

# La reestructuración de la Administración del municipio de Santiago de Cali: marco conceptual y rasgos esenciales

Bernardo Barona Z.

La estructura organizacional de la Administración Municipal de Santiago de Cali a mediados de 1995 se basaba en sus aspectos fundamentales en una reforma llevada a cabo en el año 1979. Los últimos 16 años han sido de grandes transformaciones políticas (elección popular de alcaldes, Constitución de 1991), sociales (aumento del porcentaje de población urbana en relación con la rural, acompañada de un incremento de la inseguridad y la violencia en las ciudades) y económicas (apertura de la economía a la competencia externa, reforma al régimen laboral), las cuales imponen a las administraciones municipales demandas nuevas y diferentes, cuya satisfacción exige estructuras organizativas y modelos gerenciales diferentes a los tradicionales en la administración pública en Colombia.

Al menos dos gestiones anteriores a la presente intentaron reformar la estructura organizacional de la Administración, pero fracasaron al no ser aprobadas las propuestas por el Concejo Municipal. El alcalde actual de Cali, Mauricio Guzmán, convencido de la necesidad de modernizar la Administración, inició el proceso de reforma solicitando al Concejo Municipal facultades para hacerlo. Fue así como el 6 de enero de 1995 presentó al Concejo el proyecto de acuerdo "por medio del cual

---

Bernardo Barona Z. es Decano de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle de Cali, Colombia. Este artículo está basado en el documento Propuesta de reforma presentada a la alcaldía de Santiago de Cali, fechado en septiembre de 1995 y elaborado por B. Barona, O.J. Arboleda, D. Escobar, C.A. Franco, M. Pérez, L. Serrano y E. Varela, profesores de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle. Los puntos de vista expresados en este documento comprometen sólo a quien lo suscribe y no necesariamente a todos los autores del documento base.

se concede una autorización al alcalde de Santiago de Cali para adecuar las estructuras de la Administración Central a la estrategia de modernización y optimización del Plan de Desarrollo”. Con algunas modificaciones y adiciones el proyecto fue aprobado y el Acuerdo 02 del 9 de marzo de 1995 concedió al alcalde la autorización solicitada.

### **Misión y objetivos de la reforma**

La misión y los objetivos de la reforma explicitados por la Administración Municipal se resumen a continuación.

#### *Misión*

Convertir la Administración Municipal en un instrumento de gestión eficaz para orientar, impulsar y facilitar el desarrollo económico, social y ambiental de Santiago de Cali, junto con el sector privado, académico, fundacional y comunitario, para dar cumplimiento a los objetivos y estrategias propias del Plan de Desarrollo sometido a consideración de las dos instancias de planeación.

#### *Objetivos*

- 1) Una estructura y organización administrativa que responda a las necesidades más apremiantes de la ciudad.
- 2) Una estructura y organización administrativa capaz de apoyar y facilitar el esfuerzo de integración económica y comercial de la ciudad con el resto del país, los países del sur y la Cuenca del Pacífico.
- 3) Una estructura y organización administrativa que considere la necesidad de velar por los intereses de la ciudad ante las demás jurisdicciones del gobierno nacional y del exterior.
- 4) Una estructura y organización administrativa en la cual estén definidos de manera clara los espacios, los mecanismos de trabajo conjunto y la relación del municipio con el sector privado, académico, fundacional y comunitario, a fin de aprovechar eficientemente los recursos humanos, técnicos y financieros de la ciudad en la solución de los problemas más apremiantes.
- 5) Una estructura y organización administrativa concebida en su

totalidad para prestar un servicio oportuno a la ciudadanía, principal cliente y accionista de esta “empresa”.

6) Una estructura y organización administrativa que permita la eficiencia en el gasto, el ahorro y la flexibilidad en el manejo presupuestal, y que sancione de manera severa la corrupción. (Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 1995, pp. 8-11.)

### **El marco conceptual de la propuesta de reforma**

El primer paso en la estructuración de la propuesta de reforma fue modelar la organización denominada Administración Municipal (AM). La figura 1 representa la organización AM como un sistema abierto y muestra las grandes fuerzas que influyen en su comportamiento y desempeño.

Como lo muestra la figura, una organización, en este caso la Administración Municipal, es un sistema abierto cuyo desempeño se ve afectado por siete grandes fuerzas:

- 1) el macroentorno, o sea la situación económica y social en el mundo;
- 2) el entorno nacional, tecnológico, cultural, político y social;
- 3) la gerencia, su filosofía y modelo de gestión implícito o explícito;
- 4) la cultura organizacional;
- 5) los procesos que se dan dentro de la institución;
- 6) la estrategia que adopte la empresa; y, finalmente,
- 7) la estructura.

Si se desea mejorar el funcionamiento de la Administración Municipal, la figura 1 sugiere que es conveniente operar sobre las diversas fuerzas que afectan su desempeño, particularmente sobre las que la reforma tiene poder discrecional de afectar, es decir, las numeradas en el párrafo precedente del 3 al 7.



fuerzas susceptibles de modificación con una reforma como la descrita son cinco. En esta sección se presentan las recomendaciones hechas con el propósito de lograrlo.<sup>1</sup> Antes de presentar las propuestas específicas, sin embargo, es conveniente explicitar los criterios de desempeño elegidos. La propuesta busca sobre todo que la Administración Municipal produzca de manera sostenible en el tiempo un desempeño mejor o más elevado, en términos de eficacia, eficiencia y equidad. Adicionalmente, aunque algunos podrían pensar que los criterios siguientes pueden quedar subsumidos en los anteriores, en razón del énfasis que el alcalde Mauricio Guzmán quería que la reforma tuviese, y según lo expresado por la Ley 136 de 1994 (artículo 5), se tomaron también como criterios la participación (acompañada de concertación), publicidad y transparencia, y responsabilidad.

#### *Desarrollo de un nuevo modelo de gestión*

La Constitución Política de Colombia de 1991, así como varias de las leyes que en su desarrollo se han ido promulgando (Ley 60 de 1993; Ley 134 de 1994; Ley 136 de 1994), demandan del alcalde un papel diferente del que tradicionalmente había venido desempeñando: "De contable pasivo y acucioso de los recursos del poder central ha pasado a ser gerente del desarrollo local..." (Procomún, 1995, p. 15). El modelo gerencial que debe emplearse para este nuevo papel está delimitado e influido no solamente por las nuevas responsabilidades del alcalde sino también por los desarrollos recientes que en lo conceptual y empírico se han producido (Kliksberg, 1989, 1994; Palma, 1995; Joy y Bennett (s.f.); Osborne y Gaebler, 1993; Porter, 1995). El modelo de gestión que se recomienda en la Propuesta de la Universidad del Valle se caracteriza por una concepción o filosofía gerencial muy *participativa* y *desconcentrada*, que parte del principio de la *confianza* en las personas y que está apoyado en la obligación que el servidor público tiene

