

Distr.
RESTRINGIDA

LC/IP/R.136
7 de septiembre de 1993

ORIGINAL: ESPAÑOL

ALGUNAS DIMENSIONES DE LA GESTION MUNICIPAL *

Dolores Rufián L.

* Este documento no ha sido sometido a revisión editorial y las opiniones expresadas en él son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

Página

1.	Introducción	1
2.	La organización interna del municipio	3
2.1	Estructura del aparato administrativo municipal	3
2.2	Gestión de personal municipal	4
3.	Competencias y funciones de los municipios	5
3.1	El municipio y la promoción del desarrollo	5
3.2	La municipalización	6
3.3	La municipalización de servicios sociales	7
3.4	El municipio y la inversión	9
3.5	El medio ambiente como competencia emergente	9
4.	La gestión de los servicios municipales	10
5.	La gestión financiera del municipio. Los recursos municipales	12
5.1	Descentralización, gasto público local y autonomía financiera municipal	12
5.2	Los recursos de las administraciones locales. Recursos propios	13
5.3	Las transferencias y otras formas de dependencia de la administración central	14
6.	Eficacia y eficiencia del gasto municipal	15
6.1	Optimización del gasto público local	15
6.2	Planificación y presupuesto	16
6.3	Presupuesto por programas	19
6.4	Indicadores de eficacia y de eficiencia en el presupuesto	21
7.	El desafío de la democratización. Problemas en la gestión municipal	22

RESUMEN

El documento trata sobre la gestión municipal, es decir, de cómo el municipio puede responder, por sí mismo, al bienestar de su población, preocupándose por las soluciones reales a los problemas de los ciudadanos, de los instrumentos requeridos para ello y sobre cómo impulsar éstos para lograr efectivamente dicho bienestar. La característica del término de gestión alude a una mayor preocupación por los resultados de la actividad municipal, frente a un municipio más antiguo, casi exclusivamente preocupado por la legalidad municipal. Todo ello en un marco de fortalecimiento del municipio y de descentralización.

El fortalecimiento del municipio, en el que están empeñados los países latinoamericanos, implica que éste sea a la vez un representante de los intereses de la comunidad local y, por lo tanto, que tenga que cumplir un importante rol en el proceso de desarrollo nacional y además que tenga que satisfacer de manera eficaz y eficiente, las necesidades locales, por lo que también es un proveedor de servicios. La descentralización implica autonomía política, administrativa y financiera para el municipio, tanto en lo que respecta a la representación de los intereses locales como en cuanto a la satisfacción de necesidades, teniendo en cuenta que la administración municipal es una de las administraciones del Estado.

Los tópicos de gestión aludidos en el documento tienen que ver con la organización municipal (estructura interna y personal), funciones y competencias del municipio (con especial consideración de la promoción del desarrollo, municipalización de servicios sociales y de la inversión, etc.), con las formas de gestión de los servicios municipales (directas e indirectas) y con la gestión financiera (de los ingresos y gastos), con especial consideración acerca de la eficacia y la eficiencia del gasto municipal.

ALGUNAS DIMENSIONES DE LA GESTION MUNICIPAL

Dolores M. Rufián L.
ILPES

1. Introducción

El presente documento, preparado para el **"Seminario sobre Gestión y Capacitación Municipal"** (ILPES-PNUD, Santiago de Chile, 27 y 28 de Septiembre de 1993) trata de poner de manifiesto algunos problemas y desafíos de la gestión municipal en un contexto de municipios democráticos con crecientes competencias y recursos y en un marco de descentralización de los países de la región.

La gestión municipal es un concepto amplio que aborda aspectos políticos, administrativos, financieros, económicos o sociológicos de la organización y actuación municipal y de sus relaciones con otras administraciones del Estado y con los particulares y que está referida a la preocupación por los resultados de la actividad municipal.

El fortalecimiento del municipio, en el que están empeñados los países latinoamericanos, implica que éste sea a la vez un representante de los intereses de la comunidad local y, por lo tanto, que tenga que cumplir un importante rol en el proceso de desarrollo nacional y además que tenga que satisfacer de manera eficaz y eficiente, las necesidades locales, por lo que también es un proveedor de servicios; todo ello en un contexto de descentralización. La descentralización implica autonomía política, administrativa y financiera para el municipio, tanto en lo que respecta a la representación de los intereses locales como en cuanto a la satisfacción de necesidades, teniendo en cuenta que la administración municipal es una de las administraciones del Estado. La gestión descentralizada implica contestarse sobre cómo

la administración municipal es una de las administraciones del Estado. La gestión descentralizada implica contestarse sobre cómo los municipios pueden responder, por sí mismos, al bienestar de su población, preocupándose por las soluciones reales a los problemas de los ciudadanos (no tanto de los diagnósticos), por los instrumentos requeridos para ello y sobre cómo impulsar éstos para lograr efectivamente dicho bienestar.¹

En este contexto, los desafíos de la gestión municipal consisten precisamente en incorporar las nuevas propuestas sobre el municipio de manera que se ofrezcan soluciones a los ciudadanos, mediante instrumentos adecuados. Estas propuestas no afectan por igual a todos los países de la región, puesto que los procesos de descentralización son muy distintos entre sí.

