por los demás usuarios del sistema. Sólo pueden ser removidos mediante concepto previo favorable de la Comisión Reguladora.
- f) Relaciones con otras dependencias de los ministerios sectoriales. El esquema propuesto supone otras reformas en los ministerios sectoriales, así:

i) La creación de comités informales responsables de capacitarse en estas tareas y de llevarlas a cabo.

ii) El ministro es responsable de impulsar conceptos, modelos y estrategias de desarrollo, los cuales son recogidos por las direcciones ministeriales competentes y los organismos conexos.

g) Los CORPES y los departamentos.

i) Coordinan las políticas nacionales en sus respectivas áreas de influencia.

ii) Crean Unidades Administrativas Especiales u otro tipo de dependencias responsables de los servicios correspondientes.

iii) Aportan recursos al sector.

iv) Buscan y promueven la escala óptima de prestación del servicio entre municipios y entre unidades de gestión directa.

h) Los municipios. Los municipios rurales y pequeños son generalmente responsables de la prestación directa del servicio. En ellos coincide el destinatario de las transferencias nacionales y la unidad de gestión directa. Los municipios grandes cuentan generalmente con otras entidades, públicas, privadas o mixtas, responsables de la prestación directa del servicio. Estos municipios realizan entonces, en su territorio, funciones similares a las señaladas para los departamentos y los CORPES.

i) Los organismos de gestión directa del servicio. Son el destino final de todo el andamiaje y las políticas de cada sector. Adoptan múltiples formas y tienen puntos de partida muy diversos. Son ellos con quienes deben trabajar primordialmente las direcciones de los ministerios y a ellos están dirigidas generalmente las regulaciones de la Comisión Reguladora y las acciones e instrucciones de la Superintendencia correspondiente.

8. Elementos preliminares para la transición hacia una cultura de gestión estratégica y de control ciudadano de la misma.

Según se ha señalado insistentemente más arriba, la falta de una cultura gerencial dentro de la Administración Pública es actualmente el principal escollo a la aplicación de las propuestas que se acaban de presentar. La etapa de transición apunta a introducir la mentalidad gerencial o de gestión, a traducirla en motivaciones, operaciones y hábitos de comportamiento y, en fin, a instituir mecanismos de seguimiento, evaluación y capacitación continuos dentro de los ministerios sectoriales.

8.1 Los supuestos o requisitos de la etapa de transición

- Respaldo del alto gobierno y en especial del Presidente de la República, de su ministro de Gobierno y del CONPES, para introducir prácticas insólitas dentro de la Administración Pública.

- Respaldo del Presidente y de su Gabinete, en especial de los ministros del equipo económico para con los procesos de transformación interna de los ministerios sectoriales.

- Presentación y obtención de respaldo de las transformaciones internas de los ministerios sectoriales ante el Banco Mundial y otros organismos multilaterales o bilaterales de crédito.

- Disponibilidad de recursos para llevar a cabo la transición.

- Contratación de un equipo de facilitadores expertos en la materia (expertos en desarrollo organizacional).

- Conformación de un equipo de acompañamiento, supervisión y evaluación integrado por miembros de cada ministerio sectorial.

- Estricta sujeción a los cronogramas sugeridos mas adelante.

- Disposición a emprender proyectos piloto.

- Expectativa de extender esta experiencia a otros organismos del sector público.

8.2 Las fases de la transición, sus metas y actividades. La transición dentro de cada ministerio o sector podría seguir las siguientes pautas generales, a condición de acomodarlas a las necesidades específicas del sector:

a) Primera fase: organización y personal: 3 semanas.

- Identificación de las necesidades organizacionales y del perfil de los funcionarios que las deberán desarrollar.

- Capacitación y recalificación del personal actual o selección de personal en calidad de prueba.
 - Entrenamiento; criterios de evaluación; aplicación de primeras evaluaciones.
 - Confirmación o selección "definitiva" del personal.
- b) Segunda fase: desarrollo de los planes operativos y celebración de compromisos horizontales; establecimiento de controles y responsabilidades personales en cada área: 10 semanas.
- Identificación de necesidades de los usuarios de la gestión de cada ministerio sectorial.
 - Identificación del universo de posibilidades de cada ministerio sectorial frente a las anteriores necesidades.
 - Prioridades del sector para los primeros 24 meses.
 - Recursos disponibles, financieros y humanos.
 - Limitaciones
 - Tareas
 - Trabajo en equipo.
 - Evaluación de tareas y trabajos en equipo.
 - Presupuesto operativo para cada grupo o individuo.
 - Supervisión gerencial de estos procesos administrativos.
 - Desarrollo de los objetivos colectivos y por equipos.
 - Metas y cronogramas.
 - Conformación de equipos de trabajo. Círculos de calidad.
 - Institucionalización de procesos de evaluación mensual.
- c) Tercera fase: acompañamiento y supervisión por parte de agentes externos durante un período de dos años.