<sup>1</sup> La propuesta en realidad sólo incluye modificaciones a cuatro de las fuerzas. El equipo consultor entendió que la estrategia, tal y como quedó consignada en el Plan de Desarrollo (Decreto núm. 0605 del 7 de junio de 1995), era una constante más que algo susceptible de modificarse (dado el largo y complejo proceso que precedió a su aprobación). Sin embargo, consciente de que un excelente desempeño sólo se logra con armonía entre estrategia, modelo de gestión, estructura, cultura organizacional y procesos, en la elaboración de la propuesta se verificó permanentemente que los cambios sugeridos fueran coherentes con las estrategias establecidas en el Plan de Desarrollo.

de *rendir cuentas* y de *hacer transparentes* sus decisiones y los resultados de éstas. El modelo reconoce que el papel del alcalde como director del colectivo social municipal no puede verse ya con una óptica tecnocrática según la cual la mayor parte de sus actividades deben ser rigurosamente planificadas, sino mirarse como el de un gerente abierto a las condiciones cambiantes del medio en el que opera, que se encuentra con todos los actores, que negocia permanentemente con otras entidades, que localiza cuáles son realmente los problemas estratégicos en que debe concentrarse (Kliksberg, 1994, p. 132). Lo anterior no significa desechar el proceso administrativo clásico de planeación, organización, dirección, coordinación, control y evaluación. Al contrario, la propuesta recomienda su profundización, pero sobre la base del reconocimiento de sus alcances y limitaciones y de su adaptación a las especificaciones de la administración pública en el país en los tiempos actuales, que demandan la participación de grupos tradicionalmente marginados de la toma de decisiones en las diversas fases del proceso administrativo (planeación participativa, participación de los ciudadanos en la gestión, el control y la evaluación de los asuntos colectivos) (véase F. Rojas, en Cifuentes *et al.*, 1994, pp. 324-380).

El nuevo modelo privilegia la *participación* como estrategia general para aumentar la eficiencia, la eficacia<sup>2</sup> y la equidad de la Administración Municipal. La participación, como muy bien lo expone Mejía (1994), es un elemento fundamental en la búsqueda del objetivo equidad, ya que es "una exigencia derivada de un contexto social, complejo y cambiante, donde las necesidades son amplias y en particular los niveles de pobreza aún existentes no pueden estar condicionados a la existencia o no de la asistencia gubernamental" (*ibid.*, p. 62).

La participación implica también apertura de la información (transparencia). Como lo anota muy bien Gentot (1995, p. 5): "¿qué

<sup>2</sup> La gerencia participativa con frecuencia es considerada como poco eficiente por la relativa lentitud con la que se toman las decisiones. Las experiencias recientes indican, sin embargo, que sin adecuada participación, el efecto de las decisiones es bajo por falta de compromiso y, en ocasiones, rechazo de quienes tienen que implementar las decisiones o de sus beneficiarios potenciales, quienes no ven los problemas y sus soluciones con la misma óptica que los funcionarios (véase discusión en Picciotto y Weaving, 1994). El siguiente comentario brinda apoyo, desde el punto de vista de la eficiencia, a la conveniencia de la participación:

Contrástese lo anterior con la práctica japonesa de extensivas consultas con todas las partes cuando se toman decisiones importantes sobre aspectos clave. Este proceso de construir un consenso consume mucho tiempo, pero una vez que se alcanza, la implantación es rápida y eficiente. Lo que aparece como tedioso y engorroso al momento de hacer la selección se convierte en efectivo al alcanzar resultados (Paul, 1983, p. 95).

ciudadano tomaría seriamente aseveraciones acerca de participación en los asuntos de las autoridades si la información que se hace disponible es entregada parsimoniosamente, sesgada, falsificada, o simplemente es escondida?"

La participación implica una orientación más decidida hacia el usuario, a crear las condiciones para que pueda expresar sus necesidades y participar de manera efectiva en las decisiones y en la asignación de recursos. La participación demanda también mecanismos especiales de coordinación para facilitar el mutuo ajuste de los participantes en la toma de decisiones. El vehículo primario en las organizaciones para facilitar estos ajustes son los comités. Por esta razón, en la propuesta se incluye un número relativamente grande de comités, en los que los principales actores del desarrollo municipal (gremios, Juntas Administradoras Locales, ONG, sector académico, etc.) interactúan y toman decisiones *concertadas* con los directivos de la Administración Municipal.

El nuevo modelo favorece también la desconcentración como instrumento fundamental para responder de manera expedita y apropiada a las diversas condiciones de las distintas comunas que integran la ciudad, como mecanismo para evitar el exceso de responsabilidades que recaen en el alcalde (liberándole tiempo para dirigir el colectivo social), como mecanismo para estimular la motivación de los diferentes servidores públicos y su compromiso con las decisiones que se tomen. Finalmente, la desconcentración reconoce que la calidad de las decisiones (su eficacia) se incrementa generalmente cuando éstas se toman en las instancias más cercanas a los afectados por ellas y a quienes tienen la mejor información relacionada con éstas.

El modelo de gestión que se propone reemplaza el secular recelo del comportamiento del servidor público y el ciudadano por una actitud de *confianza* en el deseo de las personas de hacer las cosas bien y en beneficio de la sociedad.

Para que la mayor confianza en el servidor público de hecho se traduzca en una mayor eficacia, equidad y eficiencia de la administración pública, debe ir acompañada de un esfuerzo ingente de socialización de esta nueva actitud y cultura entre todos los empleados de la Administración Municipal, e ineludiblemente, de mecanismos efectivos de rendición de cuentas (no sólo a los superiores jerárquicos o a las instancias tradicionales del control fiscal, sino también a la comunidad-JAL, etc.) y de mecanismos que garanticen la transparencia de las decisiones y la medición y revelación pública de sus resultados y efectos.

Finalmente, es necesario anotar que para que el nuevo modelo de gestión propuesto sea exitoso en la práctica es indispensable el desarrollo en el corto plazo de un adecuado sistema de información. Éste es necesario, no sólo para realizar adecuadamente todas las etapas del proceso administrativo sino para hacer variables las propuestas de desconcentración a lo territorial y rearticulación intersectorial.

Como elemento fundamental de la estrategia de fortalecimiento del sistema de información, la propuesta incluye la creación de un Departamento Administrativo de Informática y Telemática pequeño, encargado de formular las políticas y establecer las grandes directrices del sistema de información, el cual tendrá como una de sus responsabilidades iniciales definir un plan estratégico de informática y telemática en función de las propuestas de reforma aprobadas.