Aquí se alude a una serie de tópicos que tienen que ver con la gestión, desde el punto de vista de instrumentos con los que obtener soluciones y resultados, tales como la organización municipal, las funciones y competencias del municipio, las formas de gestión de los servicios, los recursos municipales o las formas de mejorar la eficacia y la eficiencia en el gasto municipal.

¹ Creemos que, aunque una idea de este tipo ha estado presente en conceptos como gobierno y administración municipal, la insistencia que hoy se hace en los términos de gestión, parece aludir a un municipio más complejo, responsable de proteger los intereses locales, en un marco acrecentado de competencias y de recursos. Este tipo de municipio podría contraponerse a una institucionalidad local más antigua en la que el municipio aparece como dependiente desde el punto de la administración central, encargado de ejecutar políticas decididas a nivel nacional y administrar los servicios municipales tutelados por una administración superior.

2. La organización interna del municipio

2.1 Estructura del aparato administrativo municipal

En muchos países la organización interna del municipio no es un problema de gestión estrictamente municipal, sino que es la administración central, o el Parlamento a través de las leyes municipales, los que establecen, con un claro carácter rígido la conformación del aparato municipal, con las diversas dependencias y funciones de cada departamento o división y la planta municipal de funcionarios o de personal, produciéndose una rigidez que no tiene en cuenta la heterogeneidad municipal o la vocación del municipio en el proceso de desarrollo. La solución contraria, es decir, la no existencia de algunas normas homogéneas sobre la organización interna del municipio, tampoco benefician a éste, sobre todo en materia de personal pues, la no existencia de una carrera funcionaria puede llevar a importantes abusos en las contrataciones y a ineficiencias en el funcionamiento del aparato administrativo.

El aparato municipal es un tema que tiene que ver con la gestión interna de municipio y tiene que ser pensado en función de las características propias del mismo y de las posibilidades y recursos de cada administración municipal. Por lo tanto, no debieran existir fórmulas rígidas sino flexibles, de manera que la preocupación por los resultados permita una modificación del mismo aparato tantas veces como sea necesario. Si bien las leyes municipales debieran establecer un marco al respecto, la organización misma del aparato administrativo tiene que ver con decisiones propiamente municipales.

Incluso la forma de funcionamiento y las reglas procedimentales, son temas que afectan a la gestión municipal. En este sentido se ha hablado mucho de las ventajas de los comités de

coordinación o de las figuras de coordinación, propios más bien de la empresa privada, por sobre el principio clásico de jerarquía administrativa que ha primado clásicamente en la organización municipal. Los municipios necesitan un aparato administrativo que sea capaz de resolver los problemas sin necesidad de trámites demasiado largos y penosos y han de gozar de la suficiente flexibilidad como para poder dotarse a sí mismas de ese tipo de administración.

2.2 Gestión de personal municipal

De la misma manera se necesitará un personal municipal motivado, bien calificado, con un sistema de retribuciones ajustado al mercado y que permita un buen desempeño municipal.

La política de personal constituye por sí misma un interesante tópico de la gestión municipal y afecta al grado de maniobra que, dependiendo de la legislación de cada país, tenga cada municipio con respecto a sus funcionarios o al personal que pueda contratar. Pero además este tema influye decisivamente en el resultado de las actividades municipales, porque sin un personal motivado, capacitado, con compromiso con la municipalidad, es muy difícil llevar a cabo las tareas municipales.

El establecimiento de una carrera funcionaria local, bien de carácter nacional o bien de carácter municipal es imprescindible para lograr la motivación del personal. Asimismo, el tema de las remuneraciones adquiere considerable interés puesto que el funcionariado local suele ser el peor remunerado de la administración pública, con considerables diferencias con respecto al sector privado.

Por otra parte, las autoridades locales no pueden considerar que los funcionarios son ajenos al esquema de políticas municipales

y, por consiguiente, se necesitará una íntima colaboración entre todos ellos.

El sistema de calificación y ascenso de los funcionarios debe tener en cuenta la productividad del personal y no solamente el tiempo en el servicio.