8.3 La transición está preferentemente dirigida a los organismos del nivel central.

En estos primeros momentos de reestructuración del servicio, la transición debe dirigirse primeramente al Ministerio o Viceministerio, a la Comisión Reguladora, a la Superintendencia, a los organismos especializados en el control fiscal y a los organismos financieros o a las entidades que hagan sus veces. Más adelante se deberá extender a los niveles subnacionales de la Administración Pública y a los organismos privados o mixtos.

9. La misión del organismo estatal de contraloría en la fase actual. Estructura y objetivos de un Estatuto contemporáneo de control.

En su conjunto, las anteriores tendencias de reforma de la Administración Pública y sus correspondientes herramientas desplazan el eje de gravedad del control, del organismo estatal al funcionamiento del mercado y de la sociedad civil. Si se acepta la entronización de la eficiencia como meta primordial del control fiscal, como lo hacen la Constitución del 91 y la Ley 42 de 1993, forzoso es aceptar también el desplazamiento de las instancias de control por herramientas --automáticas o no-- concebidas de acuerdo con los postulados de la eficiencia propuestos por la teoría económica capitalista, los mismos que legitiman y son a la vez el objetivo de la intervención del Estado contemporáneo.

El organismo responsable del control, en nuestro caso las contralorías (nacional, departamentales, municipales), sólo puede aspirar a ejercer sus propias modalidades de control y, lo que es ahora su tarea actual mas importante, a estimular la aparición y el funcionamiento de otras variedades de control, a precipitar la desaparición de aquellas que se vuelven ineficientes y obsoletas (incluyendo las suyas propias), a coordinarlas y a llevar al máximo rendimiento la eficacia propia de cada una de ellas y de todas en conjunto. Lo que quiere decir que el nuevo organismo estatal del control ha de ser por excelencia un organismo de promoción, evaluación y coordinación, al igual que lo son ahora los ministerios o las secretarías departamentales o municipales. Su tarea primordial es la gerencia del control, no la producción directa del mismo.

Por las razones anteriores, la nueva ley de control fiscal, en nuestro caso la Ley 42 de 1993, debió estructurarse de una manera enteramente diferente a la configuración que le dieron el proyecto inicial de la Contraloría y la versión final aprobada por el Congreso ³¹:

* En primer lugar, la Ley ha de imponer la misión y las metas del control contemporáneo, esto es, ha de hacer de la Contraloría el organismo de promoción y supervisión del conjunto del sistema.

³¹. Dicho sea de paso, el proyecto inicial y la versión final de la ley son casi idénticos. La propuesta de la Contraloría recibió poco o ningún debate y encontró trámite expedito dentro del Organismo Legislativo. Lo que pone de presente que su rápida aprobación obedeció fundamentalmente a razones políticas y que el Congreso reflexionó poco o nada sobre la materia.

* En segundo lugar, ese sistema ha de definirse como la sumatoria armónica de todas las herramientas y todas las instancias visibles e invisibles de control de la eficacia y la eficiencia del sector público. Es decir, la ley debe romper las barreras que hoy separan las vías públicas y privadas de control de la gestión pública; hoy el control fiscal se caracteriza por la multiplicidad de herramientas y la pluralidad de instancias que las ejercen.

* En tercer lugar, esa ley hipotética ha de dotar a la Contraloría de la capacidad de elaborar y mantener el complejo mapa de herramientas de control, de seguirlas, promoverlas y evaluarlas, y ha de atribuir a la Contraloría la tarea primordial de promoción de la asistencia técnica a los actores públicos y privados.