#### *Transformación de la cultura organizacional*

En la literatura administrativa, por lo menos desde la década de los años sesenta, se reconoce la importancia del cambio cultural. Así, por ejemplo, en esa época Bennis afirmaba: "El único modo viable de cambiar las organizaciones es cambiar su cultura, esto es, cambiar los sistemas dentro de los cuales trabaja y vive la gente" (citado en Álvarez, 1995, p. 2). Más recientemente y relacionado con el tema de este artículo, Balducci (1995, p. 63) afirma:

Por todas estas razones estoy convencido que la principal forma de ayuda que necesitan los países de Europa Central y Oriental es cultural y no económica y financiera [...] Ésta es la razón por la que creo que la capacitación [en sentido amplio] es el principal instrumento mediante el cual los países occidentales pueden proveer ayuda práctica a los países de Europa Central y Oriental.

La propuesta reconoce el cambio en la cultura organizacional como uno de los condicionantes críticos del mejoramiento deseado en el desempeño. Se requiere pasar de una cultura predominantemente burocrática, en la que la norma rige de manera tiránica el quehacer del empleado público, en la que se desconoce al ciudadano como objetivo y razón de ser de la administración, que es insensible al despilfarro y al concepto de eficiencia en la prestación de servicios, en la que la rendición de cuentas y la evaluación del desempeño son objetos extra-

ños al discurrir organizacional, a una cultura en que el ciudadano y sus necesidades estén situados en primer plano y constituyan la guía permanente de las acciones del servidor público, en la que haya conciencia y preocupación por la necesidad de prestar servicios a la comunidad con la mejor calidad y los menores costos, en la que el servidor público, sin ignorar la norma, no deje que ésta se constituya en traba o en excusa para prestar un servicio deficiente, en la que cada empleado o trabajador público goce de la autonomía necesaria para realizar creativamente sus responsabilidades, pero en la que también sea consciente de su obligación de rendir cuentas y explicar su desempeño, en la que los valores de honradez, respeto y valoración de las opiniones y derechos de los demás sean aceptados como paradigma indisputable en los que se cimiente el discurrir de la institución.

La transformación de la cultura de una institución no se da por decreto, y es algo que requiere normalmente ingentes esfuerzos y mucho tiempo.

La universidad propone desarrollar programas extensos e intensos de desarrollo cultural que incluyan a todos los servidores públicos de la Administración Municipal, pero recomienda especialmente que, de aceptarse su propuesta (caracterizada por una gran desconcentración de funciones y responsabilidades hacia los Centros de Atención Local Integrados), las personas que vayan a dirigir los CALI —y en general quienes vayan a laborar allí— se sometan a procesos intensos de capacitación y desarrollo humano y cultural que les facilite el trabajo creativo con poca supervisión directa en sitios distantes de la Administración Central, en actividades polifuncionales y en una interacción afectiva y efectiva con la comunidad.

A causa del gran esfuerzo que demanda un cambio cultural y de la importancia que tiene para que la reforma se traduzca efectivamente en más y mejores servicios a la comunidad, la universidad propone la creación de un centro al que se le asigne la responsabilidad de planear, dirigir, monitorear y evaluar el cambio cultural (la ejecución de los programas específicos de capacitación o de desarrollo cultural y humano estará a cargo de universidades y centros o institutos especializados contratados para ese fin).<sup>3</sup> Se propone que dicho centro sea de carácter mixto y que en su dirección participen tanto la Administración

<sup>3</sup> Como un medio para acelerar la capacitación y el cambio cultural de los trabajadores del Estado en los países de Europa Oriental en años recientes, los países occidentales promovieron la creación de centros de capacitación similares al propuesto (véase Balducci, 1995).

Central (a través, por ejemplo, de los directores de los Departamentos Administrativos de Planeación y de Administración) como las Juntas Administradoras Locales, los gremios, las ONG y el sector académico de la ciudad. La presencia de elementos externos a la Administración Municipal probablemente facilitará que el proceso de cambio adquiera la dinámica necesaria para su propia eficacia y que no se vea afectado mayormente por los cambios que cada tres años se producen en la dirección del municipio. Además de la responsabilidad de estimular la capacitación y el desarrollo humano y cultural, el centro tendrá la responsabilidad de organizar y hacer más dinámica la investigación sobre el desarrollo institucional municipal. Sólo mediante la imbricación de la capacitación y el desarrollo humano y cultural con una investigación aplicada rigurosamente, que adapte teorías y conceptos estudiados en otros contextos a las especificidades de nuestra cultura y desarrolle teorías, métodos y técnicas originales, será posible lograr de manera sostenible en el largo plazo los cambios deseados en la cultura organizacional y el mantenimiento de altos niveles de eficiencia, eficacia y equidad institucional.

### *Cambio en la estructura organizacional*

Estructura organizacional es la expresión comúnmente empleada para referirse a los arreglos establecidos en una organización con el fin de facilitarle el logro de su misión y objetivos. Estos arreglos “incluyen la distribución de autoridad y responsabilidad, las relaciones de dependencia y los mecanismos para integrar sus funciones” (Paul, 1983, p. 36). La estructura organizacional de una institución normalmente se condensa en uno o varios organigramas como los que se presentan en páginas subsecuentes. Aunque por razones de espacio los párrafos siguientes se concentran en el análisis y descripción de sólo unos pocos organigramas incluidos en la propuesta, debe quedar claro que también forman parte del gran tema de estructura organizacional otros aspectos estrechamente relacionados con las figuras, tales como las descripciones de oficios, responsabilidades y funciones, los manuales de cargos y los sistemas de planeación y control (véase Mintzberg, 1979, 1995).

Aunque no existen fórmulas precisas que permitan encontrar el organigrama óptimo de una determinada organización, y aunque la estructura que finalmente se adopte estará influida por aspectos tales