3. Competencias y funciones de los municipios

3.1 El municipio y la promoción del desarrollo

Aunque la normativa municipal no responde al mismo esquema en América Latina, pareciera que en los programas de fortalecimiento municipal, que se están poniendo en práctica en muchos países de la región, existe una concepción sobre el municipio bastante amplia. En efecto, el municipio latinoamericano está adquiriendo cada vez mayores competencias y el viejo esquema de administraciones regulatorias de servicios urbanísticos, de transporte, etc. y prestadoras o proveedoras de servicios como pavimentación, alumbrado público, limpieza, recogida de basuras, etc., ha sido sustituido por uno nuevo en que aparece como un ente descentralizado y autónomo, dotado de competencias y de recursos humanos y financieros, obligado a intervenir en la prestación de servicios sociales, generador de empleo productivo, generador y ejecutor de proyectos de inversión pública, lo que configura un municipio motor del proceso de desarrollo económico y social. Evidentemente se trata de un proceso lento y de largo plazo, pero en el que ya aparecen ciertas características bastante definidas.

Es preciso destacar el rol del municipio en el proceso de desarrollo nacional que implica que el municipio pueda convertirse en motor del mismo y que pasa también por una creciente relación con el sector privado local.

Determinadas tareas relacionadas con el desarrollo económico o con la generación de empleo, están siendo contempladas como típicamente municipales, esto es, el apoyo a la microempresa, la negociación y concertación con el sector privado, etc., lo que debe ser reflejado en una planificación comunal, distinta de la planificación de la inversión. La planificación tampoco se entiende ya como un ejercicio teórico de la capacidad del sector público local para hacer determinadas inversiones, sino como un ejercicio práctico de conciliación de intereses locales y de concertación con el sector privado para que éste se comprometa con el desarrollo de la comuna en un determinado sentido, que no es impuesto por la autoridad, sino acordado con los diferentes actores. Se habla más de planificación estratégica o planificación situacional en la comuna, como un ejercicio continuo de negociación, concertación y toma de decisiones en el que se involucre a la comunidad local. Sin duda ello introduce novedades en la clásica gestión municipal, que ha mantenido relaciones muy distantes con el sector productivo y centradas, sobre todo, en el cobro de impuestos y patentes y en la regulación de ubicaciones, etc.

3.2 La municipalización

El término "municipalización" tiene su origen en el llamado socialismo municipal del movimiento británico de los fabianismos en la segunda mitad del siglo XIX. La gestión de las empresas privadas determinó situaciones abusivas consistentes en servicios deficientes y tarifas elevadas. Sólo cabían dos soluciones: reglamentar los precios y la calidad del servicio o asumir su prestación directa. Esta segunda alternativa fue la que se generalizó en servicios como el agua, gas, electricidad, tranvías, etc.

La municipalización tiene hoy un significado distinto. Para algunos autores consiste en la asunción por el municipio de

actividades económicas, en principio privadas, a fin de gestionarlas o explotarlas directamente. Para otros, significa asunción por el municipio de actividades económicas sin prejuzgar la forma de gestión o, de tener que elegir la más idónea, inclinándose hacia una organización específica, bien sea una empresa propia o un concesionario.

La historia municipal de América Latina da cuenta de procesos que suponen continuos avances y retrocesos en la asunción de competencias por parte del municipio y de la administración central.

En sentido amplio, hoy se entiende que municipalizar es una cuestión de asunción pura y simple de una competencia por el municipio sin importar la forma de gestión que luego se adopte.

3.3 La municipalización de servicios sociales

La municipalización de servicios sociales es hoy un tema de gran actualidad. Supone la identificación de un espacio político-administrativo, dentro del ámbito de las administraciones públicas, con prestaciones sociales concretas y determinadas haciendo responsable al municipio de la gestión de dichos servicios.

Aunque tradicionalmente el municipio latinoamericano ha tenido competencias en materia de políticas sociales y ha asumido funciones, establecidas o no por la ley, en materia de salud o educación, el proceso de municipalización hoy vigente está atribuyendo a los municipios, incluso como competencia exclusiva, la gestión de determinados servicios relacionados con la salud o la educación. Un proceso en este sentido se implementó en Chile en los inicios de la década del 80 y propuestas de parecido signo tienen gran trascendencia en América Latina, sobre todo a partir de las propuestas sectoriales de salud y de educación. El sector salud ha definido los sistemas locales de salud, como los

mecanismos descentralizados con los que hacer frente a la meta de Salud para todos en el año 2.000. Las propuestas de educación de la UNESCO y la CEPAL también abogan por una educación descentralizada.

Entre las ventajas de la municipalización se señala, por ejemplo, que el espacio municipal permite integrar la acción intersectorial de los distintos sectores sociales. Además, que esta forma de gestión de los servicios permite integrar la participación de la comunidad.