* En cuarto lugar, la ley postulada debe armonizarse con las demás leyes o proyectos de ley enderezados a imprimir eficacia y eficiencia en la Administración Pública y principalmente con: la de competencias y recursos; la de servicios públicos domiciliarios; la de reordenamiento territorial; las de régimen de municipios, departamentos y áreas metropolitanas; la de régimen fiscal de departamentos y municipios; la del Fondo Nacional de Regalías; los decretos de modernización del Estado; etc. Lo que equivale a decir que la ley debió ser producto de concertación entre el organismo de control y los organismos estatales y congresionales que están formulando las políticas subyacentes a cada uno de aquellos proyectos de ley o normas legales vigentes.

* En quinto lugar, la ley debió prever las formas mas eficaces para poner en marcha las novedosas armas de control de eficiencia precitadas mas arriba. No son armas gratuitas ni de fácil instalación o aplicación ni puede suponerse que el simple ordenamiento legal de ellas garantiza su aplicación; es menester prever las estrategias de creación y ordenamiento de tales armas, su seguimiento, evaluación y replanteamiento continuos.

* Por último, una ley sobre control fiscal que pretenda cubrir orgánicamente la materia deberá contemplar medidas transitorias y prever una fase de transición en todo el andamiaje del control fiscal, de manera que pueda reestructurarse todo el sector sin sobresaltos y, lo que es tan o mas importante, pueda prepararse y recalificarse adecuadamente el personal de las contralorías actuales, puedan establecerse las metas y los planes operacionales para cada uno de los equipos internos de éstas y puedan rediseñarse las instancias y las oportunidades de seguimiento y control. El cambio de la cultura del control tomará muchos años; lo que la ley puede hacer es sentar las bases para establecer los mecanismos de la nueva cultura y contribuir a aclimatarlos y a ponerlos en marcha en el corto plazo.

En síntesis, el organismo responsable del control, en nuestro caso las contralorías (nacional, departamentales, municipales), sólo puede aspirar a ejercer sus propias modalidades de control y, lo que es ahora su tarea actual mas importante, a estimular la aparición y el funcionamiento de otras variedades de control, a precipitar la desaparición de aquellas que se vuelven ineficientes y obsoletas (incluyendo las suyas propias), a coordinarlas y a llevar al máximo rendimiento la eficacia propia de cada una de ellas y de todas en conjunto. Lo que quiere decir que **el nuevo organismo estatal del control ha de ser por excelencia un organismo de promoción, evaluación y coordinación**, al igual que lo son ahora, en sus respectivos campos de acción, los ministerios o las secretarías departamentales o municipales. Su tarea primordial es **la gerencia del control**, no la producción directa del mismo.

10. Las particularidades del control en el mundo contemporáneo: múltiples instancias y múltiples herramientas. Recomendaciones para el desarrollo institucional de la Contraloría y de otros organismos de control.

El criterio rector de la modernización de la Administración Pública es, por excelencia, la disposición de la organización al servicio del usuario. Se trata de que los beneficiarios de sus productos o servicios la conduzcan directa o indirectamente, de hacer de aquéllos cogestores invisibles y controladores efectivos de la gestión organizacional, de invertir la pirámide burocrática colocando en la cima al destinatario final, de imprimir un manejo gerencial discrecional.

Este breve artículo no alcanza para dar cuenta cabal de la reorganización y del desarrollo institucionales que se requieren en este momento de cada uno de los organismos o instancias de control, de su desarrollo interno y de sus relaciones con otros organismos. El espacio de este artículo alcanza solamente para esbozar los primeros pasos que deben darse al efecto, a saber:

i) Las contralorías deben ser los organismos responsables de la promoción, la coordinación, el seguimiento, la evaluación y la formulación de políticas en materia de control. Pueden seguir cumpliendo sus funciones actuales a condición de focalizarlas en los controles de gestión y resultados y, sobre todo, de poner en relación estos controles con los que realizan las demás instancias públicas o privadas.

ii) Los organismos sectoriales, como los ministerios que tienen a cargo la planeación, promoción y supervisión de servicios públicos, deben dotarse de las herramientas indispensables para

promover el desarrollo gerencial, trazar metas y regular la eficacia y eficiencia de las agencias o entidades que prestan directamente el servicio, ya sean públicos o privados. Tales herramientas incluyen la capacitación de su personal para las nuevas funciones de promoción de desarrollo gerencial orientado al usuario, la construcción de sistemas de información que tengan por destinatario y por fuente de información primaria al usuario final, la relación del Ministerio con los organismos de regulación y de vigilancia y control, de manera que todos ellos compartan el sistema de información sectorial para la toma de decisiones y busquen las mismas metas de resultados y desempeños. El hecho de compartir el sistema de información sectorial para la toma de decisiones gerenciales se entiende, naturalmente, sin perjuicio del respeto a las demandas particulares de información que presenta cada nivel y cada organismo de control.

iii) La ampliación de las comisiones reguladoras sectoriales, de los sectores de energía, telecomunicaciones, agua potable y saneamiento básico, a sectores tales como la educación, la salud y el desarrollo urbano.

iv) La construcción del mapa de instancias y tipos de control por servicios o sectores públicos y el diseño del seguimiento y la evaluación de cada uno de los principales de ellos.