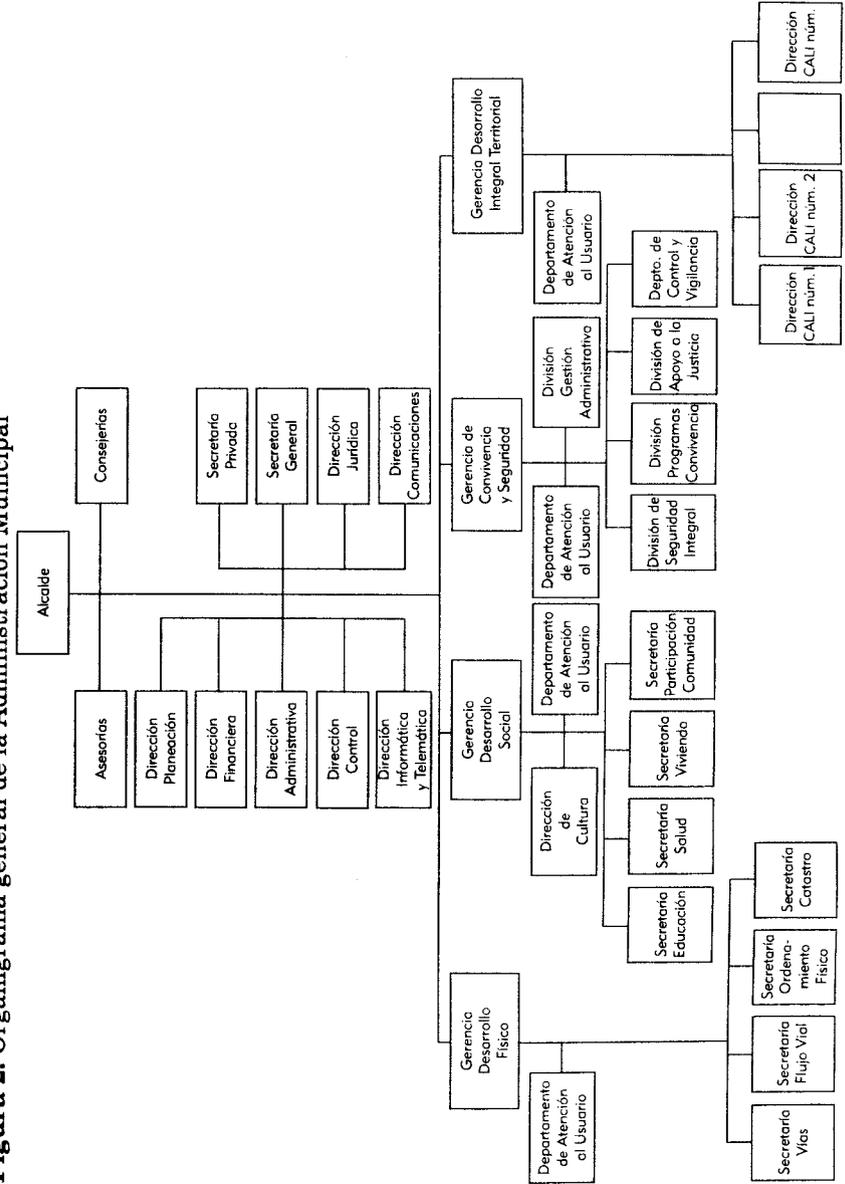
como los gustos, los valores, las actitudes y las creencias de quien o quienes tomaron la decisión, sí existe un relativo consenso entre los especialistas respecto a lo que se debe tener en cuenta al diseñar una organización (Mintzberg, 1979, caps. 4 a 11; 1995, p. 113): *a*) cómo dividir entre varias personas las actividades que hay que realizar (diferenciación); *b*) cómo agrupar las diferentes unidades (por cliente, por territorio, por función, etc.); *c*) cuál es el tamaño y la forma ideal de cada unidad y de la estructura (¿plana?, ¿alta?, etc.); *d*) mediante qué mecanismos se deben coordinar las actividades de las diferentes unidades (consejos, *task forces*, gerentes de línea, etc.); y, *e*) qué grados de descentralización y de desconcentración son convenientes. La Universidad del Valle estudió cuidadosamente estos y otros aspectos y, después de diversas discusiones con el alcalde y varios de sus secretarios y asesores, propuso una nueva estructura cuyos rasgos principales se pueden observar en los tres organigramas que se presentan en las figuras 2, 3 y 4.

Respecto a los cambios propuestos, la situación es la siguiente: la universidad acepta mantener las asesorías y consejerías, unidades que proveen flexibilidad al alcalde en turno para dar el énfasis que desee a su administración sin necesidad de involucrarse frecuentemente en complejos cambios estructurales. Se propone elevar a consejería el Programa Desepaz y crear la Consejería de Promoción y Concertación del Desarrollo que, como lo sugiere el mismo nombre, será la encargada de promover la concertación con los demás sectores del desarrollo local (véase la figura 3). Respecto a la tecnoestructura se proponen dos cambios principales: el primero hace referencia al papel de estas unidades. La propuesta considera que deben ser fundamentalmente orientadoras de la política y, como tales, deben ser en general dependencias bastante más pequeñas que las actuales; el segundo se refiere a la creación del Departamento Administrativo de Informática y Telemática, unidad responsable de la importante tarea de desarrollar la sistematización de la Administración Municipal, requisito de la desconcentración sugerida en los ámbitos tanto sectorial como territorial.

En lo que se refiere a las unidades de apoyo (Secretaría General, etc.), la propuesta no considera mayores cambios. Lo que sí introduce modificaciones importantes es la propuesta de creación de cuatro gerencias: de Desarrollo Físico, de Desarrollo Social, de Convivencia y Seguridad, y de Desarrollo Integral Territorial.

Los motivos para proponer estas gerencias fueron diferentes. En el caso de Desarrollo Físico y Desarrollo Social los gerentes propuestos

Figura 2. Organigrama general de la Administración Municipal





los gerentes sectoriales y demás directivos de la Administración Municipal.

Antes de analizar la figura 3, es importante resaltar que para coordinar eficazmente un grupo tan grande de directores de CALI (más de 20), el gerente de Desarrollo Integral Territorial debe asegurarse de que se diseñe y aplique un cuidadoso mecanismo para seleccionarlos y para que sean sometidos a procesos intensivos de capacitación y desarrollo humano, y para que se diseñen y pongan en funcionamiento sistemas de información que faciliten la rendición de cuentas de los directores, tanto al gerente y al alcalde como a la ciudadanía en general. Sólo si se toman medidas como las anteriores podrá esperarse que la desconcentración de responsabilidades y recursos a los CALI se traduzca en una mayor eficacia y equidad de la Administración Municipal y no en nuevos focos de corrupción y clientelismo.

Previamente a la descripción de las modificaciones que se proponen respecto a los procesos, es útil hacer algunos comentarios a la figura 3. En primer lugar debe notarse el espacio que se propone abrir para la participación de los sectores más importantes del desarrollo y la concertación con los mismos: el Económico, el Fundacional y el Académico. Estos sectores interactúan a través de los Equipos de Concertación para el Desarrollo (Ecodes) y del Comité de Desarrollo Integral Municipal (CDIM). Este último conformado por 18 miembros, entre ellos los más altos directivos de la Administración Municipal (el alcalde, los gerentes sectoriales y de Desarrollo Integral Territorial, los consejeros, el secretario general y varios de los directores de los departamentos administrativos que conforman la tecnoestructura), personal externo (representantes de los sectores Económico, Fundacional y Académico, y los asesores del alcalde). El CDIM será el organismo asesor más importante del alcalde en asuntos estratégicos y tendrá entre sus responsabilidades principales: *a)* propiciar el enlace entre la Administración Municipal y los más importantes actores del desarrollo local; *b)* asesorar al alcalde en aspectos tales como relaciones comunitarias, relaciones con el gobierno nacional y otros niveles del Estado, situación financiera del municipio, aspectos jurídicos, etc.; *c)* participar en la elaboración del Plan de Desarrollo del municipio y asesorar al alcalde en relación con los aspectos más importantes de éste; y, *d)* realizar evaluaciones periódicas de la Administración Municipal. En segundo lugar, la propuesta incluye la creación de varios consejos: *1)* los sectoriales (de Desarrollo Social, de Desarrollo Físico y de Convivencia), que tendrán como funciones principales diseñar las políticas para el desa-