No obstante es preciso tener en cuenta que los procesos de municipalización deben ser heterogéneos ya que las capacidades de los municipios son distintas entre sí. El marco normativo que permita la municipalización debe ser lo más flexible posible y ello identifica ya importantes problemas de gestión municipal. En efecto, el marco de competencias y funciones que pueden ser transferidas a los municipios es muy amplio y abarca desde los aspectos financieros, de gestión administrativa y de gestión sectorial; no obstante la actuación municipal requiere una íntima coordinación con otras administraciones para la prestación de los servicios. También es preciso identificar el rol de la administración central debe asegurar la financiación de los servicios. Esta puede ser complementada a nivel municipal.

Entre los objetivos con los que los gobiernos están implementando los procesos de municipalización están no solamente los de distribución del poder político, acercamiento de los sectores a la población o la participación de la comunidad, sino también el de incrementar la productividad, cobertura y calidad de los servicios; para ello en muchas de estas propuestas se señala que no es necesario que el municipio preste directamente el servicio sino que las tendencias actuales pasan por la privatización de los mismos, contratación a terceros y, en general,

formas de gestión indirecta, que se complementan con otras de gestión directa.

3.4 El municipio y la inversión

De la misma manera estamos asistiendo a procesos de municipalización de la inversión pública pues, a través de diversas modalidades, hoy los municipios tienen un rol cada vez más relevante en el proceso de inversión.

Aunque en principio los municipios pueden realizar procesos autónomos de inversión financiados con recursos propios, normalmente los recursos municipales no permiten actuaciones de este tipo, sobre todo en aquellos municipios de mayores dificultades, pequeños y con escaso grado de desarrollo relativo.

No obstante, corresponde a los municipios un importante rol en la gestión de inversiones con recursos nacionales o regionales. La preparación de proyectos de inversión, que luego serán financiados con recursos canalizados por otras administraciones, es una tarea cada vez más municipal imponiéndose incluso a los municipios la obligación de competir entre ellos para lograr inversiones dentro del término municipal.

3.5 El medio ambiente como competencia emergente

Un tema importante en el que están firmemente comprometidos los intereses municipales es el tema del medio ambiente. A los municipios corresponde al menos restaurar, esto es, disminuir los efectos ambientales no deseables, causados por acciones o intervenciones pasadas; preservar, es decir, disminuir o controlar los efectos ambientales no deseables, susceptibles de ser causados por acciones presentes, sean antrópicas o no; y, racionalizar el uso de los recursos naturales para potencializar su utilización en la promoción de un desarrollo ambientalmente sostenible.

La gestión municipal en lo relativo al ambiente está inserta, obviamente, en un marco nacional lo que, unido a que el sistema ambiental es transectorial, lleva a serias dificultades de gestión de este tipo de competencia. La función del municipio en este aspecto esté doblemente compartida. Por un lado, se encuentra estrechamente relacionada con las demás competencias del municipio y, por otro, es compartida con otros órganos o entes del Estado, puesto que los términos municipales suelen ser poco apropiados para elaborar estrategias de medio ambiente.

4. La gestión de los servicios municipales

Además de las nuevas funciones y competencias que se han ido incorporando al municipio, éste sigue siendo un importante proveedor de servicios y la gestión de servicios continúa siendo un tema relevante relacionado con la gestión municipal.

La provisión municipal de los servicios no prejuzga la forma misma de gestión del servicio mismo por parte de la municipalidad y, en la práctica, la descentralización que hoy se propugna hacia los municipios no exige la provisión directa por el municipio del servicio, sino que hoy se tienden a favorecer los procesos de gestión indirecta.

Teóricamente existen varios modelos de gestión de los servicios. El criterio diferenciador debe ser la participación más o menos directa de la administración local en la gestión del servicio, relacionado muy íntimamente, en los servicios de naturaleza económica, con el riesgo de gestión. En los casos de administración directa, el riesgo es asumido por la persona pública, por sí o a través de un ente instrumental suyo, en la gestión indirecta por el capital privado, lo que no significa que el ente local no deba garantizar el equilibrio financiero del servicio; en los casos de gestión mixta este riesgo es compartido.

A su vez, ambas formas tienen diversas manifestaciones en la práctica.

La gestión directa por ejemplo puede realizarse:

- a) a través de los órganos ordinarios de la municipalidad, estando éstos encargados directamente de la gestión del servicio (de esta manera se prestan en Chile en algunos municipios los servicios de salud o educación);
- b) a través de órganos desconcentrados específicos, sin personalidad jurídica, ligados a través de vínculos de jerarquía con los órganos ordinarios de la municipalidad;
- c) a través de organismos autónomos locales, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio e independientes del ente local, que mantendrá no obstante una fuerte tutela sobre los mismos (en cuanto a aprobación presupuestaria, autorizaciones, cuentas, etc.). (Este podría ser el caso de las corporaciones municipales en Chile);
- d) a través de empresas públicas de carácter local.