11. Las tareas del alcalde; los pasos a seguir

La especificidad del control en el plano municipal. La fase contemporánea del Estado exige una re-focalización del estudio de la Administración Pública: de los enfoques en la entidad gubernamental ("insumo básico") o en las políticas ("producto básico", efectos, medición de impacto), o en estudios de caso sobre la aplicación ³² o en las metas u objetivos de los programas, hacia la concentración en el análisis sistemático de las propiedades de cada instrumento, herramienta o tecnología enderezado a desarrollar proposiciones generales sobre su eficacia y eficiencia para alcanzar un determinado propósito.

La Administración contemporánea advierte que la redefinición de las relaciones entre el

³². "Implementación", como se suele decir con un anglicismo que hace carrera en el mundo contemporáneo.

Estado y la sociedad civil lleva a un replanteamiento profundo de las misiones y las metas institucionales, replanteamiento que implica, por excelencia, una expansión de las herramientas al alcance de los gobiernos. Y, como tales herramientas no son conocidas aun, ni pueden evaluarse y recomendarse de manera universal, es indispensable concentrar los esfuerzos de los administradores en evaluar ellos mismos las distintas herramientas y en producir para todos información sobre ellos.

La fase contemporánea del Estado impone al alcalde pasar por los criterios de eficiencia y eficacia, para acatarlos, reformarlos, contextualizarlos o criticarlos. Sólo que impone estos criterios, para ser aplicados al examen de las políticas gubernamentales o para proponer políticas alternativas, cuando el llamado "tools approach" no ha sido suficientemente desarrollado ³³. Es decir, los alcaldes colombianos no pueden eludir el reto de acabar de desarrollar el conocimiento y la evaluación de las herramientas de control local; no pueden suponerlo como si ya estuviera resuelto para siempre.

En el anterior sentido, puede decirse que los programas de capacitación y de promoción de la nueva alcaldía, adelantados desde hace más de un lustro por el Gobierno Nacional, equivocan sus objetivos. En efecto, tales programas, y especialmente el Programa de Desarrollo Institucional, PDI, se han concentrado hasta ahora en los siguientes objetivos:

- i) Conocimiento de las leyes sobre descentralización fiscal;
- ii) Capacidad para fijar metas y fórmulas para realizar labores de gestión, planeación, financiación y participación comunitaria.
- iii) Conocimiento de los oferentes de servicios en el plano local, de manera que dichos oferentes puedan ser empleados en el logro de las metas trazadas por el alcalde y las autoridades locales.

Dichos programas subestiman entonces la importancia de la preparación de los alcaldes y de su equipo inmediato para seguir, evaluar y seleccionar los instrumentos de gestión a su alcance. Como presumen que los instrumentos poseen virtudes innatas de aplicación universal, y que el Gobierno Central o sus capacitadores conocen a satisfacción las técnicas y sus virtudes y limitaciones, van a los municipios con recetas y fórmulas predeterminadas; según el sabio consejo chino, ofrecen un pescado

³³. Para una presentación esquemática y pionera del "tools approach", ver Salamon, L.M. (Ed.) Beyond Privatization. The tools of government action. The Urban Institute Press, Washington, 1989.

pero no enseñan a pescar. Y es que enseñar a pescar a los municipios consiste en dotar a los alcaldes y a los demás funcionarios municipales de la capacidad para seleccionar sus herramientas, una sola de las cuales es una lista de oferentes de servicios.