rollo de los sectores, aprobar los programas del sector y hacer seguimiento, monitoria y evaluación de los programas; *2)* el Consejo Territorial, que tendrá como propósito fundamental estimular el desarrollo integral armónico de los diferentes CALI. De éste formarán parte, además del alcalde y el gerente de Desarrollo Integral Territorial, los gerentes sectoriales y los directores de los CALI, y *3)* el Consejo de Política Económica y Financiera. En él participarán, además del alcalde y el director del Departamento Administrativo Financiero, el secretario de los Ecodes, el director del Departamento Administrativo de Planeación, un representante de la sociedad civil y otro de los gremios económicos. Este consejo mantendrá una visión económica global del ente territorial y tendrá la responsabilidad de establecer políticas específicas en lo económico-financiero, y conceptuar y hacer recomendaciones sobre estos temas al CDIM y al Concejo Municipal.

#### *Cambios en los procesos*

Los procesos gerenciales y operativos tienen que ser armónicos con el modelo gerencial, la cultura, la estrategia y la estructura organizacionales, a fin de que la organización pueda mostrar índices de desempeño altos. La propuesta incluye ciertas modificaciones en algunos procesos clave. A continuación se esbozan las principales recomendaciones relacionadas con modificaciones en dichos procesos.

#### Procesos de planeación, control, informática y gestión de personal

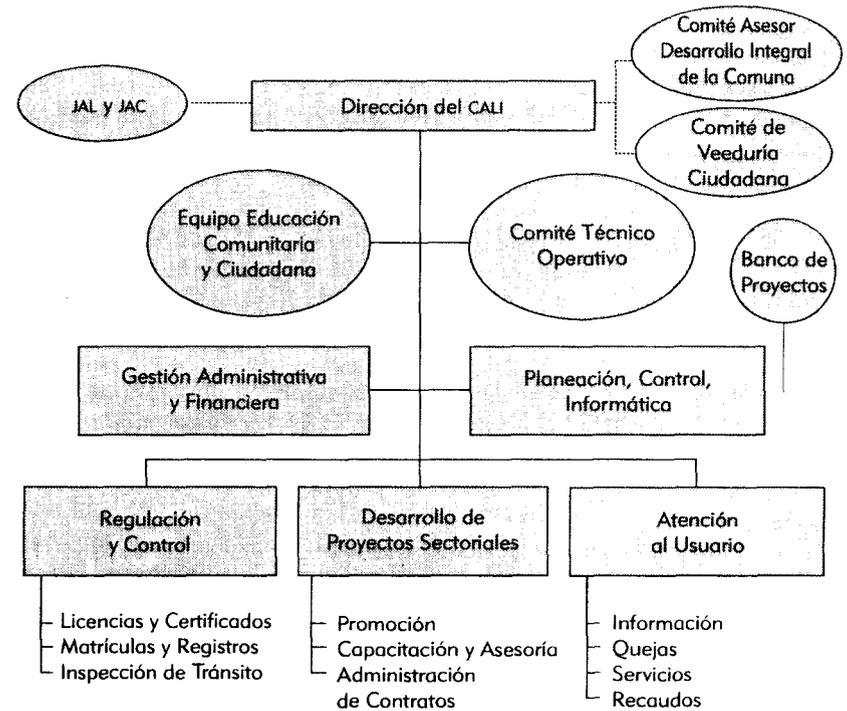
Las unidades de la tecnoestructura son útiles a la organización por el análisis y diseño que hacen del trabajo de otros. De acuerdo con Mintzberg (1979, p. 30): "La tecnoestructura es eficaz sólo cuando puede utilizar sus técnicas analíticas para hacer el trabajo de otros más eficaz". Entre las varias concepciones que existen respecto al alcance del trabajo de estas unidades en una organización, la universidad suscribe el punto de vista que sostiene que las unidades de la tecnoestructura deben ser pequeñas, con personal altamente calificado y que su función debe limitarse a establecer, de común acuerdo con las unidades operativas (en nuestro caso las sectoriales y territoriales), las políticas y procedimientos generales, dejando a las dependencias operativas la aplicación de esas políticas y procedimientos. A continuación se pre-

sentan las recomendaciones específicas de la universidad en relación con los procesos de planeación y de gestión del recurso humano, críticos para el desempeño de la Administración Municipal.

Respecto al proceso de *planeación*, existen dos posiciones extremas e infinidad de intermedias sobre la manera en que ésta puede realizarse en las organizaciones (Mintzberg, 1994, cap. 4). En un extremo está la que sostiene que toda la planeación debe realizarse en la unidad central responsable de esa función, en nuestro caso en el Departamento Administrativo de Planeación Municipal (DAPM), limitándose las unidades operativas a seguir y ejecutar los planes establecidos por esa dependencia. En el otro extremo están quienes sostienen que la planeación deben realizarla fundamentalmente las unidades operativas, y la unidad central, en este caso, debe solamente facilitar y dar soporte al proceso de planeación. La posición de la universidad está más cercana a esta última, aunque reconoce que es necesario un proceso intenso de capacitación y cambio cultural para que las unidades operativas realicen efectivamente las labores que por tradición habían sido realizadas por el DAPM.

En relación con los procesos de gestión del talento humano la propuesta incluye un gran fortalecimiento mediante la creación del Sistema de Administración de Personal (SAP), el cual tiene que estar acorde con las exigencias legales sobre la carrera administrativa, el estatuto anticorrupción, la municipalización de la salud y la educación, las normas de contratación y la ley 100 de 1993. El SAP debe ocuparse de fijar políticas y procedimientos para los procesos de planeación de personal, reclutamiento, aplicación de pruebas de selección, vinculación, inducción, entrenamiento, capacitación y desarrollo, plan de carrera, evaluación del desempeño, salud ocupacional, bienestar social, servicios de salud, administración de la compensación, seguridad industrial y diagnóstico del clima organizacional (Yepes y Muñoz, 1995). Al igual que en el caso del proceso de planeación, la propuesta recomienda que la unidad central responsable de la gestión de personal establezca, de manera concertada con las dependencias operativas y el resto de unidades de apoyo, las políticas y procedimientos generales relacionados con el manejo de los recursos humanos, pero que sean los gerentes, secretarios o directores de las diferentes dependencias quienes tengan la responsabilidad de dirigir las personas a su cargo. Al ejecutarse muchos de los procesos en las diferentes dependencias operativas, la unidad central, al igual que la mayor parte de las unidades de la llamada tecnoestructura, deberá reducir su tamaño.