A su vez la gestión indirecta también puede asumir múltiples formas: a) contratos y convenios con empresas y organizaciones privadas de carácter lucrativo o no; b) concesiones y arrendamientos, etc.

La mancomunidad en la gestión también es otra forma que tiende a ser crecientemente considerada, sobre todo en los casos de municipios pequeños para los que el coste de la gestión de los servicios podría ser muy elevado. De esta manera una agrupación de municipios puede gestionar conjuntamente, de manera directa o indirecta, un servicio o un determinado grupo de servicios.

Gestión de los servicios municipales

5. La gestión financiera del municipio. Los recursos municipales

5.1 Descentralización, gasto público local y autonomía financiera municipal

La mayor participación de las subcolectividades locales en el ámbito de competencias de un Estado ha de reflejarse en el volumen de ingresos que éstas tengan y en la relación entre su volumen de ingresos y el volumen nacional. Podríamos medir el grado de descentralización de un país a partir del volumen de los presupuestos municipales en el que constan los ingresos y gastos de los municipios frente al presupuesto nacional.

No existe una relación ideal entre el gasto público nacional y el local, si bien en los países en los que se está tratando de reforzar la descentralización, es evidente que el primero está siendo reducido en beneficio del segundo. Tampoco disponemos de datos fidedignos respecto de la relación de gasto entre ambos tipos de administraciones, aunque en la mayoría de los países es alrededor de un 7%, sin llegar a sobrepasar el 10%, siendo el extremo inferior alrededor de un 4%. Es claro, por consiguiente, que los países de América Latina pueden avanzar todavía mucho en la descentralización del gasto.

La autonomía financiera municipal está referida a la suficiencia de recursos con los que hacer frente a las competencias municipales y no implica el mismo grado de autonomía fiscal. En efecto, un alto grado de descentralización administrativa significa que los entes municipales tienen autonomía para decidir en el ámbito de su competencia. Un alto grado de autonomía fiscal

implicaría que los entes descentralizados pueden decidir acerca de las exacciones tributarias que imponen en su territorio. Sin embargo no existe correspondencia entre una y otra porque los servicios descentralizados suelen financiarse, sobre todo en los países unitarios, mayoritariamente con transferencias de la administración central y con un porcentaje muy bajo de tributos propios. Ello implica que, al idear un proceso de descentralización, la escasa capacidad para generar tributos propios por parte de los entes descentralizados, no es en principio un obstáculo para transferir mayores competencias. Sin embargo, si la no sincronización es justificable en los inicios del proceso, los desequilibrios no pueden perpetuarse porque se pone en peligro la viabilidad del conjunto del proceso. Es decir, la autonomía financiera municipal exige que, cada vez más, los municipios se financien con tributos propios municipales y con participaciones en los ingresos del Estado.

5.2 Los recursos de las administraciones locales. Recursos propios

Los recursos de las administraciones locales provienen básicamente de los tributos locales y de las transferencias de la administración central.

Los tributos locales suelen tener escasa incidencia en el presupuesto. Básicamente estos provienen de impuestos sobre el valor de la propiedad inmobiliaria, las patentes comerciales, de vehículos, multas, tasas por la utilización de servicios municipales o ingresos por concesiones etc. No obstante algunos países tienen previsto que los municipios tengan una participación en los tributos del Estado. Este es un punto que está sufriendo crecientes modificaciones y, de hecho, en la mayoría de los países se están planteando interesantes reformas que afectan a la

posibilidad de generar mayores recursos por parte de las municipalidades.

Pero la gestión financiera no afecta solamente a los tipos de tributos municipales que puede recibir un municipio, sino que comprende también aspectos como la actualización de catastros, administraciones tributarias eficientes, etc., lo que pueden constituir importantes vías para la obtención de ingresos.

5.3 Las transferencias y otras formas de dependencia de la administración central

Las transferencias de la administración central pueden ser no condicionadas al tipo de gasto o condicionadas a algunos gastos específicos o a proyectos concretos. Las transferencias desde la administración central constituyen en la actualidad la mayor parte de los ingresos municipales. Estas transferencias generan dependencia en el municipio, sobre todo si son discrecionales y condicionadas.

En todo caso, la situación de las finanzas municipales en la mayor parte de los países de América Latina es deficitaria y la solución de este problema no puede ser única, sino que requiere de un conjunto de medidas tales como la mejora de la administración tributaria, sobre todo en lo que concierne a los aspectos de fijación de bases tributarias y de recaudación, incremento de los recursos propios e incremento de las transferencias estatales.