El alcalde contemporáneo debe conocer los contextos en los cuales operan con eficacia y eficiencia los instrumentos de control que tiene a su alcance: cuándo recurrir a una encuesta de opinión; cuándo y cómo inducir la expresión de satisfacción o insatisfacción de la comunidad, cuándo al mercado, cuándo a indicadores sustitutos de la demanda para los casos en los cuales el Estado quiere compensar la falta de capacidad de pago de segmentos de la población, cuando a comités mixtos del Estado, el capital y la sociedad civil, etc. Es evidente que el Gobierno Nacional no está preparado para instruir sobre las pautas para realizar esta selección, no solo porque no ha sido parte de su tradición y su experiencia administrativas sino porque el nivel de actuación del nivel central reclama generalmente otros mecanismos de actuación y control, generalmente de orden automático y regular y no de particular y hasta conyuntural, como son los que requiere frecuentemente el alcalde.

Así las cosas, un alcalde, en cuanto gerente de los servicios municipales y responsable de su gestión, debe tener posibilidad de optar entre la infinita gama de resortes de control actualmente disponible. Ha de concentrarse en los instrumentos mas eficaces susceptibles de ser empleados con eficiencia y ha de descartar instrumentos que operan con mayor eficacia en el plano central que en el local. Ha de advertir las exigencias técnicas y las dificultades de montaje de cada una de las herramientas de control y evaluación a su alcance y ha de especializarse en algunas de ellas y coordinarlas o armonizarlas todas entre sí. Esto es lo que hacen un gerente o una firma de auditoría, particularmente cuando la auditoría versa sobre la gestión o el desempeño.

Cuán absurdo, anacrónico e inconducente resulta entonces prescribir, como lo hace la Ley 42 de 1993, desde el orden central y con muy limitada visión de los recursos de control disponibles en el momento actual y en cada municipio, las herramientas de control que han de aplicarse en todos los niveles de la Administración.

12. Las herramientas del control en el plano municipal. Algunas experiencias colombianas.

Colombia cuenta ya con un buen número de experiencias de interacción de instancias y organismos públicos y privados como también de experimentación con herramientas de control en el plano local. Naturalmente, el primer paso que deben dar los alcaldes y las contralorías municipales, antes de proponerse metas específicas para el desarrollo del control fiscal en el plano local, consiste en conocer esas experiencias y en sacar de ellas lecciones para su propio municipio. Sólo así podrán armonizar las metas con los recursos técnicos, financieros y humanos disponibles para el área del control fiscal.

La siguiente es una revisión, por vía de ejemplo, de las experiencias (parciales, fragmentadas en el tiempo o discontinuas, no representativas) conocidas por el autor en materia de organismos y técnicas de control en el plano municipal colombiano. Esta revisión puede servir de pauta para que los alcaldes y las contralorías locales realicen un ejercicio mucho más completo de sistematización de las experiencias colombianas a partir de las de su propia localidad. Se trata de construir un banco de casos sobre el cual elaborar una verdadera teoría de la economía y de la gestión del control del gasto municipal.

i) Los departamentos tienden a reservar para ellos decisiones de gasto con el argumento de ejercer control sobre la eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos. Este mecanismo, visible en varios departamentos respecto de sectores como salud y obras públicas, no sólo menoscaba los principios de la autonomía local y el inmediatismo entre la decisión del gasto y el beneficiario del mismo sino que se convierte en fuente de gasto descontrolado y fuente de corrupción en el plano departamental.

Los municipios sujetos a este tipo de control han aportado suficiente evidencia en cuanto a la confabulación de intereses de contratistas y funcionarios departamentales, ausencia de control y de capacidad de exigencia y de responsabilidades por parte de los usuarios y superposición de autoridades de distintos niveles con frecuente duplicidad en las obras.

ii) La mediación de la Nación en cuanto mecanismo de control opera generalmente mediante el condicionamiento del crédito o de las transferencias susceptibles de ser otorgados a los municipios.

Esta mediación es más eficaz cuanto más desconcentrado es el organismo nacional que efectúa el control y mas vinculado se halla a los organismos públicos y privados locales. Así, la FINDETER (que además de ser un organismo crediticio es un importante organismo de control) ha ganado en su capacidad de control real de los proyectos (entendidos en sentido integral) con su progresiva desconcentración y articulación de comités mixtos (públicos y privados en los órdenes subnacionales). Los nuevos fondos, y especialmente el fondo FIS, deberán seguir tal ejemplo, acentuándolo en lo que toca con la participación de los beneficiarios finales en la iniciativa (identificación del problema y de la demanda), la planeación, la ejecución y el control de resultados y desempeños.