Figura 4. Estructura de los CALI



Un aspecto final que hay que mencionar en relación con la gestión de los recursos humanos es el tema de los incentivos, asunto que ha atraído la atención de los expertos desde hace algún tiempo. Al estudiar el tema, el profesor Klitgaard (1991, cap. 7) considera que en muchos países existe una crisis en los incentivos en el sector público que amenaza las reformas de liberalización de mercados y la provisión de servicios básicos. De acuerdo con Klitgaard, la crisis tiene dos partes, niveles y relaciones o vínculos (*linkages*). Respecto a los niveles, la situación de los cargos directivos de la Administración Municipal (secretarios) no parece ser diferente a la encontrada en varios países en desarrollo: los niveles salariales son bastante inferiores a los de cargos similares en el sector privado. Esto impone, evidentemente, restricciones al alcalde al momento de conformar su gabinete y ahuyenta del servicio público a personas capaces y trabajadoras que en otras condi-

ciones podrían hacer importantes contribuciones a la mejor administración del municipio. (El estudio de la universidad no fue más allá de notar la existencia del problema. Establecer niveles adecuados de remuneración es un proceso complejo, particularmente para servidores públicos, lo cual significa que deben hacerse estudios especiales para analizar la situación antes de que puedan presentarse recomendaciones específicas al respecto.) En relación con el tipo de remuneración el estudio encontró que, en general, no guardaba relación con el desempeño,<sup>4</sup> a pesar del amplio consenso que existe entre los expertos de que incrementar considerablemente la productividad.<sup>5</sup> La propuesta incluye la recomendación de iniciar el estudio de una política enérgica de remuneraciones relacionadas (parcialmente) con el desempeño. Ante la complejidad del tema se sugiere empezar inmediatamente con los casos más sencillos (por ejemplo, haciendo partícipe a los empleados de tesorería de parte de los recaudos que hagan por concepto de cobro de impuestos, algo ya utilizado por otras entidades públicas en Colombia), e iniciar estudios conjuntos con el sector académico que permitan ir desarrollando sobre bases sólidas nuevas políticas de remuneración del personal.

Los procesos financieros del municipio también fueron examinados y se formularon algunas recomendaciones que incluyen: el fortalecimiento inmediato de la contabilidad (que actualmente es bastante deficiente) por medio del nombramiento del contador del municipio, la incorporación del Plan Único de Cuentas para el Sector Público y el desarrollo y puesta en funcionamiento de un sistema de contabilidad de costos; el establecimiento de un sistema apropiado de registro de propiedades del municipio; la desconcentración de la elaboración del presupuesto y la intervención más temprana de la unidad responsable de las finanzas del municipio en el proceso de elaboración del plan de desarrollo.

Las recomendaciones finales que hizo la universidad en relación con procesos específicos tienen que ver con los procesos jurídicos. En este caso se propone también que se profundice la desconcentración. La unidad corporativa o global debería encargarse de formular las

políticas y procedimientos de manera concertada con las unidades sectoriales y territoriales, y abogados adscritos a estas dependencias deben ser los responsables de aplicarlas. Se propone operar con el concepto de asesoría jurídica de carácter "preventivo" en vez de correctivo (Villegas, 1995); esto comprende varias acciones y cambios en los procedimientos actuales, incluyendo que los abogados de la unidad jurídica global realicen ellos mismos (o participen con los abogados de otras dependencias) en la elaboración de los contratos que debe suscribir el alcalde, previo envío de la documentación e información correspondiente por parte de la dependencia interesada. Esto ahorraría tiempo y esfuerzo, ya que actualmente mucho de ambos se invierte en revisar contratos hechos por otros. En relación con los proyectos de decretos, resoluciones y acuerdos se recomienda fomentar una cultura de trabajo de equipos interdisciplinarios que les permitan a los abogados de las unidades jurídicas, sectoriales y territoriales enterarse desde el comienzo de los aspectos técnicos del tema y, además, formular dentro del mismo proceso de formación, sus observaciones y recomendaciones. Otras sugerencias relacionadas con estos procesos incluyen el establecimiento de un sistema de evaluación de gestión y resultados de los miembros de los equipos jurídicos, el fortalecimiento de la sistematización mejorando equipos y programas (*software*), el mejoramiento del sistema de archivos y actos administrativos y la utilización intensiva de formatos preimpresos para los contratos y actos administrativos que lo permitan.

Antes de finalizar esta sección, consideremos uno de los aspectos cruciales de la propuesta descrita anteriormente: la desconcentración de funciones, responsabilidades y recursos hacia los Centros de Atención Local Integrados (CALI), de los que actualmente existen 20 urbanos y uno rural.

Los argumentos a favor y en contra de la descentralización abundan. El péndulo en este momento está del lado de la descentralización, ya que las ganancias que se obtienen de la mayor capacidad de los esquemas descentralizados para adaptarse a las fluctuaciones en las necesidades y preferencias de los ciudadanos, de tomar decisiones más rápida y oportunamente, de ofrecer acceso a la toma de decisiones a sectores más amplios de población, y para legitimar el Estado ante el ciudadano común, parecen compensar las ventajas de la mayor coordinación y estandarización de sistemas de gerencia y control más sencillos, de la menor dificultad para encontrar suficiente personal capacitado para manejar el sistema y de reducción de costos por efecto de

<sup>4</sup> En el sector salud se está utilizando en algunos hospitales y centros de salud cierta variedad de remuneración ligada al desempeño (véase Barona *et al.*, 1994).

<sup>5</sup> A este respecto Klitgaard afirma (1991, p. 98): "Aunque los esquemas varían y los problemas metodológicos, como siempre, plagan la estimación empírica, una buena regla heurística [*rule of thumb*] es que ligar el pago al desempeño induce 20% de incremento en la productividad, manteniendo el resto de las cosas constantes".

las economías de escala que ofrecen los sistemas centralizados. Sin embargo, también existe en este momento un amplio convencimiento de que si no se dan ciertas condiciones, la descentralización también puede fallar en su intento por responder de mejor manera a las necesidades de la comunidad. Utilizando el enfoque de la relación agente-principal, Klitgaard establece esas condiciones así: "Cuando el principal [el alcalde, en nuestro caso] tiene amplia información sobre los agentes [los directores de los CALI] y los clientes [los ciudadanos] acerca de lo que los agentes están haciendo —sus esfuerzos y resultados—, y también tiene bajo su control poderosos incentivos y desincentivos, entonces puede delegar gran cantidad de autoridad. El agente no abusará de ella, ya que el principal tendrá los medios para conocer los abusos y penalizar al agente. Habrá poca necesidad de reglamentos y papeleos farragosos, el principal podrá medir fácilmente los resultados alcanzados y recompensar a los agentes de acuerdo con éstos" (Klitgaard, 1995, p. 142; véase también Wiesner, 1995). Siguiendo estos conceptos, la mayor desconcentración propuesta por la universidad no puede tomarse independientemente de las propuestas de mejorar el sistema de información sobre los resultados de la gestión de los diferentes directivos de la Administración Municipal y de revisar los esquemas de remuneración e incentivos (a este respecto véase también a MacLean, en Cepeda, 1994, p. 191).<sup>6</sup>

Otorgar mayor poder a los CALI, como sugiere la propuesta, no sólo es un mecanismo para hacer operativa la mayor participación ciudadana que el alcalde Mauricio Guzmán prometió en su programa de gobierno, sino que constituye una estrategia fundamental para incrementar la eficacia y la equidad de la Administración Municipal.