Además los entes descentralizados están normalmente bajo la tutela administrativa de la administración central. Ello implica que ésta puede imponer ciertas restricciones en la forma cómo se gestiona su competencia administrativa. Desde el punto de vista financiero, se suelen establecer una serie de limitaciones presupuestarias sobre el gasto público local que afectan por

ejemplo a la estructura de los presupuestos locales, a la imposibilidad de sobrepasar determinados porcentajes de gasto, etc. Desde el punto de vista del gasto público, las administraciones locales son en todo caso tuteladas desde la administración central.

6. Eficacia y eficiencia del gasto municipal

6.1 Optimización del gasto público local

La optimización del gasto público local está referida a la manera de alcanzar un máximo de satisfacción de las necesidades de los ciudadanos con la gestión de unos medios escasos. Por lo tanto requiere que el gasto local sea eficaz y eficiente.

El grado de eficacia del gasto local está medido por el grado de cumplimiento de los objetivos previstos en los programas de actuación municipal y se refiere fundamentalmente a si han sido cubiertas las necesidades que el municipio se había propuesto satisfacer, en el tiempo previsto y con los destinatarios previstos. El grado de eficiencia del gasto local se refiere a si los objetivos previstos han sido cumplidos con el menor costo económico posible. La eficacia y eficiencia del gasto público local requieren de una planificación y un presupuesto adecuados y flexibles que permitan por un lado, ir modificando ciertas decisiones, conforme va avanzando la ejecución de los presupuestos, de manera que se cumplan los objetivos previstos, por otro, contar con una serie de indicadores de la eficacia y eficiencia de los programas de actuación municipal, que no siempre han estado presentes en los presupuestos municipales.

Para la gestión municipal del gasto lo importante es el objetivo a cumplir y, al gestionar, tener los instrumentos precisos que nos indiquen las desviaciones y aquéllos que nos permitan corregir el curso de la actuación en función de los resultados. El

gestor municipal se ha de preguntar continuamente si el gasto realizado está produciendo el impacto social deseado, si se está cumpliendo correctamente el tiempo previsto o si los usuarios de los servicios son los programados. Para ello ha de contar con los instrumentos necesarios para comprobar tales datos así como con aquéllos necesarios para modificar lo previsto cuando sea necesario para el cumplimiento de los objetivos. Este tipo de instrumentos han de estar presentes tanto en las técnicas de planificación como en las técnicas presupuestarias.

6.2 Planificación y presupuesto

El presupuesto municipal es un instrumento del municipio que determina, en forma estimativa, los ingresos y gastos que se requieren para que la municipalidad pueda proporcionar a la comunidad los bienes y servicios programados para un período de tiempo de un año.

La estructura de los presupuestos municipales responde normalmente a la estructura clásica de relacionamiento de gastos con los distintos departamentos del municipio asignando a cada uno la cantidad estimativa de gastos a realizar. Este tipo de presupuesto permite hacer un control legal y financiero del gasto, pero no permite realizar controles de gestión que verifiquen la eficacia y eficiencia del mismo.

Por esta razón las legislaciones prevén complementar este tipo de presupuesto con otras estructuras tales como el presupuesto por programas, por objetivos, por naturaleza del gasto o por actividades. Todas estos tipos de estructuras implican mayor complejidad, por lo que no siempre son utilizadas por los municipios. En todo caso pueden ser estructuras complementarias de otras más clásicas.

Para optimizar el gasto público local es preciso conectar íntimamente el proceso de planificación y los proyectos municipales con el presupuesto municipal. Esta conexión puede ser simplemente una estimación de los gastos que serán necesarios para llevar a cabo los planes, programas y proyectos o puede incorporarse en el presupuesto la propia metodología de la planificación y de los proyectos.

La primera alternativa nos sitúa ante un presupuesto que no nos sirve para la planificación y por lo tanto ante un presupuesto limitado que sólo es un instrumento de administración. Se trata de la concepción clásica acerca del mismo y según la cual la misión fundamental del presupuesto es el control de legalidad y el control financiero de la actividad económica de la municipalidad. Se trata de un presupuesto de medios donde se determina la cuantía del mismo sin que sean determinantes la oportunidad y la finalidad con que se utilizan los fondos públicos.

La segunda alternativa amplía el concepto de presupuesto pasando a cumplir los tres tipos de funciones que a éste le son exigibles: ser un instrumento político, un instrumento de planificación y un instrumento de administración. Desde el punto de vista político el presupuesto refleja políticas municipales de desarrollo, políticas económicas o financieras. Desde un punto de vista de la planificación el presupuesto refleja objetivos, metas y recursos. Como instrumento administrativo el presupuesto exige acciones específicas para coordinar, ejecutar, controlar y evaluar los planes y programas.