iii) Cuando quiera que la Nación se ha limitado a los controles disponibles en el plano municipal, sin llegar directamente (sin mas intermediarios) hasta los beneficiarios finales de los servicios, municipio o juntas locales (JAL, Juntas de Acción Comunal, etc.), el resultado en materia de control depende de la existencia de una organización municipal que llegue o no hasta los beneficiarios directos. Así, se observa un buen grado de control y de participación en general de los usuarios en servicios como los del ICBF administrados local o sublocalmente en la ciudad de Cali; pero no se observa igual participación ni igual calidad de control en los servicios que el mismo ICBF lleva a los municipios de Boyaca. En general, el municipio tiene un papel importante en estimular la participación comunitaria en la gestión y en el control de los servicios; pero no puede sustituir el papel de tal comunidad cuando ella no exista o se limite a una participación pasiva.

iv) La comunidad participa ampliamente en la financiación y en la gestión de los servicios esenciales que no son ofrecidos o son deficientemente ofrecidos por el Estado. Y, cuando lo hace, propone sus propios mecanismos de control, generalmente mas eficaces que los de las contralorías locales. Así, muchas comunidades participan en la financiación del servicio de educación y han comenzado ya a diseñar estímulos para rectores y maestros que siguen las pautas de participación y las orientaciones de docencia trazadas por la comunidad. Otro ejemplo es el de la gestión comunitaria de acueductos, presente aun en grandes ciudades y en todos los estratos de éstas, con sugestivas formas de control comunitario de la calidad del agua, la prevención de pérdidas técnicas o por robo o fraude y el cumplido pago por parte de los usuarios.

v) Las formulas mixtas de financiación, planeación y control de los servicios locales, con participación de agencias externas, capitales particulares, comunidades locales, municipios y Gobierno

Central, suelen producir un control eficaz a muy bajo costo. Es lo que sucede con la construcción y el mantenimiento de servicios de acueducto y alcantarillado por parte de la comunidad, con financiación como la ofrecida por agencias tales como el Plan Padrinos, con participación de la comunidad en la ejecución y el control y con apoyo de empresas privadas locales, todo de conformidad con el plan maestro de acueducto y alcantarillado de una ciudad y con el apoyo técnico de la Nación a través del programa conocido como ATPAS.

vi) El mecanismo de control mediante contratos o convenios de resultados o desempeños, con seguimiento y evaluación de los mismos, ha ofrecido hasta ahora buenos resultados. Sea entre la Nación y el municipio o entre entidades externas y el municipio o, todavía mas eficaz, entre el municipio y las comunidades o entre éstas y las unidades de gestión directa de los servicios (empresas de servicios públicos, escuelas, hospitales, puestos de salud, etc.), este mecanismo de control traza un plan preciso de gerencia, somete a las autoridades a la supervisión directa o indirecta de los usuarios y combina eficientemente formas propias de las democracias representativa y participativa. Permite, por lo demás, superar el escollo que representa la forma presentación actual del presupuesto municipal, forma que por ser indescifrable y obsoleta, propia de las etapas del control numérico-formal, impide la participación ciudadana y no conduce a la elaboración de planes y programas gerenciales. De manera que el presupuesto mismo tiene que ser reformado, lo cual comienza por la aprobación de otro Estatuto Orgánico de Presupuesto, muy distinto al que fuera sometido poco tiempo atrás a la aprobación del Congreso Nacional.

13. A manera de conclusión: la armonización institucional para el control.

No puede la Nación continuar regulando el control fiscal de manera unilateral, exclusiva, excluyente y al margen de las mas satisfactorias y fecundas experiencias acumuladas en nuestro medio o en otros países. Ello constituye un paso atrás en el desarrollo de la capacidad gerencial local (descentralización) y en la búsqueda de eficacia y eficiencia. Sin embargo, la Ley 42 es hoy un hecho, fruto de la improvisación y la politiquería, como tantos otros golpes de ciego que ha dado el país en su camino hacia la llamada modernización del Estado. Vista esta circunstancia, la estrategia mas conducente para los municipios consiste en concentrar sus recursos y sus mejores capacidades en materia de control en el desarrollo de mecanismos paralelos a los previstos en la ley y en la articulación de ellos, sin perjuicio de cumplir con dicha ley en todo aquello que fuere inevitable.