El cómo pasar de unos CALI débiles, sin personal adecuado y facilidades físicas, a los CALI deseados es algo que debe planearse muy bien, una vez que se decida su fortalecimiento. En primer lugar, la selección de los directores es crucial: debe establecerse un perfil alto y las personas seleccionadas someterse a procesos intensivos de capacitación sobre conceptos gerenciales y de desarrollo cultural y humano. En segundo lugar, debe establecerse un sistema de rendición de cuentas

<sup>6</sup> Como un mecanismo para estimular el alto desempeño en los CALI, podría pensarse en el *ranking* o escalafón periódico (cada seis meses o cada año) de los gerentes que en ellos laboran, de acuerdo con el desempeño alcanzado. La Universidad del Valle tiene bastante experiencia en el desarrollo de métodos de escalafonamiento para el caso de empresas del Estado (Barona y Trujillo, en Cárdenas y Zambrano, 1994). Estos métodos podrían ser adoptados para satisfacer la necesidad de estimular el alto desempeño de los CALI.

(véase Wheeland, 1994) fundamentado en el cálculo y reporte periódico de indicadores de desempeño. El establecimiento del sistema, de los indicadores y su monitoreo y mejoramiento continuo será una de las responsabilidades más importantes del gerente de Desarrollo Integral Territorial. La Administración Municipal debe estar consciente de que para obtener la participación comunitaria, como se prevé en la propuesta (en la figura 3 se muestra cómo las JAL, las JAC y otros comités ciudadanos tendrán espacio para participar en las decisiones en los CALI), es necesario que haya una amplia apertura de la información. La participación implica que los que ejercen la autoridad no tengan secretos para los ciudadanos a quienes se les pide participación. Aunque esto parezca extraño, por la manera en que se toman las decisiones, es algo que la Constitución Política del país prevé (artículos 20 y 74) y que es necesario hacerlo realidad. Para esto, Gentot (1995, pp. 6-7) recomienda "organizar información pública confiable, servicios de comunicación y difusión (que no contengan en lo posible intenciones apologistas), establecer centros de información y permitir un mayor acceso del público general a la administración modernizando las facilidades de recepción". Lo anterior, afirma su autor, no es suficiente; es necesario tomar complejas decisiones, como definir lo que es y lo que no es posible hacer público (por ejemplo, por consideraciones de seguridad nacional o de protección a la vida y seguridad de las personas o de algún otro derecho). Adicionalmente, los textos que se publiquen deben ser claros, comprensibles para quienes harán uso de ellos. El público debe tener oportunidad de participar y hacer oír sus puntos de vista en debates públicos antes de que se tomen decisiones que los afecten.

### La estrategia del cambio

El pasar de la situación actual a la deseada constituye un proceso de cambio complejo cuyo éxito depende de un gran número de variables, siendo la más importante la voluntad del alcalde y sus colaboradores más cercanos, así como de los principales líderes locales, de tener una administración sustancialmente diferente a la que se ha tenido hasta ahora. El compromiso de la alcaldía con el cambio debe manifestarse en la apropiación de los recursos humanos (su tiempo y el de varios de los otros directivos de la Administración Municipal) y financieros que será necesario destinar para planear y manejar el cambio. La universidad denominó *estrategia de transición* al proceso que recomendó

para lograr que la Administración Municipal llegase al nuevo estado, e incluía seis elementos:

1) Conformación de las estructuras transitorias que han de manejar el proceso de cambio. Debe existir una comisión de modernización presidida por el alcalde en la que participen algunos de los actuales secretarios de la administración, así como asesores del alcalde y miembros del equipo que diseñó la reforma. Las responsabilidades principales de esta comisión son definir las políticas y directrices, así como la agenda estratégica del proceso de cambio; monitorear el avance del proceso y apoyar al funcionario que el alcalde designe como gerente del proceso de cambio en todos los aspectos en que éste lo requiera.

2) Definición de la agenda estratégica del cambio. La comisión de modernización debe identificar las actividades críticas y complementarias que será necesario realizar para culminar exitosamente el proceso. En esta parte debe definirse *quién* realizará las diferentes actividades, *cómo* se llevarán a cabo y *cuándo* se harán.

3) Diseño y desarrollo de estrategias para generar compromiso con la reforma. Incluyen el desarrollo de una "masa crítica", entendida como el mínimo número de personas cuyo apoyo se necesita para hacer viable la reforma.

4) Diseño e implementación de estrategias de comunicación y divulgación. Esto es fundamental no sólo para comunicar a los servidores públicos del municipio y a la comunidad en general el significado y alcance de la reforma, sino también para contribuir a generar el cambio cultural que se requiere para su éxito.

5) Apropiación efectiva del talento humano y los recursos financieros, tecnológicos, físicos, etc., que se necesitan para aplicar los diferentes componentes de la reforma.

6) Diseño y puesta en operación de una estrategia de capacitación y desarrollo humano y cultural de todos los servidores públicos que conformarán la "nueva" Administración Municipal. Esto comprende la programación de actividades orientadas a crear y fortalecer los valores (honestidad, tolerancia, etc.) que conforman la nueva cultura de la Administración Municipal; la "reconversión" del talento humano y la promoción del aprendizaje organizacional sistemático y permanente.

## Comentarios finales

Este artículo describe una propuesta sistémica y comprensiva para aumentar de manera sostenible en el tiempo la eficiencia, la eficacia y la equidad de la Administración Municipal de Santiago de Cali. La mejoría se materializará sólo si, paralelamente al cambio de estructura, se toman las acciones necesarias para modificar los procesos, la estrategia, el modelo de gestión y la cultura de los servidores públicos del municipio. La mayor parte de los cambios propuestos requieren esfuerzos sostenidos durante periodos relativamente largos. La eficacia de estos cambios depende en gran medida de que el alcalde y los principales directivos de la Administración Municipal no cejen en su compromiso con la reforma.

Aun suponiendo que la Administración Municipal culmine exitosamente los cambios esbozados, el impulso que la ciudad requiere para salir de la pobreza y el subdesarrollo solamente será posible si el sector empresarial privado asume el papel que la sociedad demanda de él en los tiempos actuales: generar, de manera sostenible en el tiempo, riqueza y empleo (véase Porter, 1995). El gobierno en sus diferentes instancias (nacional, departamental, municipal) puede y debe estimular y facilitar que el sector privado cumpla a cabalidad con sus responsabilidades, pero que esto suceda depende mayormente del compromiso que adquieran los integrantes de este sector con la ciudad y el país. Aunque algunas acciones tomadas en los últimos años por ciertos empresarios, particularmente las inversiones realizadas para actualizarse tecnológicamente, están orientadas en la dirección correcta, estos movimientos son todavía tímidos e insuficientes para lograr en un plazo razonable el despego hacia el desarrollo social y económico a que todos aspiramos.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez, H. (1995), *Hacia una cultura del desarrollo en las organizaciones*, Universidad del Valle, Facultad de Ciencias de la Administración, Cali (inédito).
- Balducci, M. (1995), "Training Civil Servants in the Administration of Central and Eastern Europe: A Missed Opportunity?", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 61, núm. 1, pp. 61-72.
- Banguero, H. (1994), "Reflexiones sobre gestión municipal", *Debates de Coyuntura Económica*, núm. 33, septiembre, Fedesarrollo-Fescol, pp. 22-27.
- Barona, B., J. Becerra, V.H. Becerra, A. Bongiovanni, V. Essayan, R. Robertson,

- W. Sánchez y D. Shepard (1994), "Evaluation of a Volunteer-Based Primary Health Care Program to Serve the Urban Poor in Cali, Colombia", *Final Report*, Cali, octubre.
- Boadway, R. W. y D.E. Wildasin (1984), *Public Sector Economics*, 2a. ed. Boston, Little Brown.
- Cárdenas, J.H. y W. Zambrano (eds.) (1994), *Gerencia pública en Colombia*, Santafé de Bogotá, Consejería Presidencial para la Modernización del Estado/Asociación Colombiana para la Modernización del Estado.
- Cepeda, F. (coord.) (1994), *La corrupción administrativa en Colombia*, Bogotá, TM Editores.
- Cifuentes, A., N.R. Correa, J.I. González et al. (1994), *Diez años de descentralización. Resultados y perspectivas*, Bogotá, Fescol.
- Corporación Promotora de las Comunidades Municipales de Colombia "Procomun" (1995), *Guía para la gestión municipal*, 2a. ed., Procomun, Santafé de Bogotá, Federación Nacional de Cafeteros/Bancafé.
- Departamento Administrativo de Planeación Municipal (1995), "Plan de Modernización y Optimización del Municipio de Santiago de Cali", Santiago de Cali (inédito).
- Ervin, O.L. (1994), "The Local Government Role in Community Industrial Development: An Examination of the US Tradition", *International Review of Administrative Science*, vol. 60, pp. 619-632.
- Garay, L.J. (1994), *Descentralización, bonanza petrolera y estabilización*, Bogotá, CEREC-Fescol, noviembre.
- Gentot, M. (1995), "Openness in Public Administration", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 61, núm. 1, pp. 5-10.
- Guzmán, M. (1994), *Programa de gobierno*, Alcaldía de Santiago de Cali 1995-1997.
- Henoa, J. (1995), *El poder municipal*, 7a. ed., Bogotá, Biblioteca Jurídica Dike.
- Joy, L. y S. Bennett (s.f.), *Process Consultation: Systemic Improvement of Public Sector Management*, Nueva York, United Nations Development Programme.
- Klikberg, B. (1989), *¿Cómo transformar al Estado?*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1994), "El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio: una agenda estratégica para la discusión", *Reforma y Democracia*, núm. 2, pp. 116-142.
- Klitgaard, R. (1991), *Adjusting to Reality. Beyond 'State versus Market' in Economic Development*, San Francisco, International Center for Economic Growth.
- (1993), "Cómo controlar la corrupción", *Estado Moderno*, vol. 1, núm. 4, octubre, pp. 8-23.
- Kotter, J. P. y J. L. Heskett (1992), *Corporate Culture and Performance*, Nueva York, The Free Press.

- Leonard, B., J. Cook y J. Mcneil (1995), "The Role of Budget and Financial Reform in Making the Government Work Better and Cost Less", *Public Budgeting and Finance*, primavera, pp. 4-18.
- Mejía, J. (1994), "La participación ciudadana en la modernización y gestión de los municipios", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núms. 45-47, pp. 61-77.
- Mezzomo, T. (1995), "Descentralización y democratización: una propuesta de reforma administrativa de la alcaldía de São Paulo 1988-1992", en G. González y E. Ogliastrri (comps.), *La gerencia pública: ¿asunto privado?*, Tercer Mundo y Bogotá, Uniandes, pp. 235-253.
- Mintzberg, H. (1979), *The Structuring of Organizations*, Londres, Prentice Hall.
- (1994), *The Rise and Fall of Strategic Planning*, Londres, Prentice Hall.
- (1995), "Diseño organizacional: ¿moda o buen ajuste?", en J.L. Bower, *Oficio y arte de la gerencia*, Bogotá, Norma.
- Osborne, D. y T. Gaebler (1993), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Nueva York, Plume.
- Palma, E. (1995), "Descentralización y democracia: el nuevo municipio latinoamericano", *Revista de la Cepal*, núm. 55, abril, pp. 41-54.
- Paul, S. (1983), *Strategic Management of Development Programmes. Guidelines for Action*, Ginebra, International Labour Office (Management Development Series núm. 19).
- Picciotto, R. y R. Weaving (1994), "Un nuevo ciclo de los proyectos en el Banco Mundial", *Finanzas y Desarrollo*, vol. 31, núm. 4, pp. 42-44.
- Porter, M. E. (1995), "The Competitive Advantage of The Inner City", *Harvard Business Review*, mayo-junio, pp. 55-71.
- Vélez, C. M. (1994), "El cambio institucional: reto de las administraciones locales", *Debates de Coyuntura Económica*, Fedesarrollo-Fescol, núm. 33, pp. 13-21.
- Varela, E. (1995), *La reforma del Estado en Colombia: los nuevos roles de las organizaciones públicas y privadas*, Cali, Universidad del Valle (inédito).
- Villegas, E. (1995), "Estudio de diagnóstico sobre la gestión de asesoría jurídica en el municipio de Cali y propuesta para su optimización", Cali, Universidad del Valle, Facultad de Ciencias de la Administración (inédito).
- Wheeland (1994), "Evaluating City Manager Performance: Pennsylvania Managers Report on Methods their Council Use", *State and Local Government Review*, vol. 26, núm. 3, otoño, pp. 153-160.
- Wiesner, E. (1995), *La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación-Asociación Nacional de Instituciones Financieras, octubre.
- Wunsch, J.S. (1991), "Institutional Analysis and Decentralization: Developing

an Analytical Framework for Effective Third World Administrative Reform", *Public Administration and Development*, vol. 11, pp. 431-451.

Yepes, F. y M.F. Muñoz (1995), *Análisis del proceso de administración de personal*, Cali, Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle (inédito).