Para mejorar la eficacia del presupuesto municipal se han incorporado a los mismos una serie de técnicas orientadas hacia la planificación y al análisis de alternativas que permitan mejorar la eficacia en la gestión del dinero público. Para mejorar la eficiencia del presupuesto municipal se han incorporado técnicas que permitan determinar el costo ideal de los servicios.

La eficacia y la eficiencia en el gasto público local busca una relación ideal entre los medios, los objetivos y los resultados. La relación existente entre los medios o factores empleados y los objetivos a conseguir es una relación de adecuación o pertinencia. Una vez determinados los objetivos, su ejecución práctica produce unos resultados que pueden alejarse o acercarse a los objetivos previstos. La eficacia relaciona los objetivos y los resultados en una determinada dimensión temporal. La eficiencia muestra la relación entre los resultados y los medios o factores utilizados.

Para mejorar la eficacia del presupuesto municipal es preciso incorporar a éste las técnicas de la planificación. La doctrina presupuestaria ha desarrollado técnicas como las del "Planning Programming Budgeting System" o la de "Rationalization des choix budgétaires", caracterizadas por incorporar una serie de principios tales como:

- a) definición de los objetivos en términos de cobertura de las necesidades detectadas;
- b) diseño de una estructura de programas en base a los objetivos prefijados que posibilite la evaluación de las asignaciones alternativas de recursos;
- c) desarrollo de análisis como guía para la toma de decisiones, tales como medidas de coste y beneficio, adaptación de los sistemas de información contable y estadística, con el fin de proporcionar una información continua y útil para la planificación, implementación y evaluación de los programas; consideración de la evolución **a priori** y **a posteriori** del impacto y eficiencia de cada programa, proporcionando la información necesaria para cada reajuste, tanto del programa como de los propios objetivos;
- d) elaboración y desarrollo anual de un plan en términos financieros y reales a largo plazo.

Pero al presupuesto no han de interesarle solamente si se cumplieron los objetivos, sino que también tratará de que se cumplan con el menor costo posible. Para ello se han desarrollado los tipos de presupuesto que por actividades, por objetivos o de base cero. En ellos las características que aparecen son las siguientes:

- a) definición de los objetivos en términos de previsiones sobre la cantidad, el coste y el tipo de trabajo que ha de realizarse;
- b) desarrollo de medidas de trabajo y producto, así como de estándares de actividad y rendimiento. Los estándares se definen mediante series estadísticas que permitan la comparación con años anteriores y con servicios semejantes;
- c) implantación de sistemas de información para la gestión y dirección; d) aplicación de un sistema de contabilidad de costes integrado con la contabilidad presupuestaria;
- e) desarrollo de un sistema integrado de auditoría y evaluación que permita revisar los programas de trabajo.

La eficiencia en el gasto público local ha de buscarse tanto en la fase de previsión como en la de ejecución del gasto. En la primera, en la fase de previsión mediante aquellas nuevas técnicas presupuestarias que tratan de racionalizar la selección de programas y proyectos de gasto más adecuados y convenientes, considerando sus efectos sobre los ciudadanos y los recursos empleados en la financiación. En la fase de ejecución adoptando formas de gestión económico-presupuestarias basadas en criterios de racionalidad económica.

6.3 Presupuesto por programas

El presupuesto por programas que empezó a aplicarse en América Latina en la década del 60 y en el ámbito municipal en la década del 70, puede definirse como la valoración monetaria de las

actuaciones previstas en el primer período de un programa que coincide con el año natural. Su estructura adoptará la forma de una relación ordenada de todas las actividades administrativas, agrupadas en programas, con expresión de los objetivos de carácter económico y social a alcanzar durante el periodo de su vigencia, los medios físicos consumidos, los recursos humanos y financieros asignados, los indicadores que permitan seguir su grado de realización física y financiera y los agentes a quienes corresponda su ejecución.

La conexión del presupuesto por programas con el proceso de planificación exige que aquél defina los objetivos locales como paso previo a una racionalización del gasto. Se trata de definir las necesidades, los objetivos y los medios.

A los efectos que nos interesan, las necesidades locales no pueden ser tan amplias como las necesidades de los ciudadanos locales, sino que han de circunscribirse a las competencias que la legislación respectiva otorgue a las municipalidades.

La definición de objetivos es una tarea compleja pero fundamental para introducir racionalidad en el gasto. Ello requiere una determinación previa del problema o necesidad, que ha de estar conectada, como decíamos, con las competencias locales. A continuación habrá que conceptualizar el objetivo definiendo su naturaleza, es decir, habrá que determinar el efecto que se pretende producir con el programa. Este objetivo ha de ser expresado en términos medibles, para lo que han de utilizarse indicadores que nos permitan medir el impacto del programa y ha de cuantificarse la magnitud del efecto esperado señalándose el plazo de tiempo para lograrlo.

6.4 Indicadores de eficacia y de eficiencia en el presupuesto

El tema de los indicadores en el presupuesto es un tema fundamental. En el presupuesto tradicional, la medida para valorar la acción es solamente el nivel de recursos asignados. La importancia por lo tanto de una determinada partida de gasto, es indicada solamente por su volumen, pero ello no nos dice nada sobre una buena o mala gestión. Por el contrario en el presupuesto por programas los indicadores son magnitudes físicas o financieras que permiten apreciar el grado de consecución de los objetivos.

En un presupuesto, según el aspecto contemplado, podemos distinguir varios tipos de indicadores.

En primer lugar los indicadores de medios o de recursos, utilizados en el presupuesto tradicional, que describen la cuantía y la forma de los recursos utilizados. Los indicadores de resultados por el contrario sirven para medir cualitativa y cuantitativamente los bienes y servicios resultantes de la actividad administrativa y se utilizan en el presupuesto por objetivos. En el presupuesto por programas se privilegian los indicadores de impacto, mucho más difíciles de conseguir y que permiten apreciar el grado con que se han alcanzado los objetivos propuestos.

La toma de decisiones en el presupuesto por programas exige la definición y concreción de la planificación a través del análisis de todas las alternativas posibles para alcanzar unos mismos objetivos, con una valoración de los mismos desde el punto de vista técnico y económico, posibilitando la concreción de las actividades a realizar durante un periodo de tiempo. La asignación de recursos se fundamenta en la definición sistemática de objetivos y en el análisis de la eficiencia y de la eficacia de los programas alternativos.

7. El desafío de la democratización. Problemas en la gestión municipal

Aunque el fenómeno de la democratización municipal no se presenta con las mismas características en todos los países, no cabe duda de que el proceso de descentralización y fortalecimiento municipal, en el que están inmersos los Estados latinoamericanos, tienen enormes consecuencias en la gestión de los municipios, afectando a las relaciones de poder dentro y fuera del mismo que, en un municipio no democrático estarían caracterizadas por relaciones de dependencia.

Ello afecta en primer lugar a las relaciones de la administración municipal con otras administraciones de ámbito geográfico superior (nacional, regional, provincial, etc.). La distribución de poder en un Estado democrático implica conflictos de intereses entre las diferentes administraciones que han de ser resueltos con negociaciones adecuadas y con una normativa que minimice y resuelva las posibles fuentes de conflicto. Ello pasa desde luego por una delimitación precisa de competencias entre las administraciones, pero también por un modelo de gestión que tenga en cuenta cuales son los diferentes actores y sus posiciones en la definición de las políticas nacionales, que afectan al desarrollo local. Uno de los desafíos de la gestión municipal es, por consiguiente, mantener las relaciones adecuadas, en un marco de autonomía, con el resto de las administraciones del Estado, lo que implica un conocimiento de las propias capacidades locales y del rol que cumplen las otras administraciones; asimismo, la gestión requiere de relaciones de coordinación y concertación entre las administraciones, capaces de minimizar los conflictos.

Al interior del municipio democrático se plantean relaciones de poder al interior de los órganos de gobierno. Aunque el esquema

no es el mismo en todos los países de la región, en general se adoptan estructuras que diferencian un ejecutivo, generalmente unipersonal con la denominación de alcalde, intendente o presidente municipal y un órgano colegiado de tipo normativo y fiscalizador. La gestión municipal exige resolver problemas de relaciones entre ambos tipos de órganos.

Por último, la gestión municipal afecta también a las relaciones entre la municipalidad y los ciudadanos. La elección democrática de las autoridades implica que éstas sean responsables políticamente de su gestión y no la administración central. El cambio de regímenes locales no democráticos a regímenes con elección directa de las autoridades locales por los ciudadanos implica un acercamiento a los ciudadanos que se traduce en exigencias de responsabilidad de éstos hacia sus autoridades.

Pero además, un sistema democrático exige participación de la sociedad civil, por lo que un importante desafío de la gestión democrática consiste en definir los mecanismos formales y el contenido material de dicha participación. La participación local es concebida como un instrumento para el desarrollo y no solamente como el establecimiento de cauces más o menos formales de intervención de la comunidad local. Se trata de integrar, en el proceso de desarrollo administrativo, los intereses individuales y colectivos de la población. Los procedimientos de consulta, formales e informales deben constituir instancias de acuerdo que permitan involucrar a la población en general, no solamente en la toma de decisiones, sino también en la ejecución de los proyectos.