<p align="center">Matriz 1 **</p> <p align="center">DIMENSION FISCAL:</p> <p align="center">ELEMENTOS COMUNES PARA EL ANALISIS EVALUATIVO</p> <p align="center">DE LA DESCENTRALIZACION</p>						
Dimensiones/ Variables de Estudio	Tratamiento de lo público y lo privado	eficiencia Equidad	Estabili- zación	Tratamien- to de lo Diferencial	Planeación Ejecución Seguimiento Control	Tratamiento de lo sectorial/ territorial
Sistema de Relaciones	X	X	X	X	X	X
Fiscales Intergubernamentales						
Transferencias Automáticas	X	X	X	X	X	X
Cofinanciación	X	X	X	X	X	X
Crédito	X	X	X	X	X	X
Ordenamiento Tributario Territorial						
Regiones	X	X	X	X	X	X
Departamentos	X	X	X	X	X	X
Provincias	X	X	X	X	X	X
Distritos	X	X	X	X	X	X
Municipios	X	X	X	X	X	X
Territorios Indígenas	X	X	X	X	X	X
Balance de Competencias y Recursos a Nivel Local Ingresos de las Regiones						
Ingresos de Evaluación Especial						
Regalías	X	X	X	X	X	X
Contribución de valorización	X	X	X	X	X	X
tarifas	X	X	X	X	X	X

** Fuente: González Salas, Edgar Alfonso (1994), "La matriz de descentralización del diagnóstico y las tendencias" en **Diez años de Descentralización. Resultados y perspectivas**, Editorial Fundación Friedrich Ebert de Colombia - FESCOL -, Bogotá, Colombia, página 322.

Matriz 2 ***						
DIMENSION INSTITUCIONAL:						
ELEMENTOS COMUNES PARA EL ANALISIS EVALUATIVO						
DE LA DESCENTRALIZACION						
Dimensiones/ Variables de Estudio	Tratamiento de lo público y lo privado	eficiencia Equidad	Estabili- zación	Tratamien- to de lo Diferencial	Planeación Ejecución Seguimiento Control	Tratamiento de lo sectorial/ territorial
Sistema de Relaciones	X	X	X	X	X	X
Ordenamiento Territorial Básico y/o						
Relaciones Intergubernamentales	X	X	X	X	X	X
Región	X	X	X	X	X	X
Departamento	X	X	X	X	X	X
Provincia	X	X	X	X	X	X
Distrito	X	X	X	X	X	X
Municipio	X	X	X	X	X	X
Territorio Indígena	X	X	X	X	X	X
Áreas Metropolitanas	X	X	X	X	X	X
Asociaciones de municipios	X	X	X	X	X	X
Formas de Organización y Gestión						
servicios Públicos	X	X	X	X	X	X
Sectores Sociales	X	X	X	X	X	X
Obras Públicas y Otros	X	X	X	X	X	X
Tensión Sector/Territoriales						
Obras Públicas	X	X	X	X	X	X
Telecomunicaciones	X	X	X	X	X	X
Energía	X	X	X	X	X	X

*** Fuente: González Salas, Edgar Alfonso (1994), "La matriz de descentralización del diagnóstico y las tendencias" en *Diez años de Descentralización. Resultados y perspectivas*, Editorial Fundación Friedrich Ebert de Colombia - FESCOL -, Bogotá, Colombia, página 323.

DIRECCION DE PROYECTOS Y PROGRAMACION DE INVERSIONES

INDICE

PROLOGO

RESUMEN EJECUTIVO

1. La modernización del control
2. Elementos de la Constitución del 91 que son desarrollados mediante esta propuesta de control social
3. Determinantes estructurales de las transformaciones contemporáneas de la administración pública
4. Lineamientos de los nuevos entes estatales
5. Cómo transformar los obsoletos aparatos estatales en modernos entes públicos
6. Restricciones para una propuesta preliminar de distribución de las nuevas responsabilidades de gestión y de relaciones interinstitucionales que les sean correspondientes
7. Propuestas de desarrollo institucional para el control social
8. Elementos preliminares para la transición hacia una cultura de gestión estratégica y de control ciudadano de la misma
9. La misión del organismo estatal de contraloría en la fase actual
10. Las particularidades del control en el mundo contemporáneo: múltiples instancias y múltiples herramientas
11. Las tareas del alcalde; los pasos a seguir
12. Las herramientas del control en el plano municipal. Algunas experiencias colombianas
13. A manera de conclusión: la armonización institucional para